

ANUARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO  
DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
EXTRAORDINARIO (2021)

# LECCIONES INTERNACIONALES, REGIONALES, NACIONALES Y LOCALES DE LA PANDEMIA COVID-19

TOMO III

Una perspectiva desde la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales

Coordinadores y editores:

SUSANNE GRATIUS  
CARMEN NAVARRO  
IGNACIO MOLINA



**UAM**

Universidad Autónoma  
de Madrid

AFDUAM — ISSN: 1575-8427

**BOE** BOLETÍN  
OFICIAL DEL  
ESTADO

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA  
RELACIONES CON LAS CORTES  
Y MEMORIA DEMOCRÁTICA

ANUARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO (AFDUAM)  
NÚMERO ESPECIAL SOBRE LA PANDEMIA COVID 19

LECCIONES INTERNACIONALES, REGIONALES,  
NACIONALES Y LOCALES DE LA PANDEMIA COVID-19

UNA PERSPECTIVA DESDE LA CIENCIA POLÍTICA  
Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

ANUARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO  
DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID EXTRAORDINARIO (2021)

Coedición de la Facultad de Derecho de la UAM y de la Agencia Estatal Boletín Oficial  
del Estado con la colaboración del Colegio de Registradores de la Propiedad  
y Mercantiles de España

COMITÉ CIENTÍFICO

**Paz Andrés Sáenz de Santa María**

(Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad  
de Oviedo, España).

**Adela Asúa Batarrita**

(Catedrática de Derecho Penal de la Universidad del País Vasco, España).

**Paola Bergallo**

(Profesora de Filosofía del Derecho de la Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires, Argentina).

**Esther del Campo García**

(Catedrática de Ciencia Política de la Universidad Complutense, España).

**Marta Cartabia**

(Profesora ordinaria de Derecho constitucional de la Università degli Studi  
di Milano-Bicocca, Italia).

**Laura Cruz Castro**

(Investigadora Científica de OPIS del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, España).

**Enric Fossas Espadaler**

(Catedrático de Derecho constitucional de la Universidad Autónoma de Barcelona, España).

**María Paz García Rubio**

(Catedrática de Derecho civil de la Universidad de Santiago de Compostela, España).

**Roberto Gargarella**

(Profesor de Teoría Constitucional y Filosofía Política de la Universidad Torcuato di Tella;  
profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires, Argentina).

**Thomas Legler**

(Catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Iberoamericana,  
Ciudad de México, México).

**Massimo Meccarelli**

(Catedrático de Historia del Derecho de la Università degli Studi di Macerata, Italia).

**Jesús Mercader Uguina**

(Catedrático de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad Carlos III  
de Madrid, España).

**Niamh Moloney**

(Professor of Law de la London School of Economics and Political Science, Reino Unido).

**Rui Manuel Gens de Moura Ramos**

(Catedrático de Derecho internacional privado de la Universidad de Coimbra, Portugal).

**Amparo Navarro Faure**

(Catedrática de Derecho financiero y tributario de la Universidad de Alicante, España).

**Malina Nikolova Novkirishka-Stoyanova**

(Catedrática de Derecho romano de la Universidad St. Kliment Ohridski de Sofía, Bulgaria).

**Giuseppe Piperata**

(Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad Iuav de Venecia, Italia).

**Jesús Quijano González**

(Catedrático de Derecho mercantil de la Universidad de Valladolid, España).

**Miguel Rodríguez Blanco**

(Catedrático de Derecho eclesiástico del Estado de la Universidad de Alcalá de Henares, España).

**Macarena Vargas Pávez**

(Profesora de Derecho procesal de la Universidad Diego Portales, Chile).

## CONSEJO DE REDACCIÓN

### *Director*

**José María Rodríguez de Santiago**  
(Catedrático de Derecho Administrativo, UAM).

### *Vocales*

**Juan Damián Moreno**  
(Decano de la Facultad de Derecho y Catedrático de Derecho procesal, UAM).

**Pilar Pérez Álvarez**  
(Directora del Departamento de Derecho privado, social y económico  
y Catedrática de Derecho romano, UAM).

**Mercedes Pérez Manzano**  
(Directora del Departamento de Derecho público y Filosofía del Derecho  
y Catedrática de Derecho penal, UAM).

**Susanne Gratius**  
(Directora del Departamento de Ciencia política y Relaciones internacionales y Profesora  
contratada doctora de Ciencia política y Relaciones internacionales, UAM).

**Ignacio Tirado Martí**  
(anterior Director del AFDUAM y Profesor titular de Derecho mercantil, UAM).

**Carmen Navarro Gómez**  
(Profesora titular de Ciencia Política y Relaciones internacionales, UAM).

**Nuria Bermejo Gutiérrez**  
(Profesora titular de Derecho mercantil, UAM).

**Alicia González Alonso**  
(Profesora contratada doctora de Derecho constitucional, UAM).

**María Emilia Casas Baamonde**  
(Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Complutense  
de Madrid. Ex Presidenta del Tribunal Constitucional).

**Miguel Beltrán de Felipe**  
(Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla – La Mancha).

**Basilio Aguirre Fernández**  
(Director del Servicio de Estudios del CORPME).

**José María Ramírez-Cárdenas Gil**  
(Secretario del CORPME).

### *Secretaría académica*

**M<sup>a</sup> Julia Solla Sastre**  
(Profesora Contratada Doctora de Historia del Derecho y de las Instituciones, UAM).

## DISTRIBUCIÓN Y VENTA

**Librería del BOE**  
Trafalgar, 27. 28010 Madrid  
libreriaboe.es

## PETICIÓN DE INTERCAMBIO

julia.bruna@uam.es

ANUARIO DE LA FACULTAD DE DERECHO (AFDUAM)  
NÚMERO ESPECIAL SOBRE LA PANDEMIA COVID-19

LECCIONES INTERNACIONALES, REGIONALES,  
NACIONALES Y LOCALES DE LA PANDEMIA COVID-19

UNA PERSPECTIVA DESDE LA CIENCIA POLÍTICA  
Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

COORDINADORES Y EDITORES

SUSANNE GRATIUS

CARMEN NAVARRO

e

IGNACIO MOLINA



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID  
AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

Con la colaboración del Colegio Nacional  
de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España

MADRID, 2022

Primera edición: abril 2022



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional, (CC BY-NC-ND 4.0).

© Coedición de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid y de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, con la colaboración del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

<https://cpage.mpr.gob.es>

ISSN: 1575-8427

NIPO: 090-21-150-7 (Edición en papel)

090-21-151-2 (Edición en pdf)

Depósito Legal: M-32683-1997

Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado  
Avenida de Manoteras, 54. 28050 Madrid

# SUMARIO

	<u>Páginas</u>
PRESENTACIÓN	
SUSANNE GRATIUS, CARMEN NAVARRO E IGNACIO MOLINA .....	11
CAPÍTULO I: LECCIONES GLOBALES Y REGIONALES DE LA PANDEMIA	
«Las elecciones en España ante la pandemia del Covid-19». ANDRÉS SANTANA, CARLOS FERNÁNDEZ ESQUER y JOSÉ RAMA, profesores UAM. ....	15
«La UE en la nueva geopolítica». FEDERICO STEINBERG, Investigador Principal, Real Instituto Elcano, Madrid. ....	33
«África y el Covid-19: reafirmación de desigualdades y una huella a largo plazo». MARTA ÍÑIGUEZ DE HEREDIA, Profesora UAM. ....	49
«La gobernanza regional del Covid-19 en la Unión Europea y América Latina y el Caribe». SUSANNE GRATIUS, Profesora UAM, THOMAS LEGLER y JESSICA QUEZADA, Profesor y Asistente de Investigación, Universidad Panamericana, Guadalajara, México. ....	59
«Asia y China ante el Covid-19: ¿mejores respuestas?» JIAXI LIN, Doctoranda UAM. ....	93
«La UE, España y el Covid-19». MARÍO KÖLLING, Profesor UNED, IGNACIO MOLINA, Profesor UAM e Investigación Principal, Real Instituto Elcano. ....	111
CAPÍTULO II: LECCIONES NACIONALES Y LOCALES DE LA PANDEMIA	
«Como cambió el Covid a Estados Unidos: un análisis de su política interna e interna- cional a raíz de la pandemia». JUAN TOVAR, PROFESOR, Universidad de Burgos. ....	143

## SUMARIO

«Argentina. Políticas y conflictos en la pandemia del Coronavirus Covid-19». DANIEL CRAVACUORE, Profesor y Director de Centro de Desarrollo Territorial, Universidad Nacional de Quilmes. ....	163
«La pandemia y el gobierno de Jair Bolsonaro en Brasil: Politización, negligencia y pérdida de vidas». MIRIAM GOMES SARAIVA, Profesora, UERJ, Río de Janeiro. ....	177
«Aprendizaje basado en proyectos para entender el impacto político de la pande- mia». LUIS BOUZA y MONEYBA GONZÁLEZ, Profesores UAM. ....	191
«La gestión del Covid-19 en clave intergubernamental. España en perspectiva compa- rada y el papel de los gobiernos locales». CARMEN NAVARRO, Profesora UAM. ....	211
«Gobiernos locales y adaptación institucional. Los ayuntamientos ante la emergen- cia». ESTHER PANO PUEY, Profesora, Universidad de Barcelona (UB), JAUME MAGRE FERRAN, Fundació Carles Pi i Sunyer, Universitat de Barcelona y MARÍA BARBAL CAMPAYO, Fundació Carles Pi i Sunyer. ....	231

## PRESENTACIÓN

El 2020 cambió nuestras vidas y transformó las sociedades. Desde que la Organización Mundial de Salud (OMS) declaró, el 11 de marzo de 2020 el virus Covid 19 como una pandemia, el mundo aún no ha vuelto a la situación anterior y Europa se debate entre situaciones de países con altas tasas de vacunación y bajos contagios y otras que, en el otoño de 2021, fecha de cierre de esta obra, han vuelto a imponer restricciones y hasta confinamientos por la alta incidencia y la relativamente baja vacunación. En dos años, la pandemia COVID-19 ha alterado sustancialmente nuestra forma de vida y ha provocado importantes transformaciones políticas, económicas y sociales en prácticamente todos los rincones del mundo. Entre otros cambios, hemos asistido a avances en digitalización y en el teletrabajo para reducir los contactos físicos entre personas, a movimientos de centralización en el nivel central de gobierno o a profundas restricciones en el derecho a la libre circulación. La pandemia también puso a prueba el funcionamiento de los poderes locales, nacionales y regionales y de las organizaciones internacionales para gestionar una situación que tan solo en Europa ha causado la muerte de más de 1,6 millones de ciudadanos (incluirl referencia).

Este número especial del Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid reúne doce contribuciones de XXXX autores de distintas nacionalidades y trayectorias que reflexionan desde diferentes campos de especialización de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales sobre la gestión de la pandemia y sus consecuencias internacionales, regionales, nacionales y locales.

La idea de una publicación de estas características surgió en el primer seminario online organizado por el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), celebrado en noviembre de 2020, para intercambiar perspectivas y visiones entre sus profesores y doctorandos sobre el impacto de la pandemia a nivel global, regional y nacional. En los meses posteriores se articuló un proyecto común de la Facultad de Derecho de editar tres volúmenes sobre las consecuencias jurídicas y políticas del COVID-19 desde las perspectivas del derecho público, el derecho privado y, en el caso de este volumen, la ciencia política y las relaciones internacionales.

Este tercer volumen del Anuario de la Facultad de Derecho se divide en dos grandes bloques. El primero integra cinco contribuciones que ofrecen lo que podríamos denominar como *Lecciones Globales y Regionales de la Pandemia*. La primera aportación de Andrés Santana, Carlos Fernández y José Rama analiza y compara los procesos electorales mundiales durante el primer año de la pandemia, con especial atención al caso español. Se abordan cuestiones como ¿qué medidas especiales se han adoptado desde una perspectiva comparada? y ¿cómo se ha resuelto el desafío electoral en el caso español? para luego presentar unas conclusiones preliminares sobre cómo alteró la pandemia los procedimientos y resultados electorales. Federico Steinberg aborda, a continuación, la situación geopolítica en la que se encuentra la Unión Europea (UE) y las soluciones y dilemas que supuso la crisis de salud para los países europeos y el proyecto de integración en un con-

texto internacional cambiante. Al haber sido África el continente menos afectado por esta pandemia, Marta Iñiguez plantea las posibles causas de esta situación y presenta brevemente una visión panorámica de la situación social y de salud en el continente durante y antes de la pandemia. En cuarto lugar, Susanne Gratius, Thomas Legler y Jessica Quezada presentan un análisis comparativo de la gestión de la crisis sanitaria en Europa y América Latina/Caribe sobre la base común de seis vacíos de gobernanza, y concluyen con una serie de similitudes y diferencias de las respuestas públicas en ambas regiones. Desde una perspectiva de estudios de caso, Jiaxi Lin se pregunta si las respuestas a Covid 19 hayan sido mejores en Asia y en el caso particular de China que en el resto del mundo y llega a la conclusión de que no todas las lecciones aprendidas son positivas. Finalmente, los profesores Mario Kölling e Ignacio Molina se centran, en un contexto europeo, en las respuestas de España a la crisis, en el desempeño de las políticas sanitarias, sociales y económicas adoptadas y la gobernanza de la crisis en el marco de la UE.

El segundo bloque de esta publicación gira en torno a las *Lecciones Nacionales y Locales de la Pandemia* mediante tres casos de estudio de países del continente americano (EE. UU., Argentina, Brasil) y la aproximación al caso español desde una perspectiva de la enseñanza universitaria y los gobiernos locales. En la descripción del caso de Estados Unidos, el profesor Juan Tovar muestra la incidencia del Covid-19 tanto en la política internacional como en la política interna de Washington. Al coincidir la pandemia con la transición entre el Presidente Trump y el Presidente Biden plantea hasta qué punto ha sido un agente de cambio político tan relevante como aparenta. La gestión de la pandemia en Argentina, presentada de la mano de Daniel Cravacuore, arroja una interesante dualidad entre un primer periodo de intensa colaboración entre diferentes fuerzas políticas y gobiernos de su sistema multinivel y una vuelta, pasados unos meses desde el inicio de la crisis, a la lógica de confrontación que preside la política de este país. El caso de Brasil tampoco ha estado exento de polémica, como demuestran Miriam Gomes Saraiva que analiza y critica la gestión, a su juicio, poco responsable, del Presidente Jair Bolsonaro y sus Ministros de Salud. Muestra de ello es la altísima cifra de infectados y fallecidos por Covid 19. En cuanto al caso español, la presentación del estudio de Luis Bouza y Moneyba González sobre la docencia universitaria en tiempos de pandemia inciden en sus efectos negativos en relación a la igualdad de oportunidades, aunque permite también ver una oportunidad para el trabajo en torno a proyectos. A continuación, Carmen Navarro aborda la dimensión de las relaciones intergubernamentales y profundiza en el enorme desafío que la pandemia ha supuesto para el sistema de coordinación en la acción entre diferentes niveles de gobierno y sobre la evolución y los cambios experimentados a medida que la pandemia iba mostrando diferentes grados de gravedad. Finalmente, los investigadores Esther Pano, Jaume Magre y María Barbal, se centran en la acción de los gobiernos locales y muestran con datos propios -obtenidos a través de una encuesta a municipios- el alcance de la acción municipal en la gestión de la crisis y cómo fueron capaces de adaptarse con rapidez y eficacia a las nuevas circunstancias, en especial en el caso de los municipios de mayor tamaño de población.

SUSANNE GRATIUS  
CARMEN NAVARRO  
IGNACIO MOLINA

**CAPÍTULO I:  
LECCIONES GLOBALES Y REGIONALES  
DE LA PANDEMIA**

# LOS PROCESOS ELECTORALES EN EL MUNDO DURANTE EL COVID-19: ESPECIAL REFERENCIA AL CASO ESPAÑOL

Andrés SANTANA\*  
Carlos FERNÁNDEZ ESQUER\*\*  
José RAMA\*\*\*

## Resumen

*La pandemia del COVID-19 ha supuesto un enorme reto para la celebración de elecciones en todo el planeta, al que las instituciones de diferentes países o regiones han respondido mediante un amplio abanico de medidas. En este trabajo, estudiamos cómo ha afectado la pandemia a la organización de las elecciones y a los resultados electorales. En la primera sección de este trabajo, discutimos las distintas medidas aplicadas para responder a la emergencia sanitaria, primero, desde una perspectiva comparada, y luego, centrándonos en las que se adoptaron en el caso español. En la segunda, analizamos los efectos electorales de la pandemia, tanto sobre la decisión de votar o abstenerse como en lo tocante a la decisión de a qué fuerza política respaldar electoralmente. Como antes, partimos de una perspectiva comparada y luego estudiamos con más detalle el caso español. El capítulo se cierra con unas conclusiones y una discusión final.*

## Palabras clave

*Pandemia, COVID-19, elecciones, voto.*

## Abstract

*The COVID-19 pandemic has posed a tremendous challenge for the celebration of elections worldwide, to which the institutions of different countries or regions have responded with an ample range of measures. In this work, we study how the pandemic has affected the organization of elections and the electoral results. In the first section, we discuss the different measures adopted to face the health emergency, first, from a comparative perspective*

---

\* Profesor UAM.

\*\* Profesor Universidad Nacional de Educación a Distancia.

\*\*\* Profesor UAM.

*tive, and then focusing on those adopted in the Spanish case. In the second part, we analyse the electoral effects of the pandemic, both on the decision to vote or abstain and on the vote choice. As before, we begin with a comparative standpoint and then focus on the Spanish case. The chapter is closed with conclusions and a final discussion.*

### **Keywords**

*Pandemic, COVID-19, elections, vote.*

## **I. INTRODUCCIÓN**

**E**n este artículo, estudiamos cómo han afectado la emergencia sanitaria global provocada por el COVID-19 y las actuaciones para combatirla a la organización de las elecciones y a los resultados electorales, tanto desde una perspectiva comparada como, especialmente, en el caso español.

La pandemia y las distintas medidas adoptadas para frenarla han impactado con fuerza en la salud, el bienestar económico, las relaciones sociales y el disfrute de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Ahora bien, en el terreno político, uno de los ámbitos más afectados ha sido, sin duda, el de las elecciones: la pandemia ha supuesto un enorme reto para la celebración de comicios en todo el planeta, obligando a las autoridades políticas a replantearse la manera de afrontar la organización de elecciones en estas circunstancias excepcionales.

Las instituciones de los distintos países han ofrecido respuestas bien distintas a esta situación. Algunas medidas (como el retraso del calendario electoral o las exclusiones del voto aplicadas a ciudadanos afectados por el COVID-19 o en cuarentena) han supuesto cortapisas o restricciones en el derecho de sufragio, mientras que otras (como la instauración o extensión del voto anticipado o el voto por correo) han representado una ampliación o favorecimiento del ejercicio de dicho derecho. Si el primer tipo de medidas ha planteado controversias jurídicas y políticas, el segundo puede abrir la puerta de una democracia más plena e inclusiva, y sentar la base de medidas excepcionales que habrían de adoptarse para *tiempos excepcionales*. En la primera sección de este trabajo, discutimos las distintas medidas aplicadas desde una perspectiva comparada, para luego centrarnos en aquellas que se llevaron a cabo en el caso español.

La emergencia sanitaria también ha afectado notablemente al comportamiento electoral de los ciudadanos, tanto por lo que respecta a la decisión de votar o abstenerse como en lo tocante a la decisión de a qué opción política apoyar electoralmente. En la segunda parte del artículo, analizamos los efectos electorales de la pandemia. Como antes, partimos de una perspectiva comparada y luego estudiamos con más detalle el caso español. El capítulo se cierra con unas conclusiones y una discusión final.

## II. LAS ELECCIONES EN TIEMPOS DE PANDEMIA (1)

### 1. ALTERACIÓN DEL CALENDARIO ELECTORAL

La pandemia sanitaria ha planteado serios dilemas sobre la conveniencia de mantener o alterar el calendario electoral. Por una parte, la suspensión o el aplazamiento de las elecciones plantea tensiones con uno de los rasgos definitorios de los regímenes democráticos: la celebración regular de las elecciones, esto es, su carácter periódico (Dahl, 1971). La alteración del calendario electoral entra en conflicto potencial con el artículo 21.3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con el artículo 25.b) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconocen el derecho de los ciudadanos a votar en elecciones periódicas.

Por otra parte, mantener el calendario electoral original podría entrañar no solo el peligro de exacerbar la expansión del coronavirus (2), sino también el riesgo de no satisfacer estándares democráticos aceptables (James, 2020a; James y Alihodzic, 2020). El riesgo de que los principios electorales fundamentales se vean socavados es especialmente elevado si las elecciones se celebran durante la vigencia de los estados de emergencia que han declarado muchos países (Comisión de Venecia, 2020; Sánchez Navarro, 2020: 332). La participación electoral podría resentirse y la legitimidad de las elecciones verse menoscabada en la medida en que los ciudadanos decidieran quedarse en casa por miedo a contagiarse (Bicu y Wolf, 2020a). El principio de inclusividad podría verse perjudicado si los sesgos de participación se vieran condicionados por la exposición diferencial a la pandemia de diferentes grupos etarios o sociales (Asplund y James, 2020; Bicu y Wolf, 2020a).

Las decisiones sobre el calendario electoral también tienen condicionantes jurídicos y políticos. Desde un punto de vista jurídico, encontramos constituciones que prevén la posibilidad de retrasar la convocatoria de elecciones en situaciones excepcionales o cuando se declara un estado de emergencia, aunque es mucho menos frecuente que contemplan la posibilidad de suspender elecciones ya convocadas. Desde un punto de vista político, es muy importante que la decisión de suspender o posponer las elecciones no esté motivada por el deseo de los gobernantes de extender su mandato sin tener que someterse a la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas. Por ello, y con el objetivo de que la eventual postergación de unas elecciones esté exenta de sospechas, International IDEA (3) (2020) aconseja que cualquier decisión de este tipo sea acordada de forma consensuada entre todos los principales partidos políticos.

Dadas las consideraciones expuestas, no es de extrañar que la respuesta de los países al dilema de si mantener o posponer las elecciones haya sido heterogénea. La pandemia ha trastocado el calendario electoral en muchos países del mundo (incluida España), pero también hay muchos otros territorios en los que el calenda-

---

(1) Algunas cuestiones recogidas en este epígrafe sobre el impacto de la pandemia en las elecciones, con especial atención al caso autonómico español, se abordan con mayor detalle en Fernández Esquer (2021).

(2) Por ejemplo, los datos presentados por BICU y ASPLUND (2020) muestran un aumento de casos de COVID-19 tras las elecciones presidenciales de Malawi (22 junio 2020).

(3) Las siglas de IDEA aluden al Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.

rio electoral se ha mantenido. Según los datos que ofrece International IDEA (2021), entre el 21 de febrero y el 1 de junio de 2021, 78 países y territorios decidieron posponer sus elecciones nacionales o subnacionales. En ese mismo período de tiempo, 122 países y territorios han celebrado elecciones nacionales o subnacionales, 69 de los cuales lo hicieron continuando con la fecha planeada originalmente para su celebración, a pesar incluso de las preocupaciones relacionadas con el COVID-19; mientras que 53 países y regiones celebraron elecciones tras haberlas aplazado durante más o menos tiempo. En la tabla 1, se muestra un resumen de las decisiones relacionadas con el calendario electoral para las elecciones nacionales (generales y presidenciales) y regionales celebradas en países democráticos durante el primer año en el que el coronavirus ha podido afectar a la organización de las elecciones (desde el 1 de marzo de 2020 hasta el 28 de febrero de 2021):

Tabla 1. *Elecciones nacionales o regionales celebradas en países democráticos durante el primer año de la pandemia del COVID-19, según los días en que han sido aplazadas*

<b>Países (fechas de elecciones)</b>	<b>Días aplazados</b>
<i>Elecciones generales</i>	
Israel (2/3/2020), Guayana (2/3/2020), Corea del Sur (15/4/2020), Surinam (25/5/2020), San Cristóbal y Nieves (5/6/2020), Mongolia (24/6/2020), Anguila (29/6/2020), Croacia (5/7/2020), Trinidad y Tobago (10/8/2020), Montenegro (30/8/2020), Jamaica (3/9/2020), Lituania (11/10/2020), Georgia (31/10/2020), Palau (3/11/2020), San Vicente y las Granadinas (5/11/2020), Belice (11/11/2020), Ghana (6/12/2020), Rumanía (6/12/2020), Liechtenstein (7/2/2021), Kosovo (14/2/2021), El Salvador (28/2/2021) . . . . .	0
Vanuatu (19/3/2020) . . . . .	1
Kiribati (14/4/2020) . . . . .	8
Nueva Zelanda (17/10/2020) . . . . .	28
República Dominicana (05/7/2020) . . . . .	49
Serbia (21/6/2020) . . . . .	56
Macedonia del Norte (15/7/2020). . . . .	94
Sri Lanka (05/8/2020). . . . .	102
Bolivia (18/10/2020). . . . .	168
<i>Elecciones presidenciales</i>	
Islandia (25/5/2020), Kiribati (22/6/2020), Palau (22/9/2020), Estados Unidos (03/11/2020), Portugal (24/1/2021) . . . . .	0
Malawi (23/6/2020) . . . . .	35
Polonia (28/6/2020) . . . . .	49

Países (fechas de elecciones)	Días aplazados
<i>Elecciones regionales</i>	
AU-Territorio del Norte (22/8/2020), CA-Nueva Brunswick (14/9/2020), MY-Sabah (26/9/2020), AU-Territorio de la Capital Australiana (17/10/2020), CA-Columbia Británica (24/10/2020), PT-Azores (25/10/2020), CA-Saskatchewan (26/10/2020), IN-Bihar (28/10/2020), AU-Queensland (31/10/2020), ES-Cataluña (14/2/2021). . . . .	0
ES-Galicia (12/7/2020), ES-País Vasco (12/7/2020) . . . . .	98
IT-Puglia, IT-Marche, IT-Veneto, IT-Toscana, IT-Campania, IT-Liguria (todas, 20/9/2020). . . . .	112
IT-Valle de Aosta (20/9/2020). . . . .	154

Fuente: Elaboración propia basada en ASPLUND y otros (2021b).

Nota: Los datos se refieren al período comprendido entre el 1 de marzo de 2020 y el 28 de febrero de 2021.

## 2. ALTERACIÓN DEL CALENDARIO ELECTORAL Y RESTRICCIONES AL SUFRAGIO EN ESPAÑA

España ha sido uno de los países donde se han producido aplazamientos electorales durante esta pandemia. En concreto, se pospusieron las elecciones autonómicas en Galicia y País Vasco, previstas inicialmente para el 5 de abril de 2020, pero celebradas finalmente el 12 de julio de 2020. Es decir, se postergaron por un período algo superior a tres meses. Las mencionadas elecciones fueron suspendidas por sendos decretos de los presidentes vasco(4) y gallego(5), previa deliberación de los respectivos Consejos de Gobierno, oídos los partidos con representación parlamentaria (en País Vasco) o los grupos políticos más representativos (en Galicia), así como las respectivas juntas electorales autonómicas. Ambos decretos señalaban que la convocatoria de elecciones se activaría de nuevo una vez superada la situación de emergencia sanitaria. En el caso gallego, la nueva convocatoria se hacía depender, además, de la pérdida de vigencia del estado de alarma, aunque el Decreto 72/2020, que convocó nuevas elecciones al Parlamento de Galicia, ignoró ese requisito.

Desde un punto de vista jurídico, existen discrepancias acerca de si los decretos contaban con una cobertura jurídica adecuada. Algunos autores consideran que resultaron jurídicamente aceptables ante una situación de fuerza mayor, ya que existía una imposibilidad material de organizar y celebrar unas elecciones con las debidas garantías, así como de asegurar el correcto ejercicio de los derechos funda-

(4) Decreto 7/2020, de 17 de marzo, del Lehendakari, por el que se deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento vasco del 5 de abril de 2020.

(5) Decreto 45/2020, de 18 de marzo, del Presidente de la Xunta de Galicia, por el que se deja sin efecto la celebración de las elecciones al Parlamento de Galicia de 5 de abril de 2020.

mentales de participación política (Arnaldo, 2020; Cebrián, 2020; Sánchez Navarro, 2020; Vidal Prado, 2020; Riquelme, 2021). Ahora bien, al igual que sucede en la mayoría de los países, no se contempla en la normativa española la posibilidad de proceder a la suspensión de unas elecciones ya convocadas. Además, la declaración del estado de alarma no admite la suspensión de derechos fundamentales, solo la restricción de alguno de ellos, entre los que en ningún caso se encuentra el derecho de sufragio (arts. 55.1 y 116.2 CE). En consonancia con todo ello, no es de extrañar que otros autores se muestren más escépticos acerca de la cobertura legal de los decretos (Presno Linera, 2020a; Barrat, 2021). Finalmente, desde un punto de vista político, aunque la suspensión de las elecciones inicialmente convocadas gozó de un amplio consenso, la nueva convocatoria no salió adelante con el visto bueno de todos los partidos ni en Galicia ni en País Vasco (Cebrián, 2020: 31-33; Sánchez Navarro, 2020: 342).

### 3. RESTRICCIONES AL SUFRAGIO EN EL MUNDO Y EN ESPAÑA

El derecho de sufragio le ha sido negado (o ha venido acompañado de amenazas por violar normas de salud pública) a los enfermos de coronavirus o a las personas confinadas en diferentes países, entre los que se incluyen Belice, Singapur, Taiwán y Chile (Asplund y otros, 2020). Estas prácticas suponen un quebranto en la igualdad de derechos políticos de los ciudadanos que deberían satisfacer las democracias. En otros países y territorios, en cambio, se buscó la manera de conciliar la protección de la salud con el derecho de voto de los pacientes con coronavirus y de las personas en cuarentena. Por ejemplo, en las elecciones legislativas de Corea del Sur, se arbitraron medidas para garantizar que las personas contagiadas pudiesen votar desde sus hogares o desde los hospitales (Spinelli, 2020); y, en las elecciones parlamentarias de Croacia de julio de 2020, se permitió que los enfermos pudiesen votar mediante poder notarial.

Algunas elecciones autonómicas en España se encuentran entre las que no se ha permitido acudir a las urnas (sin ser sancionados) a los enfermos de coronavirus, aunque ello solo ha sucedido en dos de las cuatro elecciones autonómicas que se han celebrado durante la situación de emergencia sanitaria. En efecto, las autoridades gallegas y vascas disuadieron de votar a centenares de electores que habían dado positivo, así como a aquellos residentes en zonas de alta incidencia del coronavirus; y advirtieron a las personas que se encontraban en dicha situación de las sanciones que podría acarrear su desplazamiento a los colegios electorales. Un factor agravante es que la decisión se tomó pocos días antes de las elecciones, lo que contrarrestaba el efecto mitigador que habría podido jugar el voto por correo. En cambio, en las dos siguientes elecciones autonómicas, las catalanas del 14 de febrero de 2021 y las madrileñas del 4 de mayo de 2021, se habilitaron franjas horarias específicas para las personas contagiadas, y se arbitraron medidas de protección especiales para las personas que formaron parte de las mesas electorales.

Las decisiones de los gobiernos vasco y gallego fueron convalidadas por las juntas electorales autonómicas (Acuerdos de la Junta Electoral del País Vasco 2020/357, 2020/360 y 2020/370, y Resolución de la Junta Electoral de Galicia de 7 de julio de 2020) y por la Junta Electoral Central [JEC] (Acuerdos 126/2020, 127/2020, 128/2020 y 129/2020, y Resolución de 11 de julio de 2020). Se trata, a

nuestro entender, de decisiones jurídicamente muy cuestionables, ya que, como ha señalado Presno Linera (2020b), resulta muy discutible que respetasen el principio de proporcionalidad en las limitaciones a un derecho fundamental, en la medida en que cabía imaginar restricciones alternativas menos lesivas para el derecho de sufragio activo que la simple privación del derecho al voto de las personas contagiadas o en cuarentena.

#### 4. EXTENSIÓN DE PROCEDIMIENTOS PARA VOTAR

La mayoría de los países en los que se han celebrado elecciones durante la pandemia han habilitado medidas en la jornada de votación para proteger la salud de los participantes, entre las que cabe mencionar el uso obligatorio de mascarillas para ciudadanos y funcionarios electorales; el control de temperatura a la entrada de los colegios electorales y el mantenimiento de la distancia social en su interior; la adopción de medidas higiénicas tales como la provisión de agua y jabón o la disponibilidad de geles desinfectantes en los accesos a los edificios; o la obligación de que los electores porten su propio bolígrafo para poder confeccionar su voto (Krimmer *et al.*, 2020; Asplund y otros, 2021b). En otros casos, también se han establecido ventanas o franjas de votación escalonadas a lo largo de la jornada electoral, con el objetivo de evitar aglomeraciones en los centros de votación; y aun en otros, el recuento de los votos se ha retransmitido en directo en los medios de comunicación y a través de redes sociales, para respetar las restricciones y mantener el distanciamiento social sin que ello supusiese una merma en la publicidad del acto de escrutinio.

Además del amplio abanico de posibles medidas de seguridad sanitaria en la jornada electoral, las autoridades han empleado combinaciones variadas de disposiciones electorales especiales para facilitar el voto seguro, entre las que destacan la instauración o extensión del voto anticipado, el voto por correo postal, el voto delegado y el voto en urna móvil (Heinmaa, 2020). En la tabla 2, se muestra un resumen de las medidas adoptadas en todas las elecciones nacionales de países democráticos celebradas durante el primer año en el que el coronavirus ha condicionado todo lo relativo a la organización de las elecciones:

Tabla 2. *Disposiciones electorales especiales adoptadas en todas las elecciones nacionales de países democráticos celebradas durante el primer año de la pandemia*

Fecha	País	Medidas en la jornada	Voto anticipado	Voto por correo	Voto delegado	Voto móvil	Número de medidas
<i>Generales</i>							
2020-03-02	Guayana						0
2020-03-02	Israel	Sí	Sí				2
2020-03-19	Vanuatu						0
2020-04-14	Kiribati						0

LAS ELECCIONES EN ESPAÑA ANTE LA PANDEMIA DEL COVID-19

Fecha	País	Medidas en la jornada	Voto anticipado	Voto por correo	Voto delegado	Voto móvil	Número de medidas
2020-04-15	Corea del Sur	Sí	Sí	Sí		Sí	4
2020-05-25	Surinam					Sí	1
2020-06-05	San Cristóbal y Nieves						0
2020-06-21	Serbia						0
2020-06-24	Mongolia					Sí	1
2020-06-29	Anguila						0
2020-07-05	Croacia				Sí	Sí	2
2020-07-05	República Dominicana						0
2020-07-15	Macedonia del Norte		Sí			Sí	2
2020-08-05	Sri Lanka	Sí					1
2020-08-10	Trinidad y Tobago		Sí				1
2020-08-30	Montenegro					Sí	1
2020-09-03	Jamaica	Sí	Sí				2
2020-10-11	Lituania	Sí	Sí	Sí		Sí	4
2020-10-17	Nueva Zelanda		Sí	Sí			2
2020-10-18	Bolivia						0
2020-10-31	Georgia					Sí	1
2020-11-03	Palau						0
2020-11-05	San Vicente y las Granadinas	Sí					1
2020-11-11	Belice				Sí		1
2020-12-06	Ghana		Sí				1
2020-12-06	Rumanía			Sí		Sí	2
2021-02-07	Liechtenstein						0
2021-02-14	Kosovo						0
2021-02-28	El Salvador						0
<i>Presidenciales</i>							
2020-05-25	Islandia	Sí	Sí	Sí		Sí	4
2020-06-22	Kiribati						0

Fecha	País	Medidas en la jornada	Voto anticipado	Voto por correo	Voto delegado	Voto móvil	Número de medidas
2020-06-23	Malawi						0
2020-06-28	Polonia			Sí	Sí		2
2020-09-22	Palau						0
2020-11-03	Estados Unidos		Sí	Sí			2
2021-01-24	Portugal						0

Fuente: Elaboración propia basada en ASPLUND y otros (2021b).

Nota: Los datos se refieren al período comprendido entre el 1 de marzo de 2020 y el 28 de febrero de 2021.

En bastantes casos, se ha apostado por el voto anticipado (*early voting*), esto es, la modalidad consistente en permitir el voto presencial en un centro electoral antes del día de las elecciones; se trata de centros, como los hospitales o las prisiones, a los que pueden acudir múltiples votantes. Gracias a esta medida, los ciudadanos pueden ejercer su derecho de sufragio durante varios días, lo que obviamente permite cumplir más fácilmente con el distanciamiento social. Se ha empleado en lugares como Nueva Zelanda o Corea del Sur, país este último donde el 26,7 por ciento de los votos correspondieron a esta modalidad.

Asimismo, se ha apostado por fórmulas alternativas de votación remota que, frente al voto presencial ordinario, reducirían los riesgos para la salud pública y favorecerían la participación de grupos vulnerables. Con carácter general, el voto por correo (*postal voting*), enviado remotamente por los propios votantes, se ha revelado como una modalidad de votación clave en este contexto específico. Algunas autoridades electorales han fomentado su utilización mediante campañas de sensibilización, han facilitado su uso (tal y como han puesto de manifiesto las elecciones en Estados Unidos, donde el 41 por ciento del voto se realizó a través de esa modalidad) o han universalizado su empleo potencial (como sucedió en las elecciones presidenciales polacas del 28 de junio de 2020). Incluso se encuentran casos de elecciones celebradas exclusivamente en la modalidad de voto postal, como sucedió en las elecciones locales de Baviera. En todo caso, hay que tener en cuenta que el voto por correo presenta diversos inconvenientes: necesita contar con un servicio postal eficaz, convenientemente dotado y bien instruido; requiere un importante esfuerzo logístico e informativo; y comporta costes económicos elevados.

También ha habido citas electorales en las que se ha optado por el voto delegado (*proxy voting*), esto es, el voto emitido por una tercera persona autorizada por el votante; o el voto móvil (*mobile voting*), consistente en que los miembros de la administración electoral, en respuesta a peticiones de votantes individuales, vayan al domicilio del votante o a una institución en la que éste resida con una urna móvil. Como sucedía con las dos anteriores, cada modalidad tiene asociadas ventajas y desventajas. Así, el voto delegado suele resultar poco costoso de administrar y el voto móvil ayuda a facilitar el ejercicio del voto a grupos que, sin él, tendrían difícil ejercer su derecho (por ejemplo, personas contagiadas, confinadas o en cua-

rentena). En todo caso, ambas modalidades tienen dificultades para garantizar el carácter secreto del sufragio (Asplund y otros, 2021b).

La pandemia también ha servido para reavivar los debates sobre el *voto electrónico* (*electronic voting* o *e-voting*), esto es, el voto remoto mediante el empleo de aplicaciones tecnológicas (Krimmer et al., 2020). Desde hace aproximadamente dos décadas, se ha desarrollado una importante literatura académica al respecto (Barrat, 2016; Gibson *et al.*, 2016; Guglielmi e Ihl, 2017). Los argumentos a favor destacan su agilidad, accesibilidad y coste reducido, además de sus ventajas respecto a otros procedimientos especiales de voto, como el voto por correo: logística sencilla, rapidez de escrutinio, ausencia de riesgo de que los votos se extravíen o lleguen tarde al recuento (Wolf, 2020). Los argumentos en contra señalan problemas potenciales con el secreto de sufragio, el correcto escrutinio de los votos, la comprensión del sistema de votación por parte de los distintos grupos de votantes, los ataques informáticos, o la verificación del proceso por parte de los observadores electorales. Hasta el momento, su uso se ha limitado al relevante caso de Estonia y, en menor medida, a países que lo han empleado en alguna ocasión, para algún tipo de elecciones muy concretas, como Canadá, Australia, Suiza o Noruega.

Por lo que respecta a las cuatro elecciones autonómicas celebradas en España durante la emergencia sanitaria (las elecciones autonómicas gallegas y vascas del 12 de julio de 2020, las catalanas del 14 de febrero de 2021, y las madrileñas del 4 de mayo de 2021), solo se podía emplear el voto por correo. En las elecciones autonómicas de Galicia y País Vasco, la JEC, en su Acuerdo 56/2020, de 28 de mayo, modificó algunas cuestiones procedimentales con el fin de facilitar los trámites para ejercer el voto por correo. Entre otras cosas, la JEC permitió que aquellos electores que lo prefiriesen pudiesen realizar la petición de forma telemática en la web de Correos, mediante firma electrónica; también que los electores no tuviesen por qué firmar personalmente la entrega, permitiéndoles demostrar su identidad mediante el DNI u otro documento oficial; o que pudiesen recibir la documentación electoral y a continuación emitir su voto, sin necesidad de tener que acudir posteriormente a una oficina de Correos. Aunque no cabe duda de que la actitud de la JEC fue loable, lo cierto es que actuó más allá de sus competencias, acordando medidas que contradijeron abiertamente lo establecido en distintos apartados de los artículos 72 y 73 LOREG, comprometiendo incluso principios como los de personalidad y secreto del voto y, por tanto, sembraron la duda sobre su validez jurídica (Cebrián, 2020: 32-33; Barrat, 2021). En las elecciones autonómicas catalanas y madrileñas, se estableció una franja de voto específica (de 19 a 20 horas) para los enfermos de coronavirus o para los que sospechaban tenerlo. En el caso de Cataluña -no en el de Madrid-, los dispositivos de seguridad sanitaria fueron especialmente exigentes, pues los presidentes y vocales de las mesas electorales procedieron a colocarse los trajes especiales de protección individual (EPI) en esa franja horaria.

### III. EFECTOS DE LA PANDEMIA SOBRE EL VOTO

Ahora bien, al margen de las medidas adoptadas ¿qué implicaciones ha podido tener la celebración de las elecciones en un contexto de pandemia? Una de las consecuencias podría haberse proyectado sobre los niveles de participación electoral.

Uno de los primeros trabajos que ha analizado esta cuestión en las elecciones de todo el mundo celebradas en los primeros siete meses desde la irrupción de la pandemia arroja resultados interesantes: mientras que la participación no habría descendido de forma generalizada en comparación con las elecciones celebradas en cada caso con anterioridad a la pandemia, sí se detecta un descenso en aquellos países y regiones donde la pandemia está golpeando de manera más severa, tanto en términos de infectados como, sobre todo, de fallecimientos (Santana, Rama y Casal Bértoa, 2020). Además, ese descenso de la participación podría haberse manifestado especialmente en los grupos de electores vulnerables, como las personas mayores. De confirmarse esta expectativa, podrían verse comprometidos principios elementales que deben presidir los procesos electorales, como son los de participación, inclusión e igualdad.

Aunque la relación entre pandemia y participación electoral está todavía poco estudiada, los trabajos disponibles apuntan en la misma dirección. En un análisis publicado en la página web de International IDEA, Bicu y Wolf (2020b) muestran que, efectivamente, el número de países en los que la participación electoral descendió es mayor que el número de países en los que subió, aunque hay casos que van en sentido contrario. Además, la evidencia preliminar para elecciones regionales y locales encuentra resultados consistentes con los anteriores: por ejemplo, durante las elecciones de julio de 2020 en el País Vasco (Fernández-Navia *et al.*, 2021) o durante las elecciones locales italianas de septiembre y octubre de 2020 (Picchio y Santolini, 2021).

Dado el profundo impacto que la pandemia (y las medidas para combatirla) ha tenido sobre la salud, el ejercicio de derechos y libertades, los estilos de vida, la situación económica y las relaciones sociales, es razonable suponer que las decisiones de voto se hayan visto fuertemente condicionadas por la gestión de la crisis de salud pública. Es probable que las restricciones que han afectado a las campañas electorales (acortamiento del período de campaña, cancelación de mítines y actos electorales, o limitación del número de personas que podían asistir a los mismos) hayan contribuido a que la atención se centre aún más en la pandemia y su gestión, así como a acelerar la presencia de partidos políticos y candidatos en las redes sociales. (6)

Por otra parte, sabemos que, en situaciones de crisis, especialmente si tienen que ver con las relaciones internacionales, la guerra, o ataques terroristas, los ciudadanos tienden a cerrar filas en torno a su líder, lo cual provoca una mejora en la evaluación de su desempeño, un aumento de su popularidad y un incremento en sus apoyos electorales. Este efecto de cerrar filas en torno al líder en tiempos de crisis se conoce en la literatura anglosajona con el nombre de «rally round the flag effect» (Mueller, 1970), y ha sido documentado en numerosos estudios previos. Analizando encuestas de líderes de 14 países de la OCDE, Xavier Peytibi (2020) muestra que, entre la encuesta de febrero de 2020 (justo antes de la llegada de la pandemia

---

(6) Se han identificado prohibiciones de realizar mítines o actos de campaña en Croacia, Irán, Jamaica, Jordania, Montenegro, Polonia, República Dominicana, Serbia, Singapur, Seychelles y algunos estados de Estados Unidos, así como limitaciones en el número de asistentes a reuniones públicas en Burkina Faso, Croacia, Guinea, Islandia, Jamaica, Jordania, Malawi, Mali, Moldavia, Montenegro, Myanmar, Macedonia del Norte, Polonia, Rumanía, Serbia, Sri-Lanka y algunos estados de Estados Unidos (ASPLUND y otros, 2021a).

a los países occidentales) y la de abril (justo después), todos menos tres experimentaron una mejora en su valoración. Resulta interesante que los tres que empeoran son Andrés Manuel López Obrador, de México, Donald Trump, de EE. UU., y Jair Bolsonaro, de Brasil; es decir, los tres que, hasta cierto punto, se desentendieron de la gestión de la pandemia en sus primeros compases, y que comparten un claro discurso populista y, en lo relativo a la gestión del coronavirus, han mantenido, sobre todo a los inicios, una actitud negacionista. Este resultado es consistente con el que obtienen Bordandini, Santana y Lobera (2020) en un análisis para el caso italiano, en el que, además, muestran que el aumento en la percepción de que el gobierno es eficaz es especialmente marcado entre los jóvenes, posiblemente, porque el COVID-19 les hace ver lo importante que es la política en una situación de crisis. Asimismo, el trabajo de Bol y colaboradores (2020) va incluso un paso más allá. En base a lo que ellos llaman «un experimento durante la encuesta» realizado en siete países europeos (Austria, Dinamarca, Francia, Italia, Países Bajos, España y Reino Unido) en el momento en que se imponían las medidas de bloqueo para detener la propagación del virus, encontraron que una medida política tan dramática como el confinamiento social y domiciliario tuvo el efecto de no solo aumentar la confianza en el gobierno y, en consecuencia, las intenciones de voto para el partido del Primer Ministro / Presidente, sino también la satisfacción con la democracia en su conjunto. Ahora bien, en clara contradicción, el estudio reciente de Amat *et al.*, (2020), que utiliza datos recopilados entre 8 y 16 días después de que se proclamase el estado de alarma en España, encuentra una demanda generalizada de un liderazgo fuerte, una creciente voluntad de renunciar a la libertad individual y un fuerte aumento del apoyo a un gobierno tecnocrático (7).

Teniendo todo esto en cuenta, cabe anticipar que uno de los principales efectos electorales de la pandemia será el crecimiento de los apoyos electorales a los líderes y partidos que están gobernando en estos tiempos de crisis. En principio, este efecto debería producirse también para los líderes subnacionales, tales como los que gobiernan en las comunidades autónomas españolas.

## 1. RESULTADOS ELECTORALES EN ESPAÑA EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Durante la situación de emergencia sanitaria, se han celebrado cuatro elecciones de ámbito autonómico en España: las de Galicia y País Vasco (12 de julio de 2020), las de Cataluña (14 de febrero de 2021) y las de la Comunidad de Madrid (4 de mayo de 2021). Los resultados de estas elecciones están recogidos en la tabla 3, que los muestra en términos de porcentajes de voto (consúltese la tabla A1 en el anexo para los resultados en términos de escaños).

---

(7) El trabajo de OLIVAS-OSUNA y RAMA (2021) que analiza los discursos de los partidos políticos españoles durante el estado de alarma, destaca que la retórica populista se incrementó de forma notable durante las distintas prórrogas que se fueron sucediendo. Sobre todo, fueron los componentes antagonista y moralista los que desbordaron en el partido político VOX, lo que tuvo una suerte de efecto contagio en sus contrincantes políticos. Todo ello, pudo evidentemente contribuir a un creciente sentimiento, por parte de los ciudadanos, de hartazgo con la política y mayor querencia por fórmulas tecnocráticas.

Como se aprecia en la tabla 3, en tres de las cuatro elecciones celebradas, la participación electoral se redujo: éste es el caso de Galicia (-4,7 puntos porcentuales), País Vasco (-9,2) y Cataluña (-27,8). El descenso tan abrupto en esta última se debe, en parte, a que las elecciones catalanas precedentes tuvieron una tasa de participación inusualmente elevada para lo que es habitual en Cataluña: se trataba de unas elecciones excepcionales, convocadas por el gobierno central, entonces presidido por Mariano Rajoy, del Partido Popular (PP), tras aplicar el artículo 155 de la Constitución Española en Cataluña, en respuesta a la efímera e infructuosa declaración unilateral de independencia del parlamento catalán (Montero y Santana, 2020). Si se tomaran como referencia las tres elecciones catalanas precedentes (2012 y 2015, además de las de 2017), se apreciaría que la participación en las elecciones de 2021 estaría por debajo de la media del período 2012-2017, aunque con un descenso algo menor (-22,7 puntos porcentuales). Por lo tanto, en tres de las cuatro elecciones estudiadas se observa un descenso en la participación electoral, consistente con lo hipotetizado por diferentes autores para las elecciones en un contexto de pandemia (Asplund y James, 2020; Bicu y Wolf, 2020a; Santana, Rama y Casal Bértoa, 2020).

La única excepción a esta pauta es la Comunidad de Madrid, en la que la participación subió 7,5 puntos porcentuales. Existen diversas razones que pueden dar cuenta del aumento de la participación en los comicios a la Asamblea Madrid, entre las que cabe apuntar las siguientes: primera, las de 2021 son las únicas elecciones autonómicas en Madrid que no se han celebrado al mismo tiempo que en la mayoría de las otras Comunidades Autónomas del país, con lo que el foco mediático estaba dedicado casi en exclusiva a ellas; segunda, tras meses de enfrentamientos continuos entre el gobierno central del socialista Pedro Sánchez y el gobierno madrileño de la popular Isabel Díaz Ayuso, las elecciones de Madrid tenían un cierto carácter de confrontación entre el modelo de gestión del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el del PP, que trascendía los asuntos propiamente madrileños (poco importaba, en este sentido, que la gestión de la pandemia de otros líderes del PP se pareciera más a la de sus homólogos del PSOE que a la de Díaz Ayuso); y tercera, la participación directa en la contienda electoral de líderes de nivel nacional (en los primeros compases de la campaña, el Presidente del gobierno, Pedro Sánchez, asumió más protagonismo que el de su candidato para Madrid, Ángel Gabiñondo; además, Pablo Iglesias, entonces vicepresidente segundo, ministro y líder de Unidas Podemos [UP], decidió dejar sus cargos en el gobierno de la nación para encabezar la candidatura de su formación en las elecciones madrileñas).

Por otra parte, en tres de las cuatro elecciones, el partido que estaba gobernando o liderando la coalición de gobierno mejoró sus resultados electorales, tanto en porcentaje de voto como en escaños. Éste es el caso del PP en Galicia (+ 0,4 puntos porcentuales) y Madrid (+22,5), y del Partido Nacionalista Vasco (PNV) en el País Vasco (+ 1,5). La única excepción es Junts per Catalunya (JxCAT), que lideraba una coalición de Gobierno con Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) en Cataluña y perdió 1,5 puntos porcentuales. Debe señalarse, no obstante, que JxCAT había sufrido la escisión del Partit Demòcrata Europeu Català (PDeCAT), que obtuvo 2,7 por ciento de los sufragios (1,2 puntos porcentuales más de lo que perdió JxCAT).

En este sentido, parece que las elecciones estudiadas siguen el patrón comentado de un efecto de refuerzo del partido en el gobierno, esto es, del partido que, en cada territorio, ha liderado la respuesta a la situación excepcional de emergencia sanitaria. Nótese que esto es cierto a pesar de que las medidas adoptadas por los

distintos gobiernos fueron diferentes. En efecto, frente a la gestión del PP en Madrid, que optó por equilibrar los objetivos económicos y los sanitarios, los otros tres gobiernos, incluido el del PP en Galicia, situaron el énfasis en la mejora de la situación de salud, incluso si ello suponía un mayor coste en términos económicos (y unas restricciones de las libertades individuales algo más severas). Aun así, es pertinente apuntar que fue precisamente el PP de Madrid el partido de gobierno que experimentó una mejora más notoria de sus resultados (+ 22,5 puntos porcentuales, seguido a mucha distancia por el PNV, que subió un modesto 1,5).

Tabla 3. *Resultados electorales en las cuatro elecciones autonómicas celebradas en España durante la emergencia sanitaria (porcentajes de voto)*

	<b>Galicia</b>	<b>País Vasco</b>	<b>Cataluña</b>	<b>Madrid</b>
Participación . . . . .	49,0 (- 4,7)	50,8 (- 9,2)	51,3 (- 27,8)	71,7 (+ 7,5)
PSOE . . . . .	19,4 (+ 1,5)	13,6 (+ 1,7)	23,0 (+ 9,2)	16,9 (- 10,5)
PP . . . . .	<b>48,0 (+ 0,4)</b>	6,8 (- 3,4)	3,9 (- 0,4)	<b>44,7 (+ 22,5)</b>
UP . . . . .	3,9 (- 15,1)	8,1 (- 6,8)	6,9 (- 0,6)	7,2 (+ 1,6)
Cs . . . . .			5,6 (- 19,7)	3,6 (- 15,9)
VOX . . . . .		2,0 (+ 1,9)	7,7 (+ 7,7)	9,1 (+ 0,3)
BNG . . . . .	23,8 (+ 15,5)			
PNV . . . . .		<b>39,1 (+ 1,5)</b>		
EH Bildu . . . . .		27,9 (+ 6,6)		
JxCAT . . . . .			<b>20,1 (- 1,5)</b>	
ERC . . . . .			21,3 (+ 0,0)	
CUP . . . . .			6,7 (+ 2,2)	
MM . . . . .				17,0 (+ 2,3)

Fuente: elaboración propia basada en los datos recogidos en las respectivas páginas web oficiales de los gobiernos de cada una de las respectivas comunidades autónomas (8).

#### IV. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN FINAL

La pandemia del coronavirus ha obligado a las autoridades de muchos países y, entre ellos, de España, a tomar un amplio abanico de decisiones acerca de la organización de las elecciones. Entre dichas decisiones, cabe destacar las relacionadas

(8) Nota: PSOE = Partido Socialista Obrero Español, PP = Partido Popular, UP = Unidad Podemos, Cs = Ciudadanos, BNG = Bloque Nacionalista Galego, PNV = Partido Nacionalista Vasco, JxCAT = Junts per Catalunya, ERC = Esquerra Republicana de Catalunya, CUP = Candidatura d'Unitat Popular, MM = Más Madrid. Por razones de economía expositiva, se han etiquetado como UP las distintas marcas electorales en las que participaba Unidas Podemos. Las celdas recogen el porcentaje de votos y, entre paréntesis, el cambio en puntos porcentuales con relación a las elecciones autonómicas precedentes. El partido que había gobernado o liderado la coalición de gobierno en las elecciones precedentes está resaltado en negrita.

con el calendario electoral, la restricción o no de los derechos de voto de los enfermos de coronavirus, y la adopción de modalidades de votación alternativas, como pueden ser el voto anticipado, el voto por correo, el voto delegado, el voto móvil o incluso el voto electrónico. Las decisiones que se están adoptando, además de tener consecuencias inmediatas sobre la calidad de las democracias, sentarán importantes precedentes sobre el modo de organizar los procesos electorales en otras situaciones de emergencia (desastres naturales, conflictos armados, guerras civiles) en las que la organización de las elecciones debe reajustarse.

Las situaciones de emergencia sanitaria también pueden tener consecuencias sobre el debate político y los resultados electorales. Existen razones para anticipar que, por norma general, las tasas de participación tenderán a ser algo inferiores en tiempos de pandemia, y también para esperar que los partidos o candidatos en el gobierno tenderán a salir reforzados en las urnas –al menos, a corto plazo. Naturalmente, también en este caso, la expectativa se refiere a una tendencia general, por lo que es normal que haya excepciones, habida cuenta de que hay muchos más factores que condicionan tanto el nivel de participación como la evolución de los apoyos electorales de los distintos partidos.

Las elecciones autonómicas en Galicia, País Vasco, Cataluña y Madrid durante la situación de emergencia sanitaria han planteado todas estas cuestiones para el caso español. Dos de estas elecciones (Galicia y País Vasco) se pospusieron, y en ellas se obstaculizó el derecho de sufragio de las personas contagiadas, así como el de quienes debían seguir una cuarentena individual. La cobertura jurídica de varias de estas decisiones ha sido cuestionada por algunos sectores de la doctrina académica y, aunque la mayoría de ellas fue tomada tras escuchar a las diferentes partes, no todas han sido fruto del acuerdo entre todos los principales actores políticos involucrados. El calendario electoral tampoco ha sido ajeno al debate político en las otras dos elecciones. En la tercera (Cataluña), la amplia mayoría de partidos acordó posponer las elecciones a un momento con menor incidencia epidemiológica y ocupación hospitalaria, por lo que el President de la Generalitat decidió dejar sin efecto la convocatoria de elecciones; sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña terminó anulando esa decisión, y las elecciones se celebraron en la fecha prevista inicialmente. Y en la cuarta (Madrid), aunque algunos partidos cuestionaron la idoneidad de convocar elecciones anticipadas en tiempos de pandemia, lo cierto es que éstas transcurrieron sin apenas problemas, registrándose la tasa de participación más elevada de la serie histórica en las elecciones autonómicas madrileñas.

En las cuatro elecciones autonómicas estudiadas se han adoptado estrictas medidas sanitarias en las respectivas jornadas electorales, y se han adoptado algunas medidas electorales excepcionales, sin llegar a reformar la legislación electoral. En tres de ellas se ha producido un descenso de la participación, consistente con las expectativas teóricas explicadas: las elecciones catalanas y las vascas registraron la participación más baja de su serie histórica, mientras que en las gallegas fue la segunda más baja. Y también en tres de ellas los partidos que gobernaban o lideraban una coalición de gobierno han visto reforzados sus apoyos tanto en porcentaje de voto como en términos de escaños –lo cual es, de nuevo, consistente con las expectativas teóricas. Además, tanto en lo que respecta a la tasa de participación como en lo que concierne al respaldo del partido gobernante, existen razones de peso para dar cuenta del comportamiento anómalo en los casos desviados.

## REFERENCIAS

- AMAT, F., ARENAS, A., FALCÓ-GIMENO, A., y MUÑOZ, J. *Pandemics meet democracy. Experimental evidence from the COVID-19 crisis in Spain*. 2020. <https://doi.org/10.31235/osf.io/dkusw>.
- ARNALDO, E. *La suspensión de la celebración de las elecciones comporta una nueva convocatoria íntegra*. Diario La Ley, 9608, 6 de abril de 2020.
- ASPLUND, Erik, HEUVER, Lars, AHMED, Fakiha, STEVENSE, Bor, UMAR, Sulemana, JAMES, Toby y CLARK, Alistair, *Elections and Covid-19: How election campaigns took place in 2020*. International IDEA, 02/02/2021. Disponible en: <https://www.idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-how-election-campaigns-took-place-2020> [[Consultado el 10/06/2021].
- ASPLUND, Erik, HEUVER, Lars, AHMED, Fakiha, STEVENSE, Bor, UMAR, Sulemana, JAMES, Toby, CLARK, Alistair y WOLF, Peter, *Elections and Covid-19: How special voting arrangements were expanded in 2020*. International IDEA, 25/02/2021. Disponible en: <https://www.idea.int/news-media/news/elections-and-covid-19-how-special-voting-arrangements-were-expanded-2020> [Consultado el 10/06/2021].
- ASPLUND, Erik y JAMES, Toby, *Elections and Covid-19: making democracy work in uncertain times*. Democratic Audit, 30/03/2020. Disponible en: <https://www.democraticaudit.com/2020/03/30/elections-and-covid-19-making-democracy-work-in-uncertain-times/> [Consultado el 10/06/2021].
- ASPLUND, Erik, STEVENSE, Bor, JAMES, Toby y CLARK, Alistair, *People with COVID-19 and those self-isolating must not be denied the vote*. LSE COVID-19 blog, 23/10/2020. Disponible en: <https://blogs.lse.ac.uk/covid19/2020/10/23/people-with-covid-19-and-those-self-isolating-must-not-be-denied-the-vote/> [Consultado el 10/06/2021].
- BARRAT, J. *El voto electrónico y sus dimensiones jurídicas: entre la ingenua complacencia y el rechazo precipitado*. Madrid: Iustel, 2016.
- BARRAT, J. *Spanish Regional Elections during the Covid-19 Pandemic. Elections and COVID-19*. Research from the Electoral Management Network & International IDEA, 2021. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/spanish-regional-elections-during-the-covid-19-pandemic.pdf> [Consultado el 10/06/2021].
- BICU, Ingrid y ASPLUND, Erik, *Risk mitigation measures for national elections during the COVID-19 crisis*. International IDEA, 22/07/2020. Disponible en: <https://www.idea.int/news-media/news/risk-mitigation-measures-national-elections-during-covid-19-crisis> [Consultado el 10/06/2021].
- BICU, Ingrid y WOLF, Peter, *Elections during COVID-19: Considerations on how to proceed with caution*. International IDEA, 18/03/2020. Disponible en: <https://www.idea.int/news-media/news/elections-during-covid-19-considerations-how-proceed-caution> [Consultado el 10/06/2021].
- BICU, Ingrid y WOLF, Peter, *Going against the trend: elections with increased voter turnout during the COVID-19 pandemic*. International IDEA, 30/09/2020. Disponible en: <https://www.idea.int/news-media/news/going-against-trend-elections-increased-voter-turnout-during-covid-19-pandemic> [Consultado el 10/06/2021].
- BOL, D., GIANI, M., BLAIS, A. y LOEWEN, P. J. The effect of covid-19 lockdowns on political support: some good news for democracy? *European Journal of Political Research*. 2020. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12401>
- BORDANDINI, Paola, SANTANA, Andrés, y LOBERA, Josep, *La fiducia nelle istituzioni ai tempi del COVID-19*. Polis (Italia), 2, 2020, 203-213. <http://doi.org/10.1424/97365>.
- CEBRÍAN, E. *COVID-19 y anulación de procesos electorales autonómicos en País Vasco y Galicia*. Revista General de Derecho Constitucional, 2020, 33.

- Comisión de Venecia, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*. CDL-PI 003, 2020. Disponible en: [https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)003-e](https://www.venice.coe.int/web-forms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)003-e) [Consultado el 10/06/2021].
- DAHL, R. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- FERNÁNDEZ ESQUER, C. *El impacto de la pandemia del COVID-19 en las elecciones: especial referencia al caso autonómico español*. En PALACIOS, F. y CEBRIÁN, E. (coords.). *Elecciones y representación: una conjunción compleja*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad, 2021. <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0307>
- FERNÁNDEZ-NAVIA T., POLO-MURO, E., y TERCERO-LUCAS, D. Too afraid to vote? The effects of COVID-19 on voting behaviour. *European Journal of Political Economy*: 102012, 2021.
- GIBSON, J. P.; KRIMMER, R.; TEAGUE, V. y POMARES, J. A review of e-voting: the past, present and future. *Annals of Telecommunications*, 71 (7-8), 2016, 279-286.
- GUGLIELMI, G. e IHL, O. *El voto electrónico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2017.
- HEINMAA, *Elections and Covid-19: How special voting arrangements were expanded in 2020*. International IDEA, 19/10/2020. Disponible en: <https://www.idea.int/news-media/news/special-voting-arrangements-svas-europe-country-postal-early-mobile-and-proxy> [Consultado el 10/06/2021].
- International IDEA, *Elections and COVID-19*. International IDEA Technical Paper 1/2020. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/elections-and-covid-19.pdf> [Consultado el 10/06/2021].
- International IDEA, *Global overview of Covid -19: Impact on elections*. International IDEA, 01/06/2021. Disponible en: <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections> [Consultado el 10/06/2021].
- JAMES, T. S., *New development: Running elections during a pandemic*. Public Money & Management, 2020, 1-4.
- JAMES, T. S., y ALIHODZIC, S. «When is it democratic to postpone an election? Elections during natural disasters, Covid-19 and emergency situations», *Election Law Journal*, 19(3), 2020, pp. 344-362.
- KRIMMER, R.; DUENAS-CID, D., y KRIVONOSOVA, I., *Debate: safeguarding democracy during pandemics*. Social distancing, postal, or internet voting—the good, the bad or the ugly? Public Money & Management, 2020, 1-3.
- MONTERO, José Ramón, y SANTANA, Andrés. *Elections in Spain*. EN MURO, Diego y LAGO, Ignacio (eds.). *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. New York: Oxford University Press, 2020, 347-369.
- MUELLER, John E., *Presidential Popularity from Truman to Johnson*. American Political Science Review 64 (1), 1970, 18–34. <https://doi.org/10.2307/1955610>.
- OLIVAS OSUNA, José Javier y RAMA, José, COVID-19: a political virus? VOX's populist discourse in times of crisis. *Frontiers in Political Science*, 2021. ISSN 2673-3145
- PEYTIBI, Xavier., *El efecto Rally round the flag y la COVID-19 en el liderazgo de Trump y mundial*. Blog de Antoni Gutiérrez-Rubi, 30/04/2020. Disponible en <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/> [Consultado el 10/06/2021].
- PICCHIO, M., y SANTONILI, R., *The COVID-19 Pandemic's Effects on Voter Turnout*. IZA Institute of Labor Economics, Discussion Papers N.º 14241, 2021. Disponible en: <http://ftp.iza.org/dp14241.pdf> [Consultado el 10/06/2021].
- PRESNO LINERA, M. Á., *Coronavirus SARS-CoV-2 y derechos fundamentales (5): el derecho de voto (suspensión de elecciones vascas y gallegas)*. El derecho y el revés (3 de abril de 2020). Disponible en: <https://presnolinera.wordpress.com/2020/04/03/corana->

- virus-sars-cov-2-y-derechos-fundamentales-5-el-derecho-de-voto-suspension-de-elecciones-vascas-y-gallegas/ [Consultado el 10/06/2021].
- PRESNO LINERA, M. Á., *Prohibido prohibir votar*. Agenda Pública (12 de julio de 2020). Disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/prohibido-prohibir-votar/> [Consultado el 10/06/2021].
- RIQUELME, P., *Elecciones en tiempos de pandemia: la experiencia de las Comunidades Autónomas de Galicia y el País Vasco*. En A. DUEÑAS, D. FERNÁNDEZ, P. GUERRERO y G. MORENO (coords.). *La Constitución en tiempos de pandemia*. Valladolid: Dykinson/ Universidad de Valladolid, 2021.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Á., *Emergencia sanitaria y suspensión de elecciones*. En D. BARCELÓ, S. DÍAZ, J. GARCÍA y M. E. GUIMARAES (coords.). *COVID 19 y parlamentarismo*. Los Parlamentos en cuarentena (pp. 331-344). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2020.
- SANTANA, A.; RAMA, J. y CASAL-BÉRTOA, F. *The Coronavirus Pandemic and Voter Turnout: Addressing the Impact of Covid on Electoral Participation*. SocArxiv Papers, 17/11/2020. Disponible en <https://osf.io/preprints/socarxiv/3d4ny/> [Consultado el 10/06/2021].
- SPINELLI, A., *Managing Elections under the COVID-19 Pandemic. The Republic of Korea's Crucial Test*. International IDEA Technical Paper 2/2020. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/managing-elections-during-pandemic-republic-korea-crucial-test.pdf> [Consultado el 10/06/2021].
- VIDAL PRADO, C., *La celebración de elecciones: Una solución controvertida*. En M. A. RECCUERDA (coords.). *Antes de la próxima pandemia*, 2020, pp. 211-223. Pamplona: Aranzadi Thomson Reuters.
- WOLF, P., *The COVID-19 crisis – A much needed new opportunity for online voting?* International IDEA, 13/05/2020. Disponible en: <https://www.idea.int/news-media/news/covid-19-crisis-%E2%80%93-much-needed-new-opportunity-online-voting> [Consultado el 10/06/2021].

## Anexo

Tabla A1. *Resultados electorales en las cuatro elecciones autonómicas celebradas en España durante la emergencia sanitaria (escaños)*

Partido	Galicia	País Vasco	Cataluña	Madrid
PSOE . . . . .	14 (+ 0)	10 (+ 1)	33 (+ 16)	24 (-13)
PP . . . . .	<b>42 (+ 1)</b>	7 (- 2)	3 (- 1)	<b>65 (+35)</b>
UP . . . . .	0 (- 14)	6 (- 5)	8 (- 0)	10 (+3)
Cs . . . . .			6 (- 30)	0 (-26)
VOX . . . . .		1 (+ 1)	11 (+ 11)	13 (+1)
BNG . . . . .	19 (+ 13)			
PNV . . . . .		<b>31 (+ 3)</b>		
EH Bildu . . . . .		21 (+ 3)		
JxCAT . . . . .			<b>32 (- 2)</b>	
ERC . . . . .			33 (+ 1)	
CUP . . . . .			9 (+ 5)	
MM . . . . .				24 (+ 4)

Fuente y nota: Véase tabla 3.

# LA UNIÓN EUROPEA EN LA NUEVA GEOPOLÍTICA (1)

Federico STEINBERG\*

## Resumen

*Este artículo analiza el papel de la Unión Europea (UE) en la geopolítica global tras la pandemia del nuevo coronavirus. Parte de la premisa de que la pandemia acelera la crisis del multilateralismo y la rivalidad entre grandes potencias, lo que deja a la UE en una posición incómoda. Tras exponer cómo y por qué el sistema internacional ha pasado de la cooperación institucionalizada a la rivalidad geoestratégica, se analizan las bazas con las que cuenta la UE en las distintas estructuras del poder internacional para desarrollar autonomía estratégica en materia económica, tecnológica y de seguridad y defensa, con especial atención a cómo debe relacionarse con Estados Unidos y China.*

## Palabras clave

*Unión Europea, cooperación, multilateralismo, globalización, geopolítica.*

## Abstract

*This article discusses the role of the European Union (EU) in global geopolitics following the pandemic of the new coronavirus. It argues that the pandemic accelerates the crisis of multilateralism and the rivalry between great powers, leaving the EU in an uncomfortable position. It first explains how and why the international system has moved from institutionalized cooperation to geostrategic rivalry. Then, it focuses on the EU's strengths in the various structures of international power and on its chances for developing strategic autonomy in economic, technological and security and defence matters. Finally, it explains how the EU should deal with the United States and China.*

## Keywords

*European Union, cooperation, multilateralism, globalization, geopolitics.*

---

(1) Una versión anterior de este artículo fue publicada como STEINBERG, Federico (2020): «Geopolítica de la Unión Europea en un mundo post-COVID-19». *Información Comercial Española*. Número 916, págs. 207-220. Agradezco a Francesca Hartmann su ayuda de investigación.

\* Profesor del departamento de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid e Investigador del Real Instituto Elcano. Contacto: federico.steinberg@uam.es.

## I. INTRODUCCIÓN: EL FIN DEL SUEÑO EUROPEO

**H**ubo un tiempo en el que la Unión Europea (UE) se encontraba muy cómoda en las relaciones internacionales. Desde su fundación a mediados del siglo xx, vivía protegida bajo el paraguas de seguridad que le proporcionaba Estados Unidos a través de la OTAN y podía contar con que el entramado de instituciones multilaterales creadas bajo liderazgo norteamericano velaría tanto por sus intereses como por los de sus estados miembros y empresas. Incluso podía confiar en que, con matices, las ideas políticas y económicas dominantes en París, Berlín o Bruselas eran también influyentes en los círculos del poder occidentales.

De hecho, tras la caída del bloque soviético, dichas ideas llegaron a ser hegemónicas en todo el mundo. Así, el aparente triunfo de la democracia liberal, la economía de mercado y la cooperación transnacional (a lo que Fukuyama en 1992 se refirió como «El fin de la Historia»), permitían a los europeos sentirse orgullosos y optimistas. Aunque ya hacía tiempo que sus estados miembros no tenían tanto poder como Estados Unidos (o la Unión Soviética), eso no les preocupaba demasiado. Sabían que no lideraban, pero que nada se hacía sin ellos o en su contra. Además, los estrategas europeos estaban convencidos de que, en un mundo post-moderno, la Unión no debía aspirar a ser una potencia clásica que ejerciera el poder como sus estados miembros lo habían hecho en el pasado cuando eran imperios, sino que debía ejercitar su poder blando y su capacidad de persuasión en un mundo cada vez más interdependiente en el que los conflictos bélicos eran cada vez menos probables.

Por todo ello, a la entrada del siglo xxi, la UE soñaba con exportar su modelo de gobernanza multinivel cooperativo e institucionalizado al resto del mundo (Leonard, 2005) mientras sus ciudadanos seguían gozando de crecientes niveles de bienestar y seguridad y sus empresas, aunque menos pujantes que en el pasado, todavía estaban en la frontera del conocimiento, las finanzas y la tecnología. Ni siquiera los atentados del 11 de septiembre de 2001, que llevaron a la guerra de Irak en 2003 y al auge de las tesis del choque de civilizaciones que había planteado Huntington (1997), cambiaron sustancialmente esta percepción. Eran los tiempos del «sueño europeo» (Riffkin, 2005), en los que a menudo se subrayaba la necesidad de que la UE hablara con una sola voz en el mundo y avanzara en la economía del conocimiento, pero en los que nadie se lamentaba demasiado cuando la Europa geopolítica era casi inexistente más allá de algunos temas comerciales y de cooperación al desarrollo. En palabras de Pissani-Ferry (2019), «Desde el punto de vista geopolítico, la UE siempre ha intentado mantener la economía separada de las relaciones internacionales. Por lo tanto, se sentía como en casa en un sistema multilateral basado en reglas, en el que el ejercicio del poder estaba restringido».

Pero mientras Europa estaba confiada, adormecida y ensimismada se empezaron a producir cambios estructurales en la economía y la geopolítica globales, cambios que la crisis financiera de 2008 y la pandemia del COVID-19 en 2020 se encargarían de acelerar (Rodrik y Walt, 2020) y que terminarían con el «sueño europeo».

Primero fueron la paulatina des-occidentalización del mundo y el auge de Asia que, unidas al aumento de la desigualdad, generada por la aceleración de la interdependencia económica, la automatización y la dureza de la crisis financiera y del euro –que se cebó especialmente con los países del sur de Europa– empezaron a

cuestionar la hiper-globalización nacida tras la caída del Muro de Berlín, aumentaron el rechazo al libre comercio y dieron lugar al auge de los partidos anti-sistema (Fernández-Albertos, 2018; Rodrik, 2020). A continuación, y sobre todo tras el referéndum pro-Brexit y la elección de Trump en Estados Unidos en 2016, se hicieron evidentes los problemas del llamado orden liberal internacional, comenzaron las escaramuzas comerciales y la cooperación continuó debilitándose, dando lugar a una nueva realidad internacional caracterizada por la rivalidad geoestratégica entre China y Estados Unidos, que puso de manifiesto las dificultades de la UE para actuar de forma concertada y liderar el renacimiento del multilateralismo. Así, en 2019, Leonard *et al.* (2019: 19) alertaban de que «La Unión Europea necesita un cambio de mentalidad para lidiar con las amenazas a su soberanía económica. Tiene que aprender a pensar como una potencia geopolítica, definir sus objetivos y actuar estratégicamente». Era evidente que, si las principales potencias habían dejado de confiar en el institucionalismo liberal, la UE jugaría con desventaja si no cambiaba de estrategia y se seguía comportando como una potencia «herbívora» en un mundo de potencias cada vez más «carnívoras». Comenzó entonces la retórica sobre la «Comisión Europea Geopolítica» (Comisión Europea, 2020) y la necesidad de que la UE comenzara a utilizar «el lenguaje del poder» (Borrell, 2019).

Pero el despertar definitivo del sueño europeo se produjo tras el estallido del COVID-19. Además de atestar un duro golpe económico a Europa y de volver a poner a prueba la estabilidad de la unión monetaria, la pandemia puso de manifiesto una absoluta falta de cooperación internacional (el G20 estuvo ausente durante 2020), un cuestionamiento todavía más intenso de cada vez más aspectos de la globalización y un aumento de las tensiones entre las grandes potencias centrada en la diplomacia de las vacunas. Parece confirmarse que, esta vez sí, la UE tendrá que aprender a desenvolverse en un entorno internacional en el que la anarquía y la *realpolitik* pesarán más que el derecho internacional y las instituciones. En palabras de Pissani Ferry (2019): «El reto para Europa es posicionarse ante un nuevo panorama en el que el poder importa más que las reglas y el bienestar de los consumidores». Y debe hacerlo rápido si no quiere quedar definitivamente relegada a un segundo plano en la escena internacional.

Este artículo explora el papel de la UE en las relaciones internacionales en el mundo post-COVID. Tras analizar cómo y por qué el sistema internacional parece haber pasado del internacionalismo-liberal-cooperativo a la rivalidad geoeconómica, se analizan las bazas con las que cuenta la UE en las distintas estructuras del poder internacional, cómo puede fortalecerlas y cómo debe relacionarse con Estados Unidos y con China. En particular, se explora qué debería hacer la UE para reducir su vulnerabilidad y aumentar su autonomía estratégica en materia de seguridad y defensa, tecnología y aspectos comerciales y financieros.

## II. ¿UNA VUELTA A LA ANARQUÍA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES?

Para analizar el papel de la UE en la geopolítica global, resulta útil rescatar algunos conceptos teóricos sobre la estructura del sistema internacional y las fuentes que determinan el poder de los estados en la misma. Sin ellos, no se entiende

por qué la UE, cómoda en un mundo de reglas e instituciones, pero incómoda en un mundo más anárquico y caracterizado por la rivalidad geoestratégica (en parte por no ser ella misma un Estado), ha quedado tan descolocada en los últimos años y podría estarlo aún más en la era post-COVID.

El estudio de las relaciones internacionales desde una visión Realista parte de la premisa de que el sistema internacional es anárquico. En el interior de cada nación el Estado ostenta el monopolio legítimo de la violencia, hace cumplir la legislación y protege los derechos de propiedad. Sin embargo, la principal característica de las relaciones internacionales es la falta de una autoridad supranacional capaz de mantener el orden. La dinámica natural de la política internacional se caracteriza por la continua amenaza de conflicto. De hecho, para la escuela realista, las relaciones entre Estados son «una especie de competencia entre jugadores en el Estado originario de la naturaleza en el que no hay más restricciones a las acciones de cada uno que las que imponen las necesidades cambiantes del juego y las conveniencias superficiales de los jugadores» (Hoffmann 1965:6). No existe ningún organismo internacional capaz de obligar a los países a cumplir ninguna norma internacional, ni siquiera cuando éstas han sido previamente acordadas.

Sin embargo, a medida que las relaciones internacionales se han vuelto más complejas, que la interdependencia económica ha aumentado (reduciendo la probabilidad de conflictos bélicos y dando lugar a mayores niveles de desarrollo y prosperidad) y que han aparecido actores no estatales relevantes (en particular las empresas multinacionales, pero también algunas ONG o los movimientos transnacionales de la sociedad civil), las formas de interacción entre los Estados también han evolucionado. Por una parte, incluso potencias hegemónicas como Estados Unidos han comprendido que les podía resultar útil establecer acuerdos internacionales o estructuras de gobernanza supranacionales que operaran veladamente y en términos generales a favor de sus intereses, al tiempo que favorecerían al conjunto mediante la provisión de bienes públicos globales. Gracias a las mismas, su poder duro podía quedar difuminado, al tiempo que podían tener una enorme influencia en el campo de las ideas, que la escuela constructivista de las relaciones internacionales ha identificado como un elemento crucial del ejercicio del poder en el ámbito internacional (Abdelal *et al.*, 2010)(2).

Por otra parte, las propias instituciones de cooperación supranacional, muchas veces débiles en un principio, han ido ganando autonomía llegando a configurar regímenes internacionales, definidos por Krasner como «conjuntos de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones implícitos o explícitos en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales» (Krasner, 1983:2). Así, bajo la lógica smithiana liberal de las posibilidades de obtención de ganancias mutuas del intercambio y la cooperación, el realismo, el mercantilismo y el nacionalismo quedaron relegados a un segundo plano en las relaciones internacionales en las últimas décadas del siglo XX al tiempo que el concepto de ganancia absoluta (paretiana) del intercambio se volvía más relevante que el de ganancia relativa. En ese contexto, en el que

---

(2) Otro buen ejemplo de la importancia de las ideas, esta vez en el ámbito de la construcción europea, sería la forma en la que Alemania ha logrado imponer su visión económica en la gobernanza del euro, que ha restringido las alternativas en política monetaria y fiscal y ha creado un modelo muy conveniente para el modelo económico alemán centrado en la exportación.

las tesis liberales-institucionalistas más próximas al razonamiento de los economistas parecían demostrar que la cooperación era sostenible y ventajosa para todos en un mundo post-hegemónico (Keohane, 1984), la UE se movía como pez en el agua. De hecho, la propia construcción europea había respondido a esa lógica de la cooperación económica enmarcada en instituciones fuertes que aseguraran que la rivalidad entre (antiguas) grandes potencias (o imperios), quedara olvidada.

Durante los primeros años del siglo XXI, la UE trabajó (con dudoso éxito) para dotar de una cara más amable, equilibrada y justa a la globalización (Lamy, 2004). Así, la declaración de Laeken de 2001 definía a la Unión como «una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no solo beneficien a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible». (3) Sin embargo, nunca empleó el poder duro (militar) ni las amenazas para avanzar en este objetivo. Siempre trabajó dentro de las instituciones internacionales, lo que le valió calificativos como potencia civil, potencia post-moderna y, sobre todo, «potencia normativa», término acuñado por Manners (2002) y que se ha convertido en una de las banderas de la UE en su actuación exterior, que siempre se ha vinculado a la defensa de un «multilateralismo eficaz» (4). Así, por ejemplo, en el campo económico, la UE siempre intentó que los acuerdos se desarrollaran bajo el paraguas multilateral de la OMC, sucumbiendo sólo a la tentación de los acuerdos preferenciales discriminatorios cuando empezó a ver que sus empresas podían quedarse atrás en el acceso a mercados internacionales (Steinberg, 2019a: 362), y abogando siempre por mantener y reforzar el libre comercio, la cooperación y las reglas.

Pero ni los éxitos de la cooperación, ni el avance de la democracia y la membresía cuasi-universal de las instituciones económicas internacionales, ni la aparición de problemas globales derivados de la interdependencia que requieren cooperación, lograron eliminar la lógica anárquica subyacente al sistema internacional que predicaba la escuela realista. De hecho, como afirmaba Kennedy en su análisis del auge y caída de las grandes potencias al analizar el declive de Estados Unidos ante el auge económico de Japón a finales de los años ochenta del siglo XX (Kennedy 1987: 525), sólo era cuestión de tiempo hasta que alguna potencia cuestionara el poder americano. Y cuando eso sucediera, el orden liberal internacional basado en reglas sería puesto a prueba porque Estados Unidos dejaría de proveer la infraestructura necesaria para que el sistema pudiera funcionar, que Kindleberger (1983), desde una perspectiva de economía política internacional, había vinculado a un sistema comercial abierto, una moneda estable y, sobre todo, al liderazgo internacional; y que Gilpin (1987) había desarrollado construyendo sobre las ideas de Kindleberger y su teoría de la estabilidad hegemónica. De hecho, autores neo-realistas como Mearsheimer (2018) teorizaron que el liberalismo hegemónico que orientó la política exterior de Estados Unidos desde el fin de la guerra fría, y que aspiraba a expandir la democracia por el mundo desde una visión idealista, estaba condenado al fracaso.

---

(3) Consejo Europeo. Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea, Anexo 1 a las Declaraciones de la Presidencia, Laeken, 14-15 de diciembre de 2001.

(4) De hecho, la estrategia de seguridad europea de 2003, planteaba el multilateralismo efectivo como piedra angular de la política exterior de la UE.

Pero más allá de los debates teóricos, parece que la crisis de la hegemonía americana (o transatlántica), que Krauthammer bautizó en 1990 como «el momento unipolar» (1989-2008), ha terminado llegando. Las brechas internas en los países avanzados generadas por la hiper-globalización y la Gran Recesión (2008-2010) la han precipitado (Snyder, 2019). Pero ha sido sobre todo el auge de China –que cuestiona la hegemonía estadounidense de un modo en el que la Unión Soviética nunca lo hizo– la que ha hecho virar la política exterior estadounidense hacia postulados más aislacionistas y nacionalistas, que han dejado a la UE descolocada y, hasta cierto punto, huérfana.

Hay analistas que subrayan que la rivalidad entre China y Estados Unidos hace imposible la supervivencia de estructuras de cooperación multilateral y aboca al sistema internacional a una nueva guerra fría y tecnológica. Incluso van más allá y consideran que ambas potencias terminarán enfrentándose porque serán incapaces de evitar la llamada «trampa de Tucídides» (Allison, 2017). Otros, más optimistas, consideran que la enorme interdependencia económica entre China y Estados Unidos, unida a los nuevos retos globales como el cambio climático o las pandemias, reduce las probabilidades de conflicto abierto y abre oportunidades para preservar espacios de cooperación (Shiffrinson, 2020). Además, sobre la base de los trabajos que subrayan el poder de agencia de los individuos (Nye, 2008), argumentan que si Trump no hubiera ganado las elecciones en 2016, o ahora que ha abandonado la Casa Blanca, las posibilidades de renovar la cooperación transatlántica y de refundar instituciones internacionales incorporando parte de las demandas de China, pero también las de Occidente sobre que China no compite en igualdad de condiciones debido a las particularidades de su modelo económico, aumentarán de forma exponencial. En todo caso, por el momento, la Administración Biden parece compartir el diagnóstico de Trump hacia China, aunque su estrategia podría cambiar parcialmente al buscar aliados (sobre todo la UE) y regresar en algunos aspectos –como el cambio climático– al multilateralismo.

No sabemos si Estados Unidos y China se enfrentarán en el futuro. Pero lo que parece claro es que la crisis del COVID-19 ha agudizado las tensiones entre ambas potencias. Estados Unidos, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, bajo la administración de Trump, renunció a liderar la respuesta global a la pandemia y profundizó su introspección y su nacionalismo. Dejo de financiar - y anunció que abandonaría - la Organización Mundial de la Salud (OMS), boicoteó las iniciativas para que el G-20 diera una respuesta económica y sanitaria coordinada a la pandemia (que son especialmente importantes para los países emergentes y en desarrollo), redobló sus ataques contra la OMC y su sistema de resolución de conflictos e intentó culpabilizar directamente a China de la pandemia. Como respuesta, China, preocupada por la debacle económica global generada por el virus, ha reactivado su estrategia económica de la doble circulación, acentuado su nacionalismo, acelerado sus campañas de desinformación para intentar reescribir el relato de «héroes y villanos» de la pandemia, y, sin dar la espalda explícitamente al sistema multilateral, ha optado por fortalecer sus viejas alianzas e intentar trazar algunas nuevas, sobre todo mediante la diplomacia de las vacunas.

Sin embargo, algo importante ha cambiado desde que Biden llegó a la Casa Blanca. Estados Unidos ha vuelto a la OMS, al acuerdo de París sobre Cambio Climático y pretende renovar la relación transatlántica. Se trata de buenas noticias para la UE. Pero esto no significa que Estados Unidos vaya a salir de su aislamien-

to, abrazar completamente el multilateralismo como en el siglo XX o terminar con algunas de sus políticas proteccionistas (de hecho, el «Buy American» de Biden se parece bastante al «America First» de Trump).

En síntesis, la estructura del sistema internacional está cambiando, y dicho cambio se va a ver acelerado por la pandemia del coronavirus (Borrell, 2020a). (5) En este contexto de auge del nacionalismo, la UE, que nació precisamente para superarlo, tiene la difícil tarea de reposicionarse en el mundo y consolidar una posición propia e independiente. Además, debe trabajar para sostener, en la medida de lo posible, cierto multilateralismo que permita a la globalización no sufrir una súbita reversión (que sería especialmente peligrosa para una Unión que se encuentra muy abierta al comercio internacional y exhibe un superávit estructural en su cuenta corriente) y que evite que el mundo entre en una lógica neo-imperial en la que todos los Estados se vean obligados a decidir si están de parte de Estados Unidos o de China (Steinberg, 2019b; Esteban y Otero-Iglesias, 2020).

La cuestión es si la Unión, que parece haberse dado cuenta de que estos cambios estructurales son inevitables, cuenta con los instrumentos para desarrollar, por fin, una auténtica y renovada política exterior.

### III. HACIA UNA (NUEVA) ESTRATEGIA DE POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA

Aunque sea ya lugar común decir que la UE es un gigante económico y un enano político, no sería justo afirmar que la UE no tiene política exterior. La principal (y más exitosa) política exterior europea ha sido la ampliación. Además, la UE es sin duda una potencia regional y ha ido desarrollando una política de vecindad encaminada (con desigual éxito) a estabilizar sus fronteras sur y este. Por último, en materia de comercio internacional, la UE sí habla con una sola voz y tiene una enorme influencia.

Pero lo más importante desde el punto de vista de la formulación y estrategia de política exterior es que, a lo largo de los años, ha logrado generar, sostener y refinar un discurso sobre principios y valores que la ha diferenciado de otras potencias tradicionales. Como «potencia normativa» dotada de un enorme poder blando, su estrategia exterior se centraría en el «multilateralismo eficaz» (Drieskens y Schaik, 2014) y en la capacidad para exportar sus normas y estándares, sobre todo en materia de regulación económica (Bradford, 2020). De hecho, la Unión se ha convertido en uno de los ejemplos predilectos del enfoque constructivista de las relaciones internacionales, que vincula el poder a la capacidad de proyectar ideas que dan forma a los relatos dominantes.

Pero más allá de la retórica, la UE ha tenido el problema de que sus decisiones de política exterior deben adoptarse por unanimidad, lo que hace que tiendan a converger en un mínimo común denominador que muchas veces está «descafeinado»

---

(5) En el largo plazo, es posible que el mundo termine adoptando una estructura más multipolar, con al menos cuatro fuertes bloques conformados en torno a China, India, Estados Unidos y la Unión Europea, y una pléyade de liderazgos regionales entorno a países como Brasil, Turquía, Indonesia, Sudáfrica, Egipto, Rusia, Nigeria o Japón. En todo caso, esto es todavía muy incierto.

por las divisiones entre sus Estados miembros, y en general no incorpora elementos de poder duro. Asimismo, en las organizaciones internacionales o el G-20, aunque sus Estados miembros coordinen sus posiciones, la suma de sus voces no tiene el mismo peso que la de Estados Unidos o China, por lo que existe la paradoja de que la UE promueve un «multilateralismo eficaz» pero en las organizaciones multilaterales (a excepción de la OMC) a veces tiene una cacofonía de voces (Barbé, 2012).

En todo caso, según ha ido avanzando el siglo XXI, la UE ha ido modificando su estrategia de política exterior. No ha renunciado a sus valores y principios, pero ha reconocido los cambios estructurales en el sistema internacional, el declive del multilateralismo y sus propias debilidades. De hecho, en la evaluación de la Estrategia Global Europea de 2016, publicada en 2019, antes del estallido de la pandemia del coronavirus, se planteaba que la seguridad de la Unión requería, entre otras cuestiones, mejorar la gestión de crisis, ampliar sus capacidades de defensa, promover la gobernanza global y aumentar la capacidad de resiliencia de las sociedades europeas y de las de sus vecinos.

Sin embargo, como se ha mencionado, la pandemia del coronavirus obliga a una actualización de la política exterior europea y a recalibrar sus instrumentos. En palabras del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión Europea Josep Borrell: «La crisis del coronavirus está creando un entorno global más competitivo, donde la confrontación avanza más rápido que la cooperación. Como UE, nos enfrentamos a mares más agitados y corremos el riesgo de quedar atrapados en las corrientes cruzadas de las principales potencias que nos exigen que escojamos un bando» (Borrell, 2020b). Por lo tanto, la UE aspira a erigirse en una tercera gran potencia capaz de defender sus intereses sin verse arrastrada ni por Estados Unidos ni por China, aunque también ha dejado claro que se encuentra más próxima a su tradicional aliado transatlántico, con el que espera recuperar en el futuro su tradicional buena sintonía (Esteban y Otero-Iglesias, 2020). Para ello, necesita desarrollar autonomía estratégica en los campos de la sanidad, la economía, la tecnología y la defensa. Y debe hacerlo, evocando el clásico de Frank Sinatra, «a su manera» (Borrell, 2020b). La pregunta es si cuenta con las capacidades para ello.

Desde el punto de vista objetivo, y tal y como ilustra el Índice de Presencia Global del Real Instituto Elcano, la UE (tomada con un bloque) tiene aproximadamente la misma presencia global que Estados Unidos, y casi el triple que China, que ha duplicado la suya en los últimos diez años. (6) Esta presencia es más económica y blanda que militar (la UE es la primera potencia comercial, inversora y donante del mundo). Sin embargo, como subrayan los autores de este índice (Olivé y García Santos, 2019), presencia no es poder; y la UE «boxea por debajo de su peso» en las relaciones internacionales. La cuestión, entonces, pasa por transformar la presencia en poder.

El análisis clásico de Strange (1988) sostiene que las cuatro fuentes del poder estructural en las relaciones internacionales –íntimamente relacionadas entre sí– son seguridad, producción, finanzas y conocimiento. Resulta evidente que la UE flaquea en la primera (y además después del Brexit queda aún más debilitada), ha perdido cierto peso en la segunda (la producción manufacturera se ha desplazado al

---

(6) Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presencia Global, fecha de acceso: 18 de junio de 2020.

mundo emergente en las últimas décadas - aunque algunos países del norte de Europa siguen siendo grandes exportadores -, y su dominio en los servicios se está debilitando), no logra despuntar en la tercera (tiene bancos grandes, pero el euro carece de la infraestructura necesaria para ser una moneda de reserva global) y corre un serio riesgo de quedar rezagada en la cuarta, especialmente en lo relativo a la cuarta revolución industrial, los gigantes tecnológicos y el 5G.

Aun así, todavía no es tarde para la Unión. Pero una condición necesaria para levantar el vuelo pasa por que aprenda a vincular la economía y la tecnología con la geopolítica (como hace cualquier Estado nación tradicional), de forma que deje de proyectar su enorme poder económico de forma fragmentada y refine sus instrumentos de política económica exterior. También debe generar capacidades propias de seguridad y defensa y aprender a enfrentar las amenazas relativas a la ciberseguridad y la desinformación. De este modo, dejaría de ser percibida como un actor dividido, lento, torpe y poco eficaz cuando se lo compara con Estados Unidos, China, Rusia, o incluso India. Naturalmente, esto requiere cohesión interna y capacidad para hablar con una sola voz, lo que a su vez exige resolver sus brechas internas (norte-sur en temas económicos y este-oeste en temas migratorios) y terminar con la unanimidad en las decisiones de política exterior.

Todo esto ya era necesario antes de la pandemia del COVID-19, cuando Trump demostró que Estados Unidos estaba dispuesto a explotar la dependencia europea en materia de seguridad para lograr objetivos a corto plazo, que Rusia estaba dispuesta a utilizar la energía como arma geopolítica, que Turquía haría lo mismo con la inmigración o que China usaría su creciente poder económico e inversor para obtener ventajas políticas en Europa (y más allá). Pero tras la pandemia, el cambio de orientación de la política exterior europea es imprescindible. De lo contrario, como, sostienen Leonard y Shapiro (2019), «Europa, en vez de ser un actor, corre el riesgo de convertirse en el tablero de juego en el que las grandes potencias compiten por el poder y la gloria». Así, si pasara de ser «sujeto» de las relaciones internacionales a ser «objeto», terminaría dividida, debilitada (y tal vez sometida), que es lo que conviene a Estados Unidos, China y Rusia.

La autonomía estratégica tiene varias caras, y todas ellas conducen a reducir la vulnerabilidad y la dependencia, poder actuar sin someterse a los dictados de otros y aumentar la soberanía y la capacidad de ejercer el poder. Suele vincularse a la defensa, pero va mucho más allá, porque en un mundo en el que el recurso al poder duro (militar) es cada vez menos frecuente, las capacidades económicas y tecnológicas son cada vez más relevantes. En todo caso, a nadie escapa que la Unión necesita crear ciertas capacidades en materia de seguridad y defensa, aunque también es verdad que esto es lo más difícil de conseguir dadas las diferentes «culturas estratégicas» de sus principales miembros y la dificultad en la definición de objetivos comunes que vayan más allá de definiciones sencillas de seguridad.

En todo caso, hay que subrayar que la suma del gasto militar de los países europeos es considerable (cerca de los 200.000 millones de dólares anuales, incluyendo al Reino Unido, casi cuatro veces más que Rusia, aunque sólo un tercio de lo que gasta Estados Unidos). El gasto no se realiza de forma conjunta, por lo que no se aprovechan las economías de escala ni se tiene una distribución de tareas eficiente, pero se han dado pasos en los últimos tres años que parecían impensables hace una década, como el establecimiento de la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) en materia de seguridad y defensa. No se trata todavía de una fuer-

za de intervención rápida, pero sí de una estructura en la que se comparten doctrina y equipo, lo que agiliza los procesos de decisión. Asimismo, la Comisión ha lanzado el Fondo Europeo de Defensa, que prevé destinar 13.000 millones de euros durante el período 2021-2027 para apoyar proyectos de investigación en el ámbito de la defensa y cofinanciación de capacidades. Pero sigue faltando desarrollar mejor el pensamiento estratégico, aumentar el nivel de ambición a escala europea y, sobre todo, definir objetivos comunes. Por más que Estado Unidos haya reafirmado su compromiso con la OTAN es necesario preparar el terreno para que la UE cuente con capacidades propias. De hecho, la aspiración a corto plazo para la UE debería ser poder hacerse cargo de su vecindario en materia de seguridad y defensa de forma autónoma.

En materia económica es donde la UE tiene sus mayores fortalezas. La principal es el mercado interior, con casi 450 millones de consumidores (post Brexit), que aparece como un enorme activo sobre el que proyectar poder e influencia (el llamado «efecto Bruselas»; Bradford, 2020) porque todos los países están dispuestos a dar algo para acceder a él. Por lo tanto, en el ámbito económico, la estrategia europea está mejor dibujada. Sin embargo, es necesario refinar sus instrumentos, sobre todo porque la pandemia está reestructurando las cadenas de suministro globales, llevará a la redefinición del concepto de sectores y reservas estratégico, hará más difícil el mantenimiento de la competencia y del campo de juego equilibrado debido a las ayudas de Estado, acelerará la digitalización y la carrera por el control del 5G y podría derivar en un recrudecimiento de los conflictos comerciales y de divisas.

En este contexto, la UE necesita acelerar la vinculación entre la política comercial y otras patas de la política exterior (Feás y Steinberg, 2019), algo que su recientemente presentada estrategia de política comercial aspira a conseguir. Y es que la política comercial ya no puede pensarse de forma aislada. Como instrumento de política económica exterior, tiene que estar íntimamente vinculada con la de defensa, la industrial y de innovación tecnológica, la de internacionalización del euro e incluso la climática (7).

En el campo multilateral, y aunque hay que ser conscientes de los límites a la cooperación, la UE sigue estando bien situada para liderar la reforma de la OMC, de la OMS y de la fiscalidad internacional, así como para dar un nuevo impulso a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que seguirán marcando la agenda internacional en las próximas décadas y que podrían experimentar un empujón por las renovadas preocupaciones que la pandemia ha puesto sobre la mesa en relación al cambio climático.

En el ámbito del comercio multilateral, el objetivo de la UE es trabajar para que tanto China como Estados Unidos asuman la necesidad de reformar la OMC y adaptarla al siglo XXI, algo en lo que coinciden la mayoría de los demás miembros de la organización, que además buscan el liderazgo europeo. Dicha reforma debería

---

(7) Al mismo tiempo, de puertas adentro, y para asegurar que los europeos sigan apoyando la integración económica –que hasta ahora ha formado parte del ADN de la Unión– y se alejen de los postulados nacionalistas, hace falta aumentar la legitimidad de los intercambios comerciales, lo que pasa por compensar más y mejor a los perdedores de la liberalización y atajar el problema de la fiscalidad de las empresas digitales en particular y de los paraísos fiscales y los desequilibrios asociados a la globalización financiera en particular (Feás y Steinberg, 2019).

centrarse en el rediseño de su mecanismo de resolución de conflictos, en las normativas de subsidios, propiedad intelectual y transferencia de tecnología, tratamiento de empresas públicas, defensa de la competencia en materia comercial internacional, las reglamentaciones sobre servicios, comercio electrónico e inversiones. Asimismo, sería importante modificar aspectos institucionales cruciales como la paralizante regla del consenso, el absurdo trato especial común preferencial a países en desarrollo –en vez de caso por caso– o clarificar definitivamente la peligrosa cláusula de seguridad nacional (8). Hay que asumir que China no cambiará su modelo económico y que, tal vez, Estados Unidos seguirá siendo reacia a ciertos aspectos del multilateralismo, pero aun así parece claro que la apuesta por reformar la OMC para generar un marco de co-existencia entre el capitalismo chino y el occidental, que tendrán que convivir en el futuro, beneficiaría a todos (9).

Pero además de las reformas multilaterales, la UE necesita reforzar sus instrumentos específicos de política económica exterior, tanto ofensivos como defensivos, que son clave para ganar autonomía estratégica. El más evidente es el papel internacional del euro. Mientras la moneda única no complete su unión bancaria y fiscal y no se dote de instrumentos políticos e institucionales para mejorar su gobernanza y asegurar su viabilidad a largo plazo, incluidos los eurobonos, una voz común en el mundo y una silla única en las instituciones financieras multilaterales, no podrá aspirar a disfrutar de las ventajas de ser una moneda de reserva o a ejercer poder monetario en el sistema internacional (Cohen, 2018). Al día de hoy, al no tener un proyecto común suficientemente definido en relación a su moneda, un Estado que la sustente y un ejército que la proteja, el euro se encuentra en una posición de debilidad frente a al dólar y eventualmente lo estará también frente al yuan. Un buen ejemplo de ello fue la incapacidad de las empresas europeas para escapar de las sanciones que Estados Unidos estableció sobre las empresas que continuaran haciendo negocios con Irán cuando la Administración Trump abandonó el acuerdo nuclear en 2018. La hegemonía del dólar fue clave para que Estados Unidos pudiera ejercer esa forma de poder monetario.

Por fortuna, algunas cosas están cambiando. Las emisiones de deuda pública que la Comisión Europea realizará en los próximos años para financiar el Plan de Recuperación, unidas a los mecanismos que el BCE ha anunciado para asegurar la provisión de liquidez en euros a socios que emplean la moneda europea, podrían permitir un lento avance de la internacionalización del euro al aumentar la liquidez y la profundidad de los mercados globales en euros (Claeys y Wolff, 2020). Sin embargo, todavía falta que los Estados miembros y la Unión den un impulso político a la internacionalización de su moneda, por ejemplo, mediante la adquisición del petróleo en euros o mediante acciones que demuestren que el BCE puede comportarse como un prestamista de última instancia global, como la Fed hace en momentos de pánico. Ese es un paso que la Unión todavía no se ha atrevido a dar.

---

(8) Véase European Commission (2018) para una propuesta de reforma ambiciosa planteada por la Unión Europea.

(9) Al tiempo que persigue la reforma de la OMC, la unión debe continuar con su estrategia de acuerdos comerciales preferenciales, tanto para mantener los mercados abiertos ante el auge del proteccionismo como para mantener un sistema de normas y derecho internacional lo más extenso posible ante un eventual colapso del sistema multilateral (Feás y Steinberg, 2019).

En paralelo, la UE necesita reforzar sus instrumentos económicos defensivos, desde el control (y eventual bloqueo) de inversiones extranjeras hasta la aplicación de su normativa de ayudas de Estado para empresas no europeas, el arancel sobre las importaciones de bienes producidos con estándares medioambientales bajos –que es una pata esencial del Pacto Verde Europeo– o el desarrollo (y exportación) de las innovaciones de empresas tecnológicas europeas, en particular en lo relativo al 5G o las baterías eléctricas. En los últimos años se han aprobado iniciativas en estos campos, pero es de esperar que, como consecuencia del coronavirus, habrá nuevos avances. En particular, el Fondo de Recuperación europeo podría ser una de las palancas para la creación de «campeones europeos», en particular en el campo tecnológico, aunque estas iniciativas no deben poner en peligro el campo de juego equilibrado dentro del mercado interior. Todas estas medidas crearán animadversión y resistencias en terceros países, y supondrán una actitud menos acomodaticia y cooperativa de la UE en el panorama económico internacional, pero son esenciales para que las grandes potencias comiencen a ver a la Unión como un bloque que realmente entiende el lenguaje del poder.

#### IV. LA RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS Y CHINA

Aunque este artículo ha adoptado un enfoque analítico y conceptual, sin analizar actuaciones concretas de la UE en distintas áreas geográficas, se hace necesaria una reflexión del papel de la UE tanto hacia Estados Unidos y China como ante la rivalidad entre ambas.

La relación entre China y Estados Unidos puede continuar deteriorándose o bien estabilizarse, como sucedió en enero de 2020 cuando ambas potencias llegaron a un acuerdo para frenar la guerra comercial. Sin embargo, en ambos casos, la UE saldrá debilitada. En el primero porque un aumento de la rivalidad y de la confrontación erosionarán todavía más el sistema multilateral y colocarán a la UE en situaciones incómodas (piénsese, por ejemplo, en el difícil papel europeo ante una escalada de tensión o un eventual conflicto en Taiwán). En el segundo, porque cualquier acuerdo entre ambas superpotencias, seguramente se haría a expensas de la UE. Por ejemplo, el acuerdo comercial firmado entre ambas que puso fin a la escalada arancelaria en 2020, que abrió la puerta a un «comercio gestionado» (*managed trade*) destinado a que China comprara más bienes estadounidenses, perjudicaba a la UE al generar una desviación de comercio de productos agrícolas y además, desde una perspectiva europea, suponía una oportunidad perdida para que China modificara algunas de sus prácticas económicas más nocivas en materia de subsidios y transferencia de tecnología, que perjudican tanto a Estados Unidos como a la UE.

En definitiva, la UE debe ser consciente de este telón de fondo y desarrollar una estrategia común y sin fisuras internas en relación a ambas potencias, apoyada en los instrumentos de autonomía estratégica mencionados arriba y que logre transformar el actual G-2 en un G-3, en el que Europa esté al mismo nivel que los demás. No debe ser equidistante porque sigue compartiendo más valores e intereses con Estados Unidos, pero debe asumir que el tradicional «amigo americano» no volverá a ser el mismo, ni siquiera ahora que Trump ha abandonado la Casa

Blanca. En este sentido, el reciente movimiento europeo de volverse «más duro» con China, que ha agradado a Estados Unidos, debe basarse (como ha sido el caso) en una convicción europea, no en la presión norteamericana.

En relación a Estados Unidos, la UE debe abandonar el victimismo del «amante despechado». Europa ya no es una prioridad de la política exterior estadounidense y, desde la óptica de Washington, tampoco es una región problemática a la que haya que dedicarle demasiados recursos. Por lo tanto, es probable que Estados Unidos, aún si reactiva la relación transatlántica, no se involucre en los conflictos del vecindario europeo (Balcanes occidentales, Bielorrusia, Ucrania, Siria, Libia, Rusia, etc.) y que, en general, aumente su aislacionismo y complete el giro hacia Asia que comenzó con la Administración Obama.

Por lo tanto, la UE debe reconocer que el terreno que pisa en la relación transatlántica no es del todo sólido, y que tendrá que tomar decisiones para aumentar su autonomía que podrían no gustar a Estados Unidos. Ampliar el «espacio Atlántico» para incluir a América Latina y África en algunos temas, una pretensión histórica de España y Portugal, podría ayudar a la UE a equilibrar la relación con Estados Unidos en su favor.

En relación con China, la UE ya ha perdido la inocencia. Hasta hace bien poco la Unión definía a China como un socio estratégico imprescindible para afrontar los principales temas de la agenda global en un orden internacional multilateral, al tiempo que cada uno de sus Estados miembros cultivaba la relación económica con el gigante asiático. Sin embargo, desde 2019, la UE ha entendido que la relación bilateral tiene muchas facetas, pasando a calificar a China como «competidor económico en busca de liderazgo tecnológico» y como «rival sistémico que promueve modelos alternativos de gobernanza» (esta última frase molesta profundamente a las autoridades chinas, pero la UE la sigue empleando, aunque algunos de sus Estados miembros no lo hagan). Esto no significa que la UE comulgue con la tesis de la nueva guerra fría que está ganando peso en Estados Unidos, pero sí pone de manifiesto una creciente preocupación con el modo en el que la actitud de China puede debilitar a las economías europeas y desproteger a sus ciudadanos a través de una competencia económica y tecnológica desleal. Además, la UE se ha dado cuenta de que cuando China habla de defensa del multilateralismo se refiere a algo distinto que las potencias occidentales. Tiene en mente el mantenimiento de un sistema comercial abierto que permita continuar con las prácticas que han llevado al desarrollo de la economía china y, sobre todo, que permita a las autoridades mantener un modelo económico y una política exterior que cada vez se está volviendo más incompatible con las reglas del sistema multilateral existente y con las alianzas tradicionales occidentales, sobre todo en Asia y América Latina, y en lo relativo a los derechos humanos.

Por ello, la UE debe poner en valor las ventajas que las empresas chinas obtienen de su acceso al mercado europeo y ser mucho más exigente en términos de reciprocidad y transparencia, al tiempo que reduce su dependencia de productos chinos, que la pandemia ha demostrado que es excesiva. En particular, la UE debe subrayar que el acceso al mercado chino de sus productos y el aseguramiento de un campo de juego equilibrado que requiere una nueva regulación sobre subsidios en China son objetivos irrenunciables para mantener el mercado europeo abierto al comercio y la inversión chinas. Un primer paso es haber cerrado en 2020 el acuerdo bilateral de inversiones (CAI, por sus siglas en inglés), en negociación

desde 2013, logrando que China asumiera muchas de las reivindicaciones europeas en materia de apertura de mercado, derechos humanos y sostenibilidad. Sin embargo, el mismo, que para algunos se ha quedado corto y que no incorpora suficientes mecanismos para que China cumpla con sus compromisos, tiene una muy difícil ratificación en el Parlamento Europeo debido a que las violaciones de derechos humanos que se han producido en China sobre la minoría musulmana uigur en 2021, que han llevado a una escalada de sanciones cruzadas. Al mismo tiempo, en la medida en la que haya elementos potenciales de colaboración, desde el cambio climático o la salud global hasta la reforma de algunos organismos económicos multilaterales, se puede plantear una negociación directa con China en la que la UE debe aspirar a encabezar una coalición de países que están interesados en que China modifique sus prácticas económicas más nocivas y anticompetitivas, a ser posible con el apoyo de Estados Unidos. En todo caso, y en este tema se ha avanzado bastante en los últimos tiempos, es esencial mantener la unidad de acción hacia el gigante asiático para evitar quedar dividida con cantos de sirena económicos. Y la UE debe asumir también que una mejor relación transatlántica empeorará las relaciones entre China y la UE.

## V. CONCLUSIÓN

La pandemia del COVID-19 ha acelerado una serie de tendencias internacionales en marcha, desde la digitalización y la desigualdad hasta la rivalidad entre China y Estados Unidos y la crisis del multilateralismo. Aunque se abre una puerta para aumentar la cooperación en materia sanitaria, climática y sobre la fiscalidad global, lo cierto es que el mundo camina hacia un nuevo (des)orden internacional, con un Estados Unidos más aislacionista, una China más asertiva, una Rusia que seguirá golpeando por encima de su peso y unas instituciones económicas internacionales más débiles. Esto supone un cambio profundo en el funcionamiento del sistema internacional, que deja a la UE, cómoda en un mundo de reglas y cooperación (bajo el paraguas de seguridad estadounidense), pero incómoda en un mundo de rivalidad geoestratégica, descolocada.

Por lo tanto, la UE, que además no contará con el Reino Unido, tiene que repensar sus herramientas de política exterior para avanzar hacia una autonomía estratégica que le permita actuar de forma autónoma para promover sus valores e intereses sin someterse a las presiones de Estados Unidos o China. Tiene palancas económicas, tecnológicas y políticas a su disposición, pero debe atreverse a utilizarlas de forma más asertiva, asumiendo que esto puede generar roces y conflictos. Debe también seguir promoviendo una reforma del multilateralismo, pero asumiendo también que esa empresa se antoja difícil y que, por lo tanto, tiene que tener también un plan B.

## REFERENCIAS

- BARBÉ, Esther. «La UE frente a la emergencia de un mundo post-occidental: en busca del prestigio perdido», Revista *CIDOB d'Afers Internacionals*. n.º 100, 2012 p. 91-112.
- BRADFORD, Ann. *The Brussels Effect*. Oxford University Press, 2020.
- BORRELL, Josep. *The post coronavirus world is already here*. ECFR, 2020. [https://www.ecfr.eu/publications/summary/the\\_post\\_coronavirus\\_world\\_is\\_already\\_here](https://www.ecfr.eu/publications/summary/the_post_coronavirus_world_is_already_here).
- BORRELL, Josep. «In rougher seas, the EU's own interests and values should be our compass», 2020. Disponible en [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage\\_en/80854/In%20rougher%20seas,%20the%20EU%E2%80%99s%20own%20interests%20and%20values%20should%20be%20our%20compass](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/80854/In%20rougher%20seas,%20the%20EU%E2%80%99s%20own%20interests%20and%20values%20should%20be%20our%20compass).
- BORELL, Joseph. *High Representative/Vice President-designate of the European Commission: Opening statement*. Parlamento Europeo. Bruselas, 7 de octubre de 2019. [https://multimedia.europarl.europa.eu/en/hearing-of-josep-borrell-fontelles-high-representative-vice-president-designate-of-the-european-commission-opening-statement\\_I178140-V\\_v](https://multimedia.europarl.europa.eu/en/hearing-of-josep-borrell-fontelles-high-representative-vice-president-designate-of-the-european-commission-opening-statement_I178140-V_v).
- CLAEYS, Gregory y WOOL, Guntram. «Is the COVID-19 crisis an opportunity to boost the euro as a global currency?» *Bruegel Policy Brief*, 5 de junio de 2020.
- COMISIÓN EUROPEA, *Programa de trabajo de la Comisión para 2020: una hoja de ruta ambiciosa para una Unión que se esfuerza por lograr más resultados*. [Comunicado de prensa]. Bruselas, 29 de enero. De 2020 [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip\\_20\\_124](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_20_124).
- COHEN, Benjamin. *Currency Power: Understanding Monetary Rivalry*. Princeton University Press, 2018.
- DRIESKENS, Edith y VAN SCHIK, Louise G (ed.). *The EU and Effective Multilateralism Internal and external reform practices*. Routledge, 2014.
- ESTEBAN, Mario y OTERO-IGLESIAS, Miguel (coordinadores). *Europe in the Face of US-China Rivalry*, European Think-tank Network on China (ETNC), enero de 2020.
- EUROPEAN COMMISSION. «WTO modernisation: Introduction to future EU proposals». *Concept paper*, 18 de septiembre de 2018. Disponible en <https://bit.ly/2NqyVb2>.
- FEÁS, Enrique y STEINBERG, Federico. *La política comercial europea ante un entorno internacional cambiante*. Real Instituto Elcano, Madrid, 2019.
- FERNÁNDEZ-ALBERTOS, José. *Anti-Sistema: Desigualdad económica y precariado político*. Editorial Catarata, 2018.
- FRIEDEN, Jeffrey; PETTIS, Michael y RODRIK, Dani y ZEDILLO, Ernesto. *After the Fall: The Future of Global Cooperation*, Geneva Reports on the World Economy, n.º 14, 2012.
- FUKUYAMA, F. *El fin de la Historia y el último hombre*. Ed. Planeta, 1992.
- GILPIN, Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton, NJ. Princeton University Press, 1987.
- GRAHAM, Allison. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Houghton, Milfin, Harcourt, 2017.
- HUNTINGTON SAMUEL. P. *El choque de civilizaciones*. Paidós, 1997.
- HOFFMANN, Stanley. *Contemporary Theory in International Relations*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1965.
- KEOHANE, Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World, Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.
- KENNEDY, Paul, *The Rise and Fall of Great Powers*. Random House, 1987.

- KINDLENBERGER, Charles, *The world in Depression 1929-1939*. University of California Press, 1973.
- KRASNER, Stephen (editor), *International Regimes*. Cornell University Press, 1983.
- LAMY, P., «Europe and the Future of Economic Governance», *Journal of Common Market Studies* 42(1), 2004, pp. 5-21.
- LEONARD, Mark, *Why Europe Will Run the 21st Century*. Fourth Estate. London and New York, 2005.
- LEONARD, Mark, PISANI-FERRY, Jean, WOOLF, Guntram, RIBAKOVA, Elina y SHAPIRO, Jeremy, *Redefining Europe's economic sovereignty*. Bruegel Policy Contribution, Issue n. 9 June 2019.
- LEONARD, Mark y SHAPIRO, Jeremy, «Strategic sovereignty: How Europe can regain the capacity to act», ECFR Policy Brief. 25 de junio de 2019.  
[https://www.ecfr.eu/publications/summary/strategic\\_sovereignty\\_how\\_europe\\_can\\_regain\\_the\\_capacity\\_to\\_act](https://www.ecfr.eu/publications/summary/strategic_sovereignty_how_europe_can_regain_the_capacity_to_act).
- MANNERS, Ian, «Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?». *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n.º 2, 2019, pp. 235-258.
- MEARSHEIMER, John, *The Great Delusion. Liberal Dreams and International Realities*. Yale University Press, 2018.
- NYE, Joseph, *The Powers to lead*. Oxford University Press, 2008.
- OLIVIÉ y GARCÍA SANTOS (2019): *El Índice Elcano de Presencia Global 2018 ya está aquí*. Blog del Real Instituto Elcano. <https://blog.realinstitutoelcano.org/el-indice-elcano-de-presencia-global-2018-ya-esta-aqui/>.
- PISSANY FERRY, Jean, «Europe and the new imperialism», Bruegel, 2019. <http://bruegel.org/2019/04/europe-and-the-new-imperialism/>.
- RAWI, Abdelal, BLYTH, Mark y PARSONS, Craig, *Constructing the international Economy*. Cornell University Press, 2010.
- RODRIK, Dani., *Why does globalization fuel populism?* Mimeo, 2020. Available at: [https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/why\\_does\\_globalization\\_fuel\\_populism.pdf](https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/why_does_globalization_fuel_populism.pdf).
- RODRIK, Dani y WALT, Stephen, *Constructing a New Global Order: A Project Framing Document*. Mimeo, 2020. Disponible en <https://j.mp/3iasSCL>.
- SHIFRINSON, Joshua, «The rise of China, balance of power theory and US national security: Reasons for optimism?», *Journal of Strategic Studies*, 43:2, 2020, 175-216.
- SNYDER, Timothy, *El camino hacia la no libertad*. Galaxia Gutemberg, 2018.
- STEINBERG, Federico, «La UE como potencia comercial», en *La política de la UE: Crisis y Continuidad*. CIS, 2019.
- STEINBERG, Federico, *Europa ante el neo-imperialismo*. Real Instituto Elcano. 23 de mayo de 2019.
- STRANGE, Susan, *States and Markets*. Printer London, 10.

# ÁFRICA Y EL COVID-19: REAFIRMACIÓN DE DESIGUALDADES Y UNA HUELLA A LARGO PLAZO

Marta ÍÑIGUEZ DE HEREDIA\*

## Resumen

*África no ha sido de los continentes más castigados por la pandemia en vidas humanas, pero sí a nivel económico, social y político. El capítulo hace un repaso por los esfuerzos que se han hecho desde el continente y analiza aquellos factores ligados a la economía mundial que más han afectado al continente. La Covid-19 ha puesto de manifiesto las desigualdades existentes dentro de los países y a nivel global, dejando ver las fracturas de un régimen de cooperación y derechos humanos.*

## Palabras clave

*África, Covid-19, desigualdad, economía global, cooperación.*

## Abstract

*Africa has not been among the most affected continents by the pandemic in human lives, but it has been at the social, economic and political levels. The chapter gives an overview of the efforts undertaken from the continent. It also analyses the factors linked to the global economy that have most affected the continent. The Covid-19 has manifested the existing inequalities inside the countries but also at the global level, showing the weaknesses of the cooperation and human rights regime.*

## Keywords

*Africa, Covid-19, inequality, global economy, cooperation.*

---

\* Marta Íñiguez de Heredia es doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad London School of Economics and Political Science (LSE). Su investigación se encuentra a caballo entre los estudios de paz y conflicto, estudios africanos, la sociología histórica y la teoría práctica de las Relaciones Internacionales.

Marta Íñiguez de Heredia es Profesora Ayudante Doctora en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid.

La COVID-19 visto desde África ha puesto de manifiesto una vez más las desigualdades estructurales tanto del sistema económico como del régimen global de derechos humanos y desarrollo. Esto es porque dicha incidencia se ha notado más a nivel social, político y económico, que a nivel de vidas humanas. El impacto en la salud en el continente africano no ha llegado a los niveles de los países del hemisferio norte. Por ejemplo, África ha registrado en un año y medio, desde el inicio de la pandemia, casi 7 millones de casos y apenas 172.000 muertes, en comparación con los más de 77 millones casos de América (continental, pero con la mayor incidencia en EE. UU. y Canadá) y 60 millones de Europa, con más de 2 millones y 1 millón de muertes respectivamente (1).

De hecho, África ha sido de los continentes que más rápidamente ha respondido a la extensión de la epidemia, con resultados muy positivos. Desde el primer caso conocido en África, en febrero de 2020 en Egipto, el miedo a que una nueva epidemia pudiera terminar con los ya sobrecargados sistemas de salud en el continente, muchos gobiernos y sociedad civil en su conjunto, tomaron medidas drásticas para parar los posibles contagios. Es decir, no solamente se tomaron medidas a nivel oficial, sino que hubo un gran apoyo de la sociedad civil (2). Esto, añadido a una población joven y un clima favorable parecen ser las claves de la baja incidencia comparativamente (3). No es la primera vez que una epidemia se para gracias a la acción conjunta de gobiernos, personal sanitario y sociedad civil en África. El Ébola fue parado de forma bastante eficaz en países como Nigeria, Mali y Senegal, gracias a esta coordinación (4).

Esto es necesario apuntarlo desde el principio ya que África tiende a verse, sobre todo desde los países del Norte, como un continente desesperado por la ayuda de los países ricos para ser salvado de sus propias miserias. No obstante, en muchos casos, las sociedades africanas se han movilizadas de forma exitosa para confrontar retos tanto de fuera como de dentro del continente. El caso del COVID-19 no ha sido distinto.

Como se ha indicado anteriormente, la mayor incidencia del COVID-19 en África ha sido en materia social, política y económica. Lo que esto manifiesta no son solamente las deficiencias de las instituciones africanas, que existen y de manera prominente, sino también las deficiencias de las instituciones globales. Esto ha dejado ver las debilidades del régimen de derechos humanos, así como las desigualdades que han agravado el impacto de la pandemia, amplificando las brechas sociales tanto en el interior de las sociedades africanas como a nivel global.

Todo ello, como se apunta en este capítulo tiene un impacto político, que tiene que ver sobre todo con las relaciones estado-sociedad, y con las relaciones exteriores

---

(1) ECDC «Geographical Distribution of Cases from December 2019» <https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases> Accedido 1/08/2021.

(2) *Partnership for Evidence-Based Covid-19 Response* citado en Anne Soy «Coronavirus in Africa: Five reasons why Covid-19 has been less deadly than elsewhere» BBC, 8/10/2020 <https://www.bbc.com/news/world-africa-54418613> Accedido 1/08/2021. Esto no quita para que haya habido también rechazo a las vacunas en algunos lugares como hasta un 60 y 80% en Camerún y BurkinaFaso. Según el proyecto CORAF (coronavirus en África). Ver <https://theconversation.com/les-populations-dafrique-sont-elles-prettes-a-accepter-le-vaccin-anti-covid-19-149104>.

(3) Soy, Anne. «Coronavirus in Africa».

(4) WHO, «Successful Ebola responses in Nigeria, Senegal and Mali». <https://www.who.int/news-room/spotlight/one-year-into-the-ebola-epidemic/successful-ebola-responses-in-nigeria-senegal-and-mali>.

de los estados. Como veremos, en este sentido, muchos regímenes han perdido legitimidad, ahondando en brechas de legitimidad y conflictos sociales, lo cual ha sido en muchos casos respondido con represión de la disidencia o intensificación de tensiones previas, especialmente en los casos donde las elecciones han tenido que ser pospuestas o se han cancelado hasta nuevo aviso. El COVID-19 también se ve a nivel de las relaciones externas. En un momento en que se la regionalización de África se había intensificado, la pandemia actual podría provocar una ralentización, ya que, en muchos casos, las vías de financiación e inversión podrían estar mejor aseguradas mediante los socios tradicionales. En todo caso, el COVID-19 significa que África en su conjunto tendrá que seguir peleando por tener voz propia como continente y área regional tanto comercial como políticamente, lo cual puede aportar soluciones al incremento de desigualdades traídas por la pandemia, pero también mayores retos.

## I. IMPACTO SOCIAL

Es difícil, en general, desagregar el impacto del COVID-19, pero en África especialmente. La dependencia en el comercio exterior y en la economía sumergida tanto para el sostenimiento de las economías familiares como para la dotación de servicios sociales de toda índole ha significado una quiebra del sustento socioeconómico de muchas familias, ya que han sido estos sectores los que se han visto más afectados por la pandemia. A esto se han sumado las medidas adoptadas para paliar la epidemia, provocando una reducción del acceso a la educación a millones de niños, y mucho más de niñas, así como de esos mismos círculos de economía informal que ofrecían un mínimo sustento a millones de hogares a lo largo y ancho del continente.

Desde principios de la pandemia ya se alertaba de una crisis alimentaria. Los retrasos y contracciones del comercio exterior hacia África han implicado una subida de precios en productos básicos como maíz, trigo y arroz de hasta el 45 % desde enero de 2020 (5). Esto ocurre, como se acaba de apuntar, justo a la vez que millones de hogares han perdido o reducido substancialmente sus ingresos. Esto es fundamentalmente no debido a una falta de producto sino a una imposibilidad de su rápida distribución (6).

La educación es uno de los sectores que más se ha visto afectado. Un informe del Observatorio de Derechos Humanos afirma que «el cierre de las escuelas causado por la pandemia ha exacerbado las desigualdades existentes previamente, siendo los más afectados los niños que ya estaban en riesgo de ser excluidos de una educación de calidad» (7). Niños y niñas se han visto encerrados en casa sin contacto con profesores sin prácticamente ningún recurso que pudiera suplir su aprendizaje. Las consecuencias directas, como en otros continentes, ha sido estrés, depresión y ansiedad en prácticamente todas las franjas de edad. En África, este absentismo forzado ha exacerbado las desigualdades de género, siendo las niñas las más perjudicadas.

---

(5) BANCO MUNDIAL, 2021. «Food Security and Covid-19» <https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/food-security-and-covid-19>.

(6) *Ibid.*

(7) OBSERVATORIO DERECHOS HUMANOS, 2020. Impact of Covid-19 on Children's Education in Africa. <https://www.hrw.org/news/2020/08/26/impact-covid-19-childrens-education-africa>.

Las niñas se han visto obligadas a trabajar en sus casas cuidando de hermanos pequeños, atendiendo la casa, la tierra o la economía familiar; si atender la escuela supone el uso de tecnología, esta, de estar disponible en casa, suele ser de escasa calidad y tiende a ser monopolizada por los niños; también se ha observado un mayor índice de matrimonios forzados en algunos países como Malawi, Tanzania y Sudán del Sur (8).

Tal y como afirman diferentes informes, la pandemia ha afectado negativamente a mujeres y niñas de manera desproporcionada, poniendo en entredicho la realización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en materia de género, además de otras áreas (9). Si bien los datos reales están lejos de conocerse, la violencia de género también se ha intensificado durante los confinamientos, incluyendo violencia conyugal, abuso sexual, matrimonios infantiles y casos de mutilación genital femenina (10).

Todo esto además ha tenido mucha más incidencia en zonas rurales, poniendo también de manifiesto la brecha digital y generacional. En algunas zonas de conflicto, los niños se ven más expuestos a ser reclutados por grupos armados bien de forma forzosa o voluntaria. En otros lugares como Sudán del Sur, algunos grupos armados como Rapid Support Forces comenzaron a utilizar el colegio de niñas como base para entrenamiento (11).

En general, los colectivos más desfavorecidos han sido también los más castigados por la pandemia. Como apunta Berta Mendiguren, las poblaciones autóctonas, nómadas o seminómadas, refugiadas y desplazadas de varias regiones, las poblaciones encarceladas, especialmente las mujeres, así como las personas con discapacidad han visto obstaculizada o dificultada su acceso a los servicios sociosanitarios (12).

Finalmente, el impacto social del COVID-19 en África no se puede separar del más estrictamente sanitario. Como ya se apuntaba, las instituciones africanas cuentan con importantes deficiencias a pesar de que estas deben valorarse en el contexto de fuertes presiones, incluidas guerras y pandemias. Los sistemas sanitarios en el continente son un barómetro de este estado y estas presiones, con unos de los presupuestos más bajos a nivel global (13). Esto ha supuesto una grave limitación para el acceso y distribución a Equipos de Protección Individual (EPI), oxígeno y vacunas (14).

(8) *Ibid.*

(9) UNFPA «Impact of Covid-19 on Gender Equality and Women's Empowerment» 2020 <https://esar.unfpa.org/en/publications/impact-covid-19-gender-equality-and-womens-empowerment-east-and-southern-africa>; <https://africa.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/04/gender-in-the-framework-of-the-response-to-the-covid-19-pandemic-in-west-and-central-africa>.

(10) African Union Commission (AUC), UN Women, OHCHR and UNFPA.

«Gender Based Violence in Africa during the COVID-19 Pandemic» 2020 <https://africa.unwomen.org/en/digital-library/publications/2020/12/gbv-in-africa-during-covid-19-pandemic>.

(11) OBSERVATORIO DERECHOS HUMANOS. «Impact of Covid-19».

(12) MENDIGUREN, Berta. «La COVID-19 en África Profecías, paradojas, desafíos y oportunidades para el continente, la UE y la salud global» GONZÁLEZ, Elsa Aimé e DOMÍNGUEZ DE OLAZÁBAL, Itxaso (ed). *Informe África: Desafíos Conjuntos para África y Europa Bajo la Pandemia*. 2021. Fundación Alternativas, p. 16.

(13) JACQUEMONT, Pierre. 2020. «Les systèmes de santé en Afrique mis à l'épreuve?», *Policy Center for the New South*, Policy Brief PB 20-32, abril, disponible en: [https://www.policycenter.ma/sites/default/files/PB\\_20\\_32\\_Jacquemont.pdf](https://www.policycenter.ma/sites/default/files/PB_20_32_Jacquemont.pdf).

(14) MENDIGUREN, «La COVID-19 en África».

No obstante, aquí también se observa el impacto de las desigualdades globales. No sólo la vacuna se hace casi inaccesible para muchos países africanos, sino que su distribución presenta una serie de obstáculos que conjuntamente, hace que la OMS piense que sólo el 20 % de la población africana estará vacunada para finales de 2021 (15). La competencia internacional, así como las imposiciones de las propias farmacéuticas en cuanto a precio y comercialización la hacen inviable para presupuestos ya reducidos de sistemas sanitarios africanos. A finales de agosto de 2021, sólo un 2 % de la población africana se ha vacunado, la OMS pide una moratoria en la tercera dosis para poder primero vacunar en África, ya que se teme que sin ella nuevas cepas podrían emerger (16).

Asimismo, las imposiciones de la agenda internacional implican la priorización del COVID-19, posponiendo otros programas de vacunación (17). Esto no es nuevo. Por regla general, África se ve sometida a las prioridades sanitarias internacionales, y, más particularmente, del Norte. Además, como afirma José Luis de la Flor, la medicalización de la salud global, implica que la salud y mucho más las pandemias, se abordan de forma medicalizada, en vez de tomar un enfoque más socioeconómico y no puramente desde lo sanitario y desde el medicamento (18). Es decir, las pandemias tratan las consecuencias más inmediatas –la enfermedad, desde el punto de vista sanitario– pero no la raíz del problema, incluyendo las condiciones medioambientales, sociales y económicas que han llevado a la provocación y extensión de la pandemia.

Este enfoque, sumado a los programas implantados de forma vertical «han debilitado los ya frágiles sistemas de salud al centrarse en fortalecer los servicios relacionados con enfermedades específicas, creando un sistema a dos velocidades en el que quien sufría de dicha dolencia recibía atención gratuita y de mayor calidad» (19). Además, como está pasando con la priorización del COVID-19 es que otras patologías de mayor incidencia se ven relegadas a un segundo plano, posponiendo en muchos casos las campañas de vacunación anuales. Esto puede además tener un efecto dominó, creando campos de cultivo para la reproducción de nuevos virus, en poblaciones con un sistema inmunitario debilitado.

## II. IMPACTO ECONÓMICO

El mayor impacto a nivel económico responde al aumento del desempleo y la caída de inversiones, con una consecuente caída del PIB de muchos países y el efecto dominó para los diferentes ámbitos social y político. En 2020, un estudio sobre Etiopía, Malawi, Nigeria y Uganda, ya calculaba que un 77 % de su población había perdido sus ingresos debido a la pandemia, recayendo desproporciona-

---

(15) PELÍCANO, Helena. «El futuro de la pandemia depende de la Vacunación en África» <https://www.lavanguardia.com/internacional/20210723/7619395/futuro-pandemia-depende-vacunacion-africa.html>.

(16) *Ibid.*

(17) MENDIGUREN. «La COVID-19 en África».

(18) DE LA FLOR, José Luis. *Securitización de la salud y medicalización de las relaciones internacionales. Una genealogía africana del poder médico global*. Tesis doctoral, UAM, 2020.

(19) MENDIGUREN. «La COVID-19 en África», p. 11.

damente en familias que ya vivían en una situación de pobreza (20). Un estudio más reciente sobre 10 países confirma estos hallazgos, haciendo un balance negativo de los efectos a largo plazo. Primero, la pérdida de ingresos a nivel individual es concomitante a la pérdida de ingresos por parte de los gobiernos y una subida de los niveles de pobreza extrema, que se proyecta en un 4% (21). Segundo, la pérdida de inversiones, prevista entre un 35 y un 72%, afectando países como Nigeria y Angola por su dependencia en el petróleo de forma especialmente significativa, supone un efecto dominó en los diferentes sectores económicos y en los ingresos estatales.

El impacto económico, como también social, tienen como resultado una «mortalidad indirecta» (22). Es decir, si bien el número de muertes directas del COVID-19 está resultando hasta ahora comparativamente bajo en África, los efectos que esta tendrá a nivel socio-económico incidirán en una mayor mortandad, venida de una bajada del nivel de vida, falta de acceso a medicinas para curar enfermedades prevenibles, así como de un deterioro de las condiciones de vida.

Justo cuando África iba a dar el salto a una mayor independencia a nivel comercial, apostando por una unión comercial africana (AfCFTA), se enfrenta a los efectos de una pandemia que han hecho muchas de sus economías más dependientes. África entró en el 2020 en plena expansión económica, con previsiones que apuntaban a un crecimiento del 3,2 y 3,5 entre ese año y el 2021 (23). Muchos otros indicadores como en salud, desarrollo económico y uso de tecnología estaban registrando mejoras (24).

Pero la llegada del COVID-19 ha supuesto cambios a largo plazo, dados los efectos económicos vistos también en Europa, China, EE. UU., India y Reino Unido, que son los mayores inversores y de ayuda al desarrollo en África. El partenariado UE-AU, que tenía previsto reforzar sus lazos en la cumbre prevista para el 2021 se ha visto no sólo pospuesto en su fecha, sino de alguna forma pospuesto en sus objetivos también (25). Aunque la UE, como grupo, es el mayor donante y el mayor inversor, es posible que se expanda más el comercio con China, lo que por otra parte pueda provocar una mayor dependencia en este país como principal socio. Lo que ya se está viendo es que la pandemia ha afectado muy negativamente

---

(20) JOSEPHSON, Anna; KILIC, Talip; MICHLER, Jeffrey D. 2020. «Socioeconomic Impacts of COVID-19 in Four African Countries». *Policy Research Working Paper*, n.º. 9466. World Bank, Washington, DC. WORLD BANK. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34733> License: CC BY 3.0 IGO.

(21) <https://www.africa.undp.org/content/rba/en/home/library/reports/analysing-long-term-socio-economic-impacts-of-covid-19-across-di.html>.

(22) INZAULE, Seth C., *et al.* «COVID-19 and indirect health implications in Africa: Impact, mitigation measures, and lessons learned for improved disease control.» *PLoS medicine*, vol. 18,6 e1003666. 2021, doi:10.1371/journal.pmed.1003666.

(23) MARÍN EGOSCOZÁBAL, Ainhoa. «Claves del Impacto Económico del Coronavirus en África», Real Instituto Elcano, 2020. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari44-2020-marin-claves-del-impacto-economico-del-coronavirus-en-africa](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari44-2020-marin-claves-del-impacto-economico-del-coronavirus-en-africa).

(24) *Ibid.*

(25) ÍÑIGUEZ DE HEREDIA, Marta. «¿Hacia un partenariado más igualitario? Lo que deparan las relaciones Europa-África en el futuro más próximo». En GONZÁLEZ, Elsa Aimé y DOMÍNGUEZ DE OLAZÁBAL, Ixaso (ed). *Informe África: Desafíos conjuntos para África y Europa bajo la pandemia*. 2021. Fundación Alternativas, pp. 27-36.

tanto en el presente inmediato con esa pérdida de poder adquisitivo, como a las previsiones de futuro que se presentaban positivas.

### III. IMPACTO POLÍTICO

Tanto en África como en otros continentes del mundo, sectores de la población han cuestionado las medidas que imponían duras restricciones a muchas libertades básicas en sus respectivos países. No obstante, en África, con muchos regímenes democráticos ya cuestionados desde hacía tiempo y otros regímenes autoritarios, el COVID-19 ha agravado la tensión social y falta de confianza política. Por ejemplo, en Etiopía, con el conflicto en Tigray, el retraso de las elecciones dos veces en 2020 hasta Julio del 2021, ha supuesto poner a una gran parte de la población del país en contra del gobierno y agravar las tensiones. Esto se sumó a los disidentes encarcelados y a la cancelación de las elecciones en regiones supuestamente inseguras, lo que vino a ser interpretado como un abuso y un intento de extender el poder del gobierno central (26). En Senegal, el retraso indefinido de las elecciones desde 2019 ha provocado protestas, lo cual ha conllevado una represión de líderes de la oposición y del uso de la violencia por parte del gobierno (27).

Otros lugares como Nigeria, Tanzania, Uganda y Zimbabwe han experimentado abusos de poder, represión de protestas, encarcelamiento de líderes disidentes y cortes en los medios de comunicación (28). Considerando que muchos de los conflictos en África actualmente están ligados a choques entre la sociedad y sus gobiernos por la falta de legitimidad y democracia, el impacto del COVID-19 supone por tanto un factor más que ahonda esta brecha social y que puede resultar en mayor inestabilidad (29).

El régimen global de Derechos Humanos, así como los Objetivos del Milenio, ODS, han sido puestos a prueba en esta pandemia, poniendo de relieve su limitada capacidad para paliar cuestiones que tienen que ver no sólo con la ayuda al desarrollo, sino con las desigualdades estructurales tanto domésticas como internacionales. Algunos analistas como Stephen Walt han puesto también de manifiesto la superficialidad de la globalización y la vuelta del protagonismo del estado, como garante de la seguridad, incluida la sanitaria (30). Al fin y al cabo, afirma Walt, quien tiene la capacidad de movilizar los servicios, infraestructura necesaria para la protección de la población son los estados. No cabe aquí traer a cola-

(26) SAIIA, «How COVID-19 undermines democracy in Africa» 2021, July. <https://saiia.org.za/research/how-COVID-19-undermines-democracy-in-africa/>.

(27) Tawanda Karombo, «Senegal is experiencing Africa's first post-Covid protests» Quartz Africa, 10 marzo 2021.

<https://qz.com/africa/1982109/senegal-protests-reflect-anger-over-covid-19-economic-fallout/>

(28) SAIIA, «How COVID-19 undermines democracy».

(29) BURKE, Jason. 2021. «An economic calamity: Africa faces years of instability» 13 agosto. <https://www.theguardian.com/world/2021/aug/13/an-economic-calamity-africa-faces-years-of-post-covid-instability>; Íñiguez de Heredia, Marta. 2019. «¿Por qué surgen los grupos armados en África?» <https://www.esglobal.org/por-que-surgen-los-grupos-armados-en-africa/>.

(30) STEPHEN WALT, «The Realist's Guide to the Coronavirus Outbreak» Foreign Policy, 9 marzo 2020 <https://foreignpolicy.com/2020/03/09/coronavirus-economy-globalization-virus-icu-realism/>

ción el debate sobre la globalización. No obstante, tanto si los estados han cobrado nuevo protagonismo o nunca lo perdieron, o si la globalización nunca fue tal o si está en retroceso, lo que parece claro es que el reparto de poder político y económico mundial es crucial para analizar la incidencia de la pandemia a corto, medio y largo plazo. En África, esto significará una nueva estrategia para muchos países a nivel de socios políticos y comerciales. Es muy probable que la integración regional siga adelante, pero se ralentizará, ya que muchos países se verán mayormente atados a sus aliados habituales ya que estos canales tienen la posibilidad de agilizar en el corto y medio plazo acceso a financiación, inversión y ayudas de todo tipo.

Las relaciones con Europa ya han puesto esto de manifiesto. Justo en el momento en el que la UE quiere intensificar las relaciones con la Unión Africana en una situación de igualdad, la UA está dividida entre un rechazo a seguir siendo el socio menor del partenariado con la UE, apostar fuerte por su propia integración regional, y los lazos fuertes que todavía unen a países africanos y sus antiguas metrópolis, así como con aquellos socios tradicionales como pueda ser la relación del Norte de África con España (31). El desarrollo de los canales intra-regionales en África podrían suponer no obstante una salida muy positiva para los problemas que ha traído o intensificado el COVID-19.

#### IV. CONCLUSIÓN

Si bien África ha representado durante varias décadas el foco de varias epidemias –muchas de ellas traídas de fuera– el COVID-19 ha pasado por África sin una repercusión especialmente notoria, en comparación con cómo ha afectado a otros continentes como Europa o América del Norte. Es por esto que el mayor impacto del COVID-19 en África se ha visto a nivel social, económico y político más que sanitario, pero se sentirá especialmente a largo plazo. Tras casi dos años desde el inicio de la pandemia, los africanos han visto afectados sus salarios, sus canales habituales de distribución y comercio, y su red ciudadana de servicios y atención social. No es en esto África diferente, pero sí que supone la pérdida de su sustento habitual para muchas familias y sectores de la población.

En este sentido, el régimen de Derechos Humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible no han servido para amortiguar muchos de estos efectos en un continente con algunas de las economías más frágiles del globo. Mientras que muchos países africanos comenzaban a disminuir sus cotas de población en la pobreza, de desigualdad de género y a mejorar sus índices de salud y escolarización, el COVID-19 supone una vuelta atrás en muchos de estos parámetros. Esto pone de manifiesto que estos regímenes, a pesar de su capacidad de movilización de programas e inversiones no son lo suficientemente fuertes para paliar los efectos de desigualdades estructurales.

En todo caso, deberíamos abstenernos de aseverar precipitadamente una debacle africana por el COVID-19. No es cuestión de ser afropesimistas o afrooptimistas. Estas posturas, demasiado frecuentemente evocan un imaginario en el que se vilifi-

---

(31) IÑIGUEZ DE HEREDIA «¿Hacia un partenariado más igualitario?»

ca o se admira a África porque se aleja o se acerca de lo que se consideran países desarrollados. África es y será más compleja de lo que nos imaginamos. Por ello, si bien el COVID-19 hará la vida de muchos africanos y africanas mucho más difícil, será también un momento para observar las iniciativas que desde el continente surgen para paliar estas dificultades y para cambiar las circunstancias.

## BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL. «Food Security and Covid-19», *Banco Mundial*, 2021 <https://www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/food-security-and-covid-19>. Accedido 1/8/2020.
- BURKE, Jason. «An economic calamity: Africa faces years of instability» 13 agosto de 2021 <https://www.theguardian.com/world/2021/aug/13/an-economic-calamity-africa-faces-years-of-post-covid-instability>. Accedido 1/8/2020.
- Berta MENDIGUREN. «La COVID-19 en África. Profecías, paradojas, desafíos y oportunidades para el continente, la UE y la salud global». En Elsa Aimé GONZÁLEZ e Itxaso DOMÍNGUEZ DE OLAZÁBAL (ed). *Informe África: Desafíos conjuntos para África y Europa bajo la pandemia*. 2021. Fundación Alternativas, pp. 11- 26.
- ÍÑIGUEZ DE HEREDIA, Marta. «¿Hacia un partenariado más igualitario? Lo que deparan las relaciones Europa-África en el futuro más próximo. Elsa Aimé González e Itxaso Domínguez de Olazábal (ed) *Informe África: Desafíos Conjuntos para África y Europa Bajo la Pandemia*. 2021. Fundación Alternativas, pp. 27-36.
- ÍÑIGUEZ DE HEREDIA, Marta. «¿Por qué surgen los grupos armados en África?» 2019. <https://www.esglobal.org/por-que-surgen-los-grupos-armados-en-africa/>. Accedido 1/8/2020.
- JOSEPHSON, Anna; KILIC, Talip y MICHLER, Jeffrey D. «Socioeconomic Impacts of COVID-19 in Four African Countries». *Policy Research Working Paper*. n.º 9466. World Bank. 2020. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34733> Accedido 1/08/2020.
- KAROMBO, Tawanda. «Senegal is experiencing Africa's first post-Covid protests». *Quartz Africa*, 10 marzo de 2021. <https://qz.com/africa/1982109/senegal-protests-reflect-anger-over-covid-19-economic-fallout/> Accedido 1/08/2020.
- MARÍN EGOSCOZÁBAL, Ainhoa. «Claves del Impacto Económico del Coronavirus en África». Real Instituto Elcano. 2020. [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari44-2020-marin-claves-del-impacto-economico-del-coronavirus-en-africa](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari44-2020-marin-claves-del-impacto-economico-del-coronavirus-en-africa) Accedido 1/08/2020.
- OBSERVATORIO DERECHOS HUMANOS. Impact of Covid-19 on Children's Education in Africa. 2020. <https://www.hrw.org/news/2020/08/26/impact-covid-19-childrens-education-africa>. Accedido 1/8/2020.
- SAIIA. «How COVID-19 undermines democracy in Africa», julio 2021. <https://saiia.org.za/research/how-COVID-19-undermines-democracy-in-africa/>.
- SOY, Anne. «Coronavirus in Africa: Five reasons why Covid-19 has been less deadly than elsewhere». BBC, 8 octubre 2020. <https://www.bbc.com/news/world-africa-54418613>. Accedido 1/8/2020.
- WALT, Stephen. «The Realist's Guide to the Coronavirus Outbreak». *Foreign Policy*, 9 marzo 2020 <https://foreignpolicy.com/2020/03/09/coronavirus-economy-globalization-virus-icu-realism/> Accedido 1/8/2020.

# LA GOBERNANZA REGIONAL DEL COVID-19 EN LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Susanne GRATIUS  
Thomas LEGLER  
Jessica QUEZADA

## Resumen

*El texto explora las respuestas regionales en Europa y América Latina/Caribe al desafío de salud que planteó el virus COVID-19. A tal fin, identificamos cinco desafíos de gobernanza regional y los trasladamos al ámbito de la gestión de la pandemia: información y conocimiento, normas y principios, políticas públicas, instituciones y recursos materiales. Desde una perspectiva comparada analizamos en dos secciones separadas si la cooperación regional en la UE y América Latina/Caribe aumentó (o no) en estos ámbitos. Finalmente destacamos, en un tercer apartado, las similitudes y diferencias y explicamos las causas de las trayectorias diversas de gestión colectiva de la pandemia en ambas regiones.*

## Palabras clave

*Unión Europea, América Latina, Caribe, gobernanza regional, interregionalismo, salud pública, COVID-19.*

## Abstract

*The text asks how Europe and Latin America/Caribbean responded to the virus COVID-19 and addressed the challenges for public health. Consequently, we identify five regional governance gaps and explore their application during the management of the pandemic: information and knowledge, norms and principles, public policies, institutions and material resources. From a comparative perspective, we analyse in a two separated sections if the regional governance in the EU and Latin America/Caribbean in these areas increased (or not). Finally, we emphasize similarities and differences and explain the causes behind the diverse evolution of the collective management of the pandemic in both regions.*

## Keywords

*European Union, Latin America, Caribbean, regional governance, inter-regionalism, public health, COVID-19.*

## I. INTRODUCCIÓN

La rápida propagación de la pandemia del virus COVID-19 a partir del 2020 obligó a los gobiernos del mundo a responder a la seria amenaza de salud pública que tenía una magnitud y dimensión sin precedentes y para la cual muchos de ellos no estaban bien preparados. A pesar de que varios Estados estaban tentados a responder individualmente, autoridades en distintos continentes invocaron la arquitectura regional de seguridad sanitaria existente o crearon nuevos mecanismos institucionales y formas de cooperación y coordinación a nivel regional para afrontar este desafío de vida o muerte.

Este ha sido el caso de la Unión Europea (UE) y de América Latina y el Caribe (ALC), donde diversas organizaciones regionales han buscado emprender acción colectiva para proteger a la población del virus y frenar sus consecuencias socioeconómicas y humanitarias. Cabe destacar importantes similitudes entre ambas regiones al inicio de la pandemia. Previo a la crisis, en las últimas décadas, la UE y ALC habían construido mecanismos regionales institucionales significativos en respuesta a las amenazas de enfermedades infecciosas anteriores al COVID-19. ALC y la UE sufrían problemas del regionalismo cuando se detectaron los primeros casos de COVID-19, lo que suscitó dudas acerca de las posibilidades de emprender una acción colectiva efectiva contra el virus. En ambas zonas, los esfuerzos para promover cooperación y coordinación regional también han tenido que competir contra tendencias unilaterales y nacionalistas entre los gobiernos, especialmente durante los primeros meses de la pandemia en el caso de la UE y durante toda la pandemia en ALC.

Este artículo explora la forma en la que cada región ha intentado construir una gobernanza regional contra la pandemia, así como las razones que ayudan a explicar las diferencias en los patrones de cooperación europeos, latinoamericanos y caribeños. Conforme a Weiss y Thakur, la gobernanza global o regional puede ser concebida como un proceso político en el que diversos actores intentan resolver ciertos vacíos de gobernanza (1). De su tipología, retomamos y aplicamos cuatro brechas comunes a la problemática multidimensional de la gobernanza de la pandemia de COVID-19: información o conocimiento; normas y principios; políticas públicas; e instituciones (2). Añadimos una quinta que no está contemplada en su clasificación: una brecha material. Con ello, nos referimos a los déficits en recursos económicos y financieros que condicionan la gobernanza regional.

Como se explica a continuación, surge una historia interesante acerca de la forma en la que los esfuerzos colectivos en cada región se han dedicado a llenar las brechas de gobernanza para construir seguridad sanitaria y lidiar con la mirada de retos multisectoriales desatados por la pandemia. En este sentido, tanto la UE como el heterogéneo grupo de mecanismos y organizaciones formales e informales

---

(1) WEISS, T. *Global Governance: Why? What? Whither?*, Polity Press, Cambridge, 2013; WEISS, T. y THAKUR, R. *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*, Indiana University Press, Bloomington, 2010.

(2) Weiss y Thakur identifican un quinto vacío: cumplimiento. Debido a límites de espacio y nuestro enfoque en las brechas que son insumos esenciales para procesos de gobernanza, no incluimos la cuestión de cumplimiento en nuestro análisis.

xxde ALC, se han enfrentado a retos en común *vis-à-vis* el Coronavirus. Por ejemplo, al ser un virus desconocido con efectos potencialmente destructores para la salud humana, el COVID-19 impulsó a actores regionales a compartir información científica y médica tan pronto como estuvo disponible. Dado que pocos gobiernos han tratado con una epidemia de estas proporciones excepcionales, había una escasa experiencia previa de políticas a las que pudieran recurrir. Por consiguiente, también se volvió urgente desarrollar y promover mecanismos regionales que pudieran ayudar a llenar la generalizada brecha de políticas públicas a través de la difusión de recomendaciones internacionales. A pesar de existir una arquitectura de seguridad sanitaria en Europa y en ALC, la pandemia también desveló brechas normativas importantes y flaquezas institucionales. En ambos casos, las iniciativas regionales han buscado ayudar a países con dificultades para combatir el virus y sus diversos efectos por la escasez material, desde suministros médicos hasta financiación para programas gubernamentales pertinentes.

No obstante, esta historia es también una de caminos divergentes para resolver estas brechas, escaseces y déficits regionales de gobernanza. Por un lado, la experiencia de la UE ha sido una de un inicio lento al comienzo del brote, seguido por un claro patrón de profundización de la regionalización de los esfuerzos intergubernamentales para afrontar los retos mencionados anteriormente. Por otro lado, en ALC, no hay un perfil único o dominante de respuestas regionales; de hecho, la región se ha caracterizado por la división, fragmentación y heterogeneidad en sus respuestas.

Dividimos nuestro análisis en tres partes. En primer lugar, describimos la experiencia de la UE con la creciente regionalización de la gobernanza de la pandemia, conforme a nuestro análisis de vacíos de gobernanza. Esta misma metodología se aplicará, en segundo lugar, a los diversos, fragmentados e híper pragmáticos esfuerzos para resolver los retos y las brechas de gobernanza en ALC. Finalmente, en la conclusión reuniremos nuestros hallazgos comparativos de este ejercicio e indagaremos brevemente en las posibles causas de las trayectorias diversas de gestión regional de la pandemia en la UE y ALC.

## II. LA UE ANTE LA PANDEMIA: DE RESPUESTAS NACIONALES A LA ACCIÓN COLECTIVA

En los últimos trece años, la UE ha afrontado cuatro momentos de crisis: la crisis financiera de 2008, la llegada masiva de refugiados de 2014, el Brexit en 2016 y la pandemia de COVID-19 a partir de 2020. Si las primeras tres crisis debilitaron las instituciones supranacionales y fortalecieron los nacionalismos, los populismos y la autoridad de los Estados miembro (3), tras un primer momento nacionalista, la respuesta de la UE a la pandemia, clasificada como una crisis horizontal o multi-

---

(3) SALVATI, E. «Crisis and Intergovernmental Retrenchment in the European Union? Framing the EU's Answer to the COVID-19 Pandemic», *Chinese Political Science Review*, vol. 6, núm. 1, 2021, pp. 1-19.

sectorial (4), ha sido mucho más colectiva de lo esperado, sobre todo teniendo en cuenta las limitadas capacidades institucionales y escasa normatividad de la UE en materia de salud pública regional. Si en 2017, según el Eurobarómetro, ya un 60 % de los ciudadanos europeos apoyaron un mayor compromiso europeo en asuntos sanitarios, este porcentaje podría ser más elevado, dos años después del inicio de la pandemia.

A continuación, se analizarán las brechas previamente establecidas de Weiss y Thakur, cómo la UE ha llenado paulatinamente y de forma variada los vacíos de gobernanza regional que existían en un sector, la salud pública, dónde la UE tiene competencias técnicas y políticas limitadas (5). El impulso de esta gobernanza regional fue mixto: las instituciones supranacionales y particularmente la Comisión Europea, actuaron en estrecha cooperación con los Estados miembro, sobre todo con el tándem Alemania y Francia. Por tanto, la respuesta de la UE combina la gobernanza supranacional con la intergubernamental.

## 1. LA PANDEMIA COVID-19 EN EUROPA

En Europa, la pandemia del COVID-19 significó una profunda recesión: El PIB de la zona Euro cayó un promedio de - 8 % en 2020 (un porcentaje similar al de América Latina). Particularmente en los países del Sur como España, Italia y Portugal, se registró un importante aumento de la pobreza, la desigualdad y el desempleo. Datos preliminares de Eurostat (6) indican que el ingreso por empleo se redujo un - 7 % en la UE, pero el ingreso de los hogares se mantuvo estable. No obstante, a diferencia de ALC, donde los recursos materiales disponibles son más escasos, la respuesta de la UE a la crisis económica fue muy contundente al aprobar, tras arduos debates en el Consejo de la UE, un paquete billonario de ayudas de los que se benefician sobre todo España e Italia como los países más afectados por la pandemia.

A diferencia de las tres crisis anteriores que sufrió la UE y sobre todo la de 2008, la pandemia fue percibida como una «crisis simétrica» que afectó, en términos de riesgo de contagio y muertes, a todos los Estados miembros de la misma manera (7). Sin embargo, cabe recordar que la capacidad del sistema sanitario difiere. Según datos de la OCDE, Alemania contó en 2020 con 33,9 camas de unidades de cuidado intensivo por cada cien mil habitantes, comparado con 16,3 en Francia, 9,7 en España o 8,6 en Italia. En este sentido, la crisis reveló importantes diferencias norte-sur en cuanto a las capacidades y la cobertura universal de salud, a pesar del modelo del Estado de bienestar, que señala grandes disparidades entre los Estados miembro y una menor capacidad de aquellos países del Sur de Europa que se vieron obligados a reducir inversiones en salud pública tras la

---

(4) SCHMIDT, V. «Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic», *Journal of European Integration*, vol. 42, núm. 8, 2020, pp. 1177-1193, p. 1177.

(5) GARDINI, G. L. (ed.). *The World before and after Covid-19. Intellectual Reflections on Politics, Diplomacy and International Relations*, European Institute of International Studies, Estocolmo, 2020, p. 115.

(6) <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210705-1>.

(7) ROLOFF, R. «COVID-19 and No One's World: What Impact for the European Union?», *Connections: The Quarterly Journal*, vol. 19, núm. 2, 2020, pp. 25-36, p. 32.

crisis financiera de 2008. La dimensión social débil en el proceso de integración europeo ha contribuido a consolidar estas diferencias, que en muchos casos se agudizaron a raíz de los programas de ajuste posteriores a 2008.

En este ámbito, la UE utilizó las normas e instituciones regionales a su disposición para asumir nuevas funciones y llenar los vacíos existentes de gobernanza frente a la amenaza multidimensional que representaba el Coronavirus, en cuanto a información, normas, políticas públicas, instituciones y recursos materiales. En este sentido, la Tabla 1 ofrece una sinopsis de la institucionalidad regional europea para la seguridad sanitaria que existía inmediatamente previo a la pandemia en enero 2020, en comparación con la de ALC.

Desde la llegada del virus COVID-19 a Europa a finales de 2019 y principios de 2020, la respuesta regional de la UE se puede dividir en tres períodos: 1) un momento nacionalista (enero-junio 2020), cuando los Estados miembro dominaron el debate, 2) un momento híbrido (junio-diciembre 2020), cuando las instituciones supranacionales y los Estados miembro coordinaron sus acciones y 3) un período de gobernanza regional (enero-julio 2021), cuando la Comisión Europea tomó el liderazgo en la compra y distribución de vacunas contra el COVID-19 y planteó ampliar las competencias de la UE en materia de salud en la Conferencia sobre el Futuro de Europa que se inició en 2021. En contraste con ALC, esta periodización resalta la creciente regionalización de la gobernanza frente a la problemática multidimensional de la pandemia.

Enmarcado en estos tres diferentes momentos de más o menos acción colectiva, a continuación, se presentarán y se evaluarán los avances (y retrocesos) de la UE a la hora de llenar los cuatro vacíos de gobernanza de salud pública que existían antes de la pandemia. Después de esta panorámica general, se analizarán los resultados preliminares de la gestión europea de la crisis de salud pública con base en las ideas principales del (neo)funcionalismo (8), que se retomarán en la tercera parte del artículo, la cual ofrece una comparación sistemática de las respuestas regionales a la pandemia en América Latina/Caribe y la Unión Europea.

## 2. UNA MAYOR COORDINACIÓN DE INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO CIENTÍFICO

Aunque en el marco de sus programas científicos, sobre todo Horizon 2020, que reemplazó el programa anterior, FP 7, se han financiado varios proyectos en el ámbito de la investigación sobre epidemias y virus. Antes de la pandemia, la cooperación científica y la coordinación de información sobre salud pública a nivel de la UE existía, pero no fue una prioridad. Ello cambió en solo un año y medio de pandemia que aprovechó la Comisión Europea para aprobar y poner en marcha numerosas iniciativas nuevas y proyectos, producir y financiar una multitud de publicaciones sobre el tema (9) y activar un mecanismo contra la *infodemia* o des-

---

(8) De autores como David Mitrany, creador del Funcionalismo que explica la integración a través de una cascada de sectores con diversas funciones o Ernst Haas y Philippe Schmitter que explican la importancia de las instituciones supranacionales como motor de la integración europea y sus *spill over, spill back o encapsulations*.

(9) <https://op.europa.eu/es/web/general-publications/covid19>.

información (manipulación mediática) para luchar contra los incontables «bulos» que generó la enfermedad del Coronavirus. Asimismo, el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE) empezó a recopilar, publicar e interpretar datos de los contagios y muertes de COVID-19 en los Estados miembro de la UE que completaban las estadísticas nacionales y permite su comparación (10).

Al inicio de la crisis, cada Estado miembro seguía su propia política de información mediática y científica sobre el virus COVID-19, cuyo origen sigue siendo un misterio. En esta primera fase, la información que proporcionaba la Organización Mundial de la Salud (OMS) cobró particular valor y cuando declaró en marzo de 2020 que COVID-19 era una pandemia, la UE inició un proceso de acción colectiva que fue aumentando en la medida en la que avanzaba la pandemia, que tuvo sobre todo en los primeros seis meses efectos dramáticos en Europa y particularmente en España e Italia. En estos dos países murieron entre marzo de 2020 y junio de 2021 casi 98,000 personas de la enfermedad. Según las estadísticas de la CEPCE (11), en todo el espacio de la UE, hasta el 25 de junio de 2021, se contagiaron 25.9 millones de ciudadanos (un 7,4 % en promedio y un 8,5 % en España y Portugal) de COVID-19 y un 2,3 % de los infectados murieron de la enfermedad, porcentajes bastante inferiores a ALC.

Durante el «momento nacionalista», entre marzo y junio de 2020, en el período más crítico de la pandemia, cada país siguió los consejos de sus propios científicos y responsables de los centros nacionales de epidemias o similar, que adquirieron un protagonismo antes desconocido al informar regularmente a la población y asesorar a los respectivos gobiernos. Algunos de ellos, por ejemplo, Fernando Simón, desde 2012 director del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias del Ministerio de Salud de España, o Christian Drosten, Director del Centro de Virología y responsable para COVID-19 de Alemania, se convirtieron en figuras públicas controvertidas y blancos de críticas y alabanzas en redes sociales y medios de comunicación uni-temáticos durante la pandemia.

Hasta la actualidad no existe un responsable COVID-19 de la UE o un responsable de epidemias, en contraste, por ejemplo, con el Coordinador para la Lucha contra el Terrorismo, una figura que se había creado en 2015, en el marco de la creciente acción colectiva contra esta amenaza. Esta ausencia o vacío de gobernanza refleja, diferente a un ámbito estratégico como el terrorismo, el limitado papel del Consejo de la UE en las respuestas a la pandemia y también una concepción tradicional de la seguridad del Estado en vez de una noción más amplia de seguridad humana o multidimensional que incluye nuevas amenazas como COVID-19.

El papel de la Comisión Europea se limita a algunas medidas contra la desinformación (las noticias falsas o bulos) mediante su *task force* a cargo de esta tarea que desactivó más de 700 noticias falsas e impidió su divulgación en los Estados miembro de la UE (12). Por otra parte, la Comisión Europea lanzó, en el tercer

---

(10) European Centre for Disease Prevention and Control. «COVID-19 situation update for the EU/EEA as of 30 July 2021», (<https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea>.), consultado el 31 de agosto, 2021.

(11) *Ibidem* (<https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea>).

(12) EUvsDisinfo, «Disinfo Database» ([www. EUvsDisinfo.eu](http://www.EUvsDisinfo.eu)), consultado el 31 de agosto, 2021.

período de gobernanza regional, varios programas de cooperación científica para recabar más información sobre el virus.

En 2020, la Comisión financió investigaciones sobre la pandemia con mil millones de euros y anunció, el 7 de abril de 2021, que dotará otros 123 millones de Euros de su programa Horizon Europa (2021-2027) para investigaciones sobre variantes de coronavirus para prevenir, mitigar y responder a la pandemia. Además, existen otros proyectos de investigación en esta materia, de modo que la Comisión Europea movilizó cerca de 660 millones de euros en 2021 para investigar vacunas, tratamiento, pruebas y sistemas médicos contra el Coronavirus en el marco del programa científico Horizon 2020. Para coordinar los diferentes proyectos en este ámbito se creó un portal virtual común, el *European Research Area Corona Platform* (13).

### 3. LA LIMITADA NORMATIVIDAD EUROPEA EN MATERIA DE SALUD

La Unión Europea apenas tiene competencias en materia de salud, que sigue siendo principalmente una prerrogativa de los Estados Miembro, igual que la política social, salvo algunas estipulaciones generales y, en este caso, las regulaciones regionales en situaciones de emergencia sanitaria. La normativa sanitaria comunitaria se limita a algunas orientaciones generales, como aquellas estipuladas en el artículo 168 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) que en sus apartados 1-7 garantiza «un alto nivel de protección de la salud humana» y recuerda que la acción de la UE «complementará las políticas nacionales», entre otros se ocupa de la «vigilancia de las amenazas transfronterizas graves para la salud». Esta última función de la UE justificó la acción colectiva durante la pandemia.

En el TFUE, se prevé algunas competencias de las instituciones supranacionales en materia de salud. Según el apartado 5 del artículo 168, el Consejo de la UE, el Parlamento Europeo o la Comisión: «podrán adoptar también medidas de fomento destinadas a proteger y mejorar la salud humana y, en particular, a luchar contra las pandemias transfronterizas». Sin embargo, en el apartado 7 se recuerda que «La acción de la Unión en el ámbito de la salud pública respetará las responsabilidades de los Estados miembros por lo que respecta a la definición de su política de salud, así como a la organización y prestación de servicios sanitarios y atención médica». Bajo este amparo jurídico, se enmarcó la actuación de la Comisión Europea durante la pandemia, mientras que el Consejo y el PE tuvieron un papel más bien secundario.

Otra normativa, activada por primera vez en la crisis sanitaria del COVID-19, es el título VII del TFUE (cláusula de solidaridad) y, particularmente, el artículo 222, que crea un mecanismo de protección civil en casos de emergencia. Inicialmente previsto para ataques terroristas, también incluía su invocación en caso de «catástrofe natural o de origen humano». Esta cláusula fue invocada por primera vez en marzo de 2020 por parte de Italia, en el momento de su emergencia nacional por el alto número de casos y muertes de COVID-19 y el reclamo de enviar material sanitario y médicos de los demás Estados miembro para afrontar la crisis nacional.

(13) <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/covid-19>.

También previo a la pandemia, la UE adoptó y actualizó, en octubre de 2013, una decisión sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud que ya existía desde 1998 y que prevé en su artículo 1 establecer «normas sobre la vigilancia epidemiológica y el seguimiento de las amenazas transfronterizas graves para la salud, la alerta precoz en caso de tales amenazas y la lucha contra ellas, con inclusión de la planificación de la preparación y respuesta en relación con estas actividades, con el fin de coordinar y complementar las políticas nacionales» (14). En situaciones de emergencia y bajo el auspicio de la Comisión Europea, un Estado miembro, como lo hizo Italia en marzo de 2020, puede solicitar la coordinación de una respuesta colectiva (medidas, información, estadísticas, vigilancia, etc.) al Comité de Seguridad Sanitaria (CSS), creada en 2001. Ello incluye la adquisición conjunta de equipos médicos, la puesta en marcha de un sistema de alerta y/o la declaración de pandemias en estrecha colaboración con la OMS.

Estas tres normativas fueron invocadas en 2020, pero no se añadieron nuevas decisiones o desarrollo normativo posteriores a la pandemia. Aunque es temprano para evaluar si esta estructura normativa a nivel comunitario se modificará como consecuencia de la crisis sanitaria, cabe destacar que la UE aprovechó al máximo el escaso margen jurídico de la Comisión Europea y otras instituciones en el ámbito de salud pública para activar las pocas instituciones que la UE había creado en este ámbito. De hecho, la Comisión Europea se perfiló como principal órgano supranacional y máxima autoridad coordinadora durante la pandemia, sobre todo por la iniciativa de su presidenta, Ursula von der Leyen, que, en cada momento, actuó en estrecha cooperación con los Estados miembro, principalmente con Francia y Alemania (15). La Comisión Europea y el eje Alemania-Francia actuaron como motor de la respuesta colectiva de la UE ante la pandemia, un liderazgo que no estuvo exento de críticas (16), pero que ayudó a cohesionar la UE.

#### 4. POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES FRENTE A RESPUESTAS NACIONALES Y LOCALES

En un primer momento nacionalista entre marzo y junio de 2020, prevalecían claramente las diversas políticas públicas de cada Estado miembro, en principio, sin ningún tipo de coordinación. Fue en este período que Alemania anunció que no exportaba ningún tipo de equipo sanitario (mascarillas para el personal médico o respiradores solicitados por España e Italia) a otros Estados miembro de la UE, aludiendo a necesidades nacionales. Otros Estados como Polonia o Hungría seguían los pasos de Alemania. Tampoco se coordinaban las políticas fronterizas y cada país abría o cerraba fronteras, según la emergencia sanitaria en cada momento. Asimismo, en este primer momento de «choque», China fue prácticamente la

---

(14) Decisión n.º 1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 22 de octubre de 2013 sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por la que se deroga la Decisión n.º 2119/98/CE.

(15) Anterior a ser presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen había sido ministra de varias carteras durante el Gobierno de Angela Merkel.

(16) KURAS, P. «The Aristocratic Ineptitude of Ursula von der Leyen», *Financial Times*, 30 de abril 2021.

única fuente para recibir equipo sanitario que escaseaba sobre todo en Europa del Sur, a precios exorbitantes. Tampoco existían estadísticas comunes para registrar en una base de datos común los contagiados y víctimas de la epidemia.

Con algo de retraso, la Comisión Europea amenazó con sancionar Alemania y aquellos países que no exportaban equipos sanitarios, poniendo fin a este «momento nacionalista». Además, el 8 de abril de 2020, se creó un Centro de Coordinación de Equipos Médicos que facilitó la localización de suministros sanitarios disponibles, como kits de pruebas, respiradores, etc., para distribuirlo entre los países de la UE. De forma bilateral, se impuso la solidaridad, por ejemplo, al trasladar pacientes de COVID-19 de desbordados sistemas sanitarios de Italia o Portugal a Alemania. Asimismo, en esta primera fase, la Comisión Europea organizó cuatro concursos públicos colectivos para adquirir material sanitario que fue temporalmente exento de restricciones aduaneras (17).

En este primer período, sin coordinación formal, solo por imitación, la denominada política de *copycat* (18), el aprendizaje social colectivo conllevó a adoptar confinamientos, cierre de colegios y medidas de distanciamiento social y de higiene en casi todos los Estados miembro de la UE, con la excepción de Suecia y Croacia, que optaron por políticas menos restrictivas para controlar el virus. De hecho, fue la primera vez que una situación de emergencia eliminó los derechos y libertades fundamentales, algo que apenas fue cuestionado en el espacio de la UE, aunque las medidas restrictivas como confinamientos, cierres de colegios y similares tuvieron una mayor aceptación en España, Italia o Francia (donde la letalidad fue mayor) comparado con países del Norte de Europa, principalmente Alemania, Dinamarca o Suecia (que no confinó la población) y donde la aprobación fue menor (19). Ante la competencia exclusiva de los Estados miembro, las regulaciones de los Estados de Alarma o de Emergencia necesarias para implementar dichas medidas extraordinarias se adoptaban a nivel nacional y, posteriormente en las fases dos y tres, se delegaron competencias a nivel local. Por ejemplo, desde septiembre 2020, las Comunidades Autónomas en España adoptaron las políticas restrictivas como toques de queda y limitar los aforos que consideraban oportunos, según la evolución de la pandemia.

En la fase dos entró en acción la Comisión Europea, que coordinó las políticas de frontera con los Estados miembro, elaborando orientaciones colectivas mínimas para la apertura y cierre de la UE dentro y fuera de Europa. No obstante, durante esta fase dura de la pandemia, la coordinación fue mínima y la situación un tanto caótica perjudicando la imagen de la UE en el exterior (20). A partir de este segundo período, la UE empezó a adoptar diversas medidas conjuntas (repatriaciones de otros países, exigencia de cuarentenas o pruebas COVID-19, etc.) para controlar

---

(17) GARDINI, G. L. (ed.). *The World before and after Covid-19. Intellectual Reflections on Politics, Diplomacy and International Relations*, European Institute of International Studies, Estocolmo, 2020, p. 116.

(18) KRASTEV, I. «Copycat Coronavirus Policy will soon come to an end», *Financial Times*, 7 de abril de 2020.

(19) SABAT, I. «United but divided: Policy responses and people's perceptions in the EU during the COVID-19 outbreak», *Health Policy*, núm. 24, 2020, pp. 909-918, p. 911.

(20) SALVATI, *op.cit.*

sus fronteras (21). Asimismo, el Consejo de la UE adoptó un *Joint European Roadmap* para levantar gradualmente las medidas excepcionales (22). Otra iniciativa de la Comisión Europea que entró en vigor en julio de 2021 fue el certificado COVID-19 Digital de la UE que permite, con algunas excepciones, viajar por el espacio europeo. No obstante, ante el nuevo aumento de contagios en muchos países europeos, que incluían también a personas vacunadas con la dosis completa, durante el verano de 2021 la gestión de la pandemia retornó en gran parte a fórmulas nacionales para gestionar las fronteras y la administración de vacunas.

Por tanto, en cuanto a las políticas públicas contra la epidemia prevalece claramente la acción de los Estados miembro, debido a las competencias casi exclusivas que tienen en esta materia. En muchos casos se aplicó el principio de subsidiariedad anclado en el TFUE que prevé que las respuestas deberían emanar desde el nivel más pertinente de gobernanza, según el ámbito de competencias compartidas entre la UE y sus Estados miembro, con una gran variedad entre países: desde el relevo de competencias al gobierno local en los casos de Alemania y España hasta decisiones más nacionales en Estados menos descentralizados como Francia. En el primer período de la pandemia y hasta la aprobación y compra colectiva de vacunas, las instituciones supranacionales se limitaron principalmente a coordinar y orientar las políticas diseñadas y aprobadas en sus Estados miembro en diferentes niveles de gobernanza. Así, se comprobó una vez más la gobernanza multinivel que caracteriza la UE. Fue a partir del período dos y tres que la Comisión Europea y agencias comunitarias empezaron a orquestar una política común para hacer frente al virus que, tras algunos momentos puntuales difíciles, convergió en una exitosa estrategia de coordinación de fronteras mediante el certificado COVID-19 de la UE, la distribución colectiva de vacunas y una campaña de vacunación que logró en prácticamente todos los países de la UE bajar las incidencias.

## 5. INSTITUCIONES COMUNITARIAS FORMALES E INFORMALES ANTES Y DESPUÉS DEL COVID-19

A pesar de las limitadas competencias comunitarias en este sector, previo a la pandemia ya se habían creado varias instituciones europeas en el ámbito de la salud pública. Las dos principales, la Agencia Europea de Medicamentos EMA y el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE), adquirieron un mayor protagonismo durante la crisis. Una Comisaria de Seguridad Alimentaria y Sanitaria y un Comité de Seguridad Sanitaria (CSS), integrado por los ministros de salud de los Estados miembro, complementan el cuadro institucional europeo en esta materia.

La pandemia no añadió más instituciones formales, pero en 2020 se creó un equipo asesor de respuestas al coronavirus lanzado e integrado por la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, y cinco Comisarios. Dicho foro coordina las acciones colectivas en diversos ámbitos, desde el control de fronteras hasta el envío de equipos sanitarios frente a la pandemia, y su existencia está condiciona-

---

(21) ALEMANN, A. «The European Response to COVID-19: From Regulatory Emulation to Regulatory Coordination?», *European Journal of Risk Regulation*, núm. 11, 2020.

(22) ALEMANN, *op.cit.*

da a la duración de la pandemia. Tiene un carácter *ad hoc* de emergencia y, en principio, no está previsto su «institucionalización» a largo plazo.

Tabla 1. *Instituciones de la UE en materia de salud*

<b>Institución</b>	<b>Creación y sede</b>	<b>Funciones</b>	<b>Integrante(s)</b>
CEPCE.	2005, Estocolmo.	Vigilancia de epidemias, medidas preventivas, asesoramiento, recopilar e interpretar datos.	290 funcionarios.
CSS.	2001.	Coordinación y concertación, adopción de medidas colectivas	Ministros de Salud.
Comisaria de Seguridad Alimentaria y Sanitaria		Voz colectiva de la UE en esta materia.	Desde 2019 Stella Kyriakidis.
EMA.	1995, Amsterdam.	Aprobar y comprobar nuevos medicamentos	Funcionarios.
Equipo Respuesta al Coronavirus.	2020.	Coordinación y concertación, proponer medidas.	Presidenta de la CE y 5 Comisarios/as.

Fuente: elaboración propia con base en la página web de la UE.

Aunque no se crearon nuevas instituciones, se ampliaron las competencias del CEPCE mediante la adopción el 11 de noviembre de 2020 de una reforma de su Reglamento (CE) de 2004, que fortalece su acción en todos los ámbitos de vigilancia, prevención, interpretación y recopilación de datos. Por otra parte, cabe destacar que la Comisaria para la Seguridad Alimentaria y Sanitaria, Stella Kyriakidou de Grecia, no tuvo ningún papel público durante la pandemia y no se aumentaron o cambiaron sus competencias, pero forma parte del equipo de respuestas al Coronavirus bajo el liderazgo de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen (23).

En el tercer período de máxima acción colectiva, la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) con sede en Ámsterdam, creada en 1995, adquirió un nuevo protagonismo en términos del proceso de aprobación para las nuevas vacunas contra el COVID-19. Autorizó la vacuna de la empresa británica-sueca AstraZeneca que fue la primera que circuló en el espacio europeo gracias a un contrato con la Comisión Europea, quien se hizo cargo de las compras colectivas en esta última fase de la pandemia. Posteriormente, la EMA aprobó las vacunas de Pfizer y Moderna y, en abril de 2021, la monodosis de Johnson & Johnson. Cabe resaltar que AstraZe-

(23) KURAS, *op.cit.*

neca y Pfizer eran las únicas dos vacunas que se habían creado con participación de Suecia en el primer caso y Alemania en el segundo.

Diferente a EE. UU. o China, la UE no llegó a producir su propia vacuna al nivel comunitario y dependía de las importaciones que en un segundo momento de la crisis se dificultaron por la escasez de la oferta. Esto último llegó a generar un conflicto jurídico entre AstraZeneca y la Comisión Europea debido al incumplimiento del contrato por parte de la empresa británica-sueca. Asimismo, conllevó críticas por parte de la ciudadanía y algunos Estados miembros sobre la lenta y mala gestión de la campaña de vacunación por parte de la Comisión Europea y particularmente su presidenta (24). Como consecuencia de este caso ante los tribunales y problemas de salud (trombos) vinculados con la vacuna de AstraZeneca, la Comisión Europea dejó de suministrar dicha vacuna y la reemplazó con las otras tres. Este conflicto y la oferta colectiva inferior de la Comisión Europea a los precios dispuestos a pagar de Estados como Israel, retrasaron unos meses la campaña de vacunación que empezó a arrancar en primavera de 2021.

Con ello, la Comisión Europea y su equipo de respuesta al Coronavirus, creado en marzo 2020 entre la presidenta von der Leyen y los comisarios de gestión de crisis, Seguridad Alimentaria y Sanitaria, Política Interior, de Transportes y de Economía, asumieron los riesgos y beneficios del liderazgo en la respuesta de la UE. Su labor consistió sobre todo en la coordinación de las políticas nacionales y/o locales y la elaboración de recomendaciones.

Todo ello demuestra la preferencia y prerrogativa de gobernanza regional de la crisis por parte de la UE, lo cual dejó las organizaciones e iniciativas globales en un segundo plano. Ello resulta sorprendente y está en contradicción con el poder normativo y transformador (Roloff, 2020) de la UE que siempre ha defendido un multilateralismo eficaz que incluye una apuesta estratégica por las organizaciones internacionales. La OMS jugó un papel importante para la UE en el «primer momento nacionalista» – como guía y orientadora global – y en el «tercer período», cuando Alemania y Francia se convirtieron en una voz más activa en la OMS y sustituyeron temporalmente a un EE. UU. ausente y muy crítico de la organización durante la Presidencia de Donald Trump (25). Aunque algunos Estados miembro de la UE compartían con el gobierno de EE. UU. ciertos recelos ante una organización liderada por Tedros Adhanom, la UE no se planteó en ningún momento su salida de la OMS – organización financiada por EE. UU., el Reino Unido, China, la Fundación Gates y GAVI: La Alianza para las Vacunas, entre otros (26)– sino que optó por un papel secundario y un mayor compromiso político y financiero a partir de la segunda mitad de 2020 (27). Es también en el tercer período que la UE aumentó su cooperación internacional con GAVI y, en menor medida, con la iniciativa conjunta OMS/ONU Covax para repartir vacunas entre las regiones y países con menos recursos.

---

(24) KURAS, *op.cit.*

(25) SCHALK, L., JORGENSEN, K. y VAN DE PAS, R. «Loyal at once: The EU's global health awakening in the Covid-19 pandemic». *Journal of European Integration*, vol. 42, núm. 8, 2020, pp. 1145-1160.

(26) En el bienio 2018-2019, los principales contribuyentes al presupuesto de la OMS fueron EE. UU., el Reino Unido, la Fundación Bill Gates, GAVI, Alemania, agencias de Naciones Unidas, el Banco Mundial, filántropos privados como Rotary, la Comisión Europea (octavo lugar), China (15.º lugar), Canadá, Suecia (17.º lugar) y Francia (18.º).

(27) SCHALK *et al.*, *op.cit.*

## 6. RECURSOS FINANCIEROS: EL PLAN DE RECUPERACIÓN NEXT GENERATION EU

La UE palió el efecto económico negativo por la aprobación de un fondo de dimensiones históricas para la recuperación de Europa. A diferencia de ALC, la pandemia fortaleció la capacidad material y de gobernanza de la Unión Europea. Otra diferencia, como se verá más adelante, fue la voluntad política de trasladar la solidaridad con los países europeos más afectados en recursos económicos, ayuda logística y gobernanza colectiva liderada por la Comisión Europea.

En cuanto a la capacidad material, cabe recordar que solo dos meses después del inicio de la pandemia, en mayo de 2020, la Comisión Europea propuso un paquete financiero inédito para paliar los efectos económicos de la pandemia. El plan que luego fue bautizado de *Next Generation EU*, fue inicialmente dotado de 750 mil millones de euros entre préstamos y donaciones. Al coincidir el debate sobre el plan de recuperación post-COVID-19 con el próximo presupuesto sexenal de la UE (2021-2026), finalmente se dotaron de 806,9 mil millones de euros –un verdadero Plan Marshall europeo. Asimismo, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Central Europeo (BCE) aprobaron recursos adicionales de ayuda a empresas y Estados afectados por la pandemia. Adicionalmente, en el presupuesto comunitario 2021-2027 se incluyó un considerable aumento de 1,7 mil millones de euros para el programa de salud, casi cuatro veces más que el programa anterior de 450 millones de euros.

Un año después, en mayo 2021, todos los Estados miembro habían aprobado el Plan de Recuperación para Europa (28). Sus fondos empezaron a llegar a los países cuyo plan de inversión había sido aprobado por Bruselas, entre ellos España e Italia. La aprobación de lo que algunos llamaron el primer plan Marshall para Europa fue, sin duda, un paso histórico, sobre todo teniendo en cuenta que las donaciones o «coronabonos» incluidos en el Plan habían contado durante varios meses con la férrea oposición de los cuatro «frugales», Austria, Dinamarca, Países Bajos y Suecia, así como Finlandia. A diferencia de la crisis financiera, esta vez Alemania y Francia actuaban conjuntamente y en estrecha coordinación con la Comisión Europea que había preparado el Plan de Recuperación. Fue un proceso largo pero exitoso que incluía varios meses de debate y controversias internas en varios Estados miembro. El debate estaba servido y la pandemia amenazaba a crear otra división europea.

Una primera reunión del Consejo Europeo sobre el nuevo Fondo, realizada en junio de 2020, fracasó por la oposición de los cuatro países «frugales» poniendo en jaque al proceso de integración europea y creando una nueva división norte-sur entre los países Mediterráneos y los Nórdicos. Sin embargo, a diferencia de la crisis financiera de 2008, cuando Alemania exigió a los países del Sur de Europa drásticas políticas de ajuste auspiciadas por la Troika financiera, esta vez Alemania y Francia se unieron para apoyar la iniciativa de la Comisión Europea. Finalmente, en una segunda Cumbre, celebrada del 17 al 21 de julio de 2020, el Consejo Europeo aprobó un paquete de medidas de 750 mil millones de euros para la recuperación de la UE. A esta suma hay que añadir el aumento del presupuesto sanitario

---

(28) [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es).

(casi cuatro veces más que los 450 millones aprobados en el ciclo anterior) y otros fondos de investigación y medidas colectivas en el ámbito de la salud pública.

Adicionalmente, el presupuesto de la UE (2021-2027) incluye fondos en el marco del programa SURE (contra el desempleo) y se creó un nuevo programa UEproSalud (Reglamento UE 2021/522) para paliar los efectos económicos de la crisis y evitar un ciclo recesivo. Estos nuevos recursos masivos reflejan un proceso de aprendizaje de la gran crisis anterior de 2008 que amenazó con romper la zona Euro. Ante el riesgo compartido, la cooperación entre Alemania, Francia y la Comisión Europea facilitó una solución financiera que años atrás no hubiera sido posible. Sin duda, fue fruto de la emergencia, pero también señala un retorno al tradicional principio de la solidaridad europea, al menos al interior de la UE. Los fondos del Plan de Recuperación formarán parte del presupuesto comunitario 2021-2027 y serán gestionados por la Comisión Europea que, con ello, gana en capacidad de gobernanza económica. Los Estados que reciben recursos tienen que comprometer un 70 % hasta 2022 y el 30 % restante hasta 2024, cuando terminará el programa. Entre otros se ha creado un nuevo programa UEproSalud y los fondos se dirigen hacia la digitalización, la recuperación económica y la transición ecológica.

Todo ello demostró la capacidad material y de gobernanza supranacional de la UE que claramente ofreció una solución regional. Sin embargo, también participó en iniciativas internacionales de las Naciones Unidas y de la OMS, tales como Covax y GAVI, aunque con menos energía y recursos que en anteriores crisis, para paliar los efectos en otras regiones como ALC, Asia y África. Asimismo, sobre todo Alemania y Francia adoptaron, en la fase tres de gobernanza regional, una política más activa en la OMS donde elevaron la «voz europea» y contrastaron su presencia y compromiso con el vacío que había dejado EE. UU. durante la Presidencia de Donald Trump (29).

## 7. UNA UE MÁS COHESIONADA CAMINO A UN POSIBLE *SPILL OVER*

Tras analizar estos cinco ámbitos de gobernanza regional, se podría producir un *spill over* de integración en la UE, en los términos del (neo)funcionalismo de Haas, Schmitter y Mitrany, al extender las competencias comunitarias en un nuevo sector (la salud) y ampliar las funciones y/o crear instituciones nuevas para fortalecer la coordinación europea a través del denominado *spill-over* (la expansión de la integración a otros sectores). Lo indica el paulatino proceso de llenar los cinco vacíos de gobernanza regional que hemos analizado. A raíz de ello, la salud pública ha sido incluida como sector importante en el debate ciudadano respecto a la Conferencia sobre el Futuro de Europa (30), que resumirá el proceso deliberativo en curso en 2022. Según una encuesta reciente (31), la salud es la primera prioridad (31 %) de los ciudadanos de cara al futuro de la UE, seguida por el cambio climático y el terrorismo. Un 47 % de europeos están muy satisfechos con la gestión de la pandemia por parte de la UE, un punto por encima de la evaluación nacional.

---

(29) SCHALK *et al.*, *op.cit.*

(30) Conference on the Future of Europe, «Prescribing a healthier future for Europeans», (<https://futureu.europa.eu/processes/Health>), consultado el 31 de agosto de 2021.

(31) European Commission, Flash Eurobarometer 494, mayo 2021.

Esta evaluación positiva coincide con el análisis, en la ya abundante literatura sobre la gestión de la pandemia por parte de la UE, donde prevalecen también las evaluaciones positivas de las respuestas colectivas de la UE ante las voces pesimistas (32). Algunos consideran que la respuesta de la UE a la pandemia ha sido «rápida y sustancial» y que «en términos comparativos, la UE es la única organización regional que ha tenido un impacto real en la lucha contra COVID-19» (33). La crisis sanitaria no solo fortaleció el regionalismo europeo, sino también ofrece la oportunidad de que la UE aumente su papel como poder normativo y transformativo a nivel global, según Roloff (34).

Sin embargo, el nacionalismo (o regionalismo) de vacunas prevalente en la UE pone en tela de juicio la credibilidad de su proyección como un poder normativo en la lucha mundial contra la pandemia. Similar a los EE. UU. y Canadá, la UE aprovechó de su capacidad material de obtener e incluso acaparar el suministro de vacunas para sus ciudadanos en cantidades muy superior a sus requerimientos, reforzando una distribución inequitativa de vacunas al nivel global, perjudicando los esfuerzos del mecanismo Covax para atender a las necesidades del Sur global y por consecuencia dejando desprotegidos a la gran mayoría de pobladores de dicha zona (35).

Respecto a su gestión regional de la crisis, las críticas se dirigen contra la insuficiente estrategia de comunicación de la UE (36) y a los primeros meses de la pandemia, cuando la UE estuvo prácticamente ausente (37), para luego desplegar nuevas normas e instrumentos y fortalecer las pocas instituciones que existían previo a la crisis de 2020. Después de una primera fase de egoísmos nacionalistas, sorprendió la flexibilidad y rapidez de la respuesta regional europea (38). El análisis previo comprobó que las respuestas iniciales eran mayormente nacionales con una reacción de gobernanza regional tardía. Este panorama se modificó en los siguientes dos períodos, el momento híbrido y el período de gobernanza regional a finales de 2020 hasta junio de 2021, cuando se lanzaron nuevos instrumentos e iniciativas de la UE.

---

(32) Para evaluaciones positivas del papel de la UE ante la pandemia, véase GARDINI, G. L. (ed.). *The World before and after Covid-19. Intellectual Reflections on Politics, Diplomacy and International Relations*, European Institute of International Studies, Stockholm, 2020; WOLFF, S., y LADI, S. «European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency», *Journal of European Integration*, núm. 42, 2020; Renda, A. y Castro, R. «Towards Stronger EU Governance of Health Threats after the COVID-19 Pandemic», *European Journal of Risk Regulation*, núm 11, 2020 y Schmidt, V. A. «Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic», *Journal of European Integration*, núm. 42, 2020. Para voces críticas, véase SALVATI, E. «Crisis and Intergovernmental Retrenchment in the European Union? Framing the EU's Answer to the COVID-19 Pandemic», *Chinese Political Science Review*, núm. 6, 2021.

(33) GARDINI, *op.cit.*, p. 11.

(34) ROLOFF, *op. cit.*

(35) Véase BOLLYKY, T. J. y BOWN, C. P. «Vaccine Nationalism Will Prolong the Pandemic: A Global Problem Calls for Collective Action», *Foreign Affairs*, 29 diciembre 2020; GOSTIN, L. O., FRIEDMAN, E. A. y MOON, S. «Wealthy Countries Should Share Vaccine Doses Before It is Too Late: The Greater Good Depends on Ending the Pandemic Everywhere», *Foreign Affairs*, 19 enero 2021.

(36) GARDINI, *op.cit.*, p. 119.

(37) GREER, S. «National, European, and Global Solidarity: Covid-19, Public Health and Vaccines», *Eurohealth*, vol. 26, núm. 2, 2020, pp. 104-108.

(38) GREER, *op.cit.*, p. 106.

Las nuevas herramientas desarrolladas en estas dos fases por parte del Consejo, del Banco Central Europeo y sobre todo de la Comisión Europea para dar una respuesta colectiva a la amenaza transfronteriza de la pandemia confirman la hipótesis clásica de los (neo)funcionalistas de un *spill over* funcional que fortaleció la integración europea y no la debilitó, como predijeron algunos que analizaron los primeros momentos de emergencia sanitaria con una UE incapaz de responder (39). La coordinación, en la fase tres, entre instituciones europeas y Estados miembro refleja una respuesta mixta supranacional e intergubernamental conforme a la gobernanza multinivel que, a diferencia de América Latina y el Caribe, tiene lugar bajo el amplio paraguas de la Unión Europea.

Después de un primer momento nacionalista entre enero y junio de 2020, la crisis de salud ha acelerado un proceso de integración sanitario y financiero europeo al activarse instituciones técnicas poco usadas anteriormente y producirse, mediante la coordinación entre órganos técnicos, la Comisión Europea y los Estados miembro, un mayor empuje hacia soluciones colectivas y más gobernanza regional. Salvando las diferencias de partida en ambas regiones, este efecto coincide con la repuesta regional que constatan Ruano y Saltalamacchia (40) para algunas iniciativas de integración en América Latina, particularmente CARICOM y SICA.

### III. LA GOBERNANZA FRAGMENTADA DE LA PANDEMIA EN ALC

Igual que en otras partes del planeta, los sistemas de salud nacionales y las instituciones regionales en ALC estaban poco preparados para gestionar una pandemia como la del Coronavirus. El número de muertes por COVID-19 en la región sumó más de 1,3 millones de personas a mediados de 2021, entre las regionales con las peores cifras de contagios y muertos en todo el planeta (41). Asimismo, ALC está atravesando un difícil momento económico provocado por el COVID-19 y las medidas restrictivas adoptadas para reducir los contagios. Las Naciones Unidas estiman que el COVID-19 tendrá como consecuencia una caída del PIB regional en torno al -9,1, considerando el impacto de la contracción de las exportaciones, de las remesas, el turismo y del consumo. Además, se ha registrado un aumento de la desigualdad y la pobreza (42) que, en la mayoría de los casos, no han sido solventados por los gobiernos por la falta de recaudación fiscal y la ausencia de sistemas de seguridad social efectivos.

El estado de la gobernanza regional de seguridad sanitaria en la víspera de la pandemia del Coronavirus fue el producto de una convergencia y entrelazamiento histórico de dos tendencias macro de gobernanza en décadas recientes. Por un lado,

---

(39) SALVATI, *op. cit.*

(40) RUANO, L. y SALTALAMACHIA, N. «Latin American and Caribbean Regionalism during the Covid-19 Pandemic: Saved by Functionalism?», *The International Spectator*, vol. 56, núm. 2, 2021, pp. 93-113.

(41) BOADLE, A. «Covid-19 deaths in the Americas may be higher than reported -PAHO», *Reuters*, 26 de mayo de 2021. (<https://reut.rs/3l0ZxNL>) consultado el 31 de agosto de 2021.

(42) NACIONES UNIDAS, *Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Organización de las Naciones Unidas, julio 2020, pp. 2-4, (<https://bit.ly/3yKIB2H>) consultado el 31 de agosto de 2021.

la OMS y su socio hemisférico, la Organización Panamericana de la Salud (OPS), fomentaron la consolidación del régimen global de seguridad sanitaria en las Américas, anclado en el Reglamento Sanitario Internacional (RSI) de 2005. Por otro lado, desde la década de 1990 hasta el nuevo milenio, varios procesos de integración subregional empezaron a desarrollar sus propias instituciones de salud, incluyendo la Comunidad Andina (CA), el Mercado Común del Caribe (CARICOM por sus siglas en inglés), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Mientras que algunas de estas organizaciones, tales como la OPS, CARICOM y SICA, tenían secretarías permanentes que contaban con un contingente de especialistas de salud pública competentes con considerables recursos a su disposición, así como la capacidad de servir como orquestadores de gobernanza vis-à-vis las autoridades de salud de sus Estados miembro, otros organismos como MERCOSUR y UNASUR desarrollaron acuerdos en los que el trabajo de los consejos de salud son monitoreados de cerca por autoridades inter-presidenciales (43).

Cabe notar que el COVID-19 llegó en un momento difícil de cooperación regional, reduciendo indudablemente las posibilidades de dar respuestas colectivas oportunas y efectivas frente al virus. (44) A inicios del 2020, la mayoría de iniciativas regionales o subregionales que habían sido exitosas en décadas previas estaban sufriendo un estancamiento institucional, un déficit de liderazgo, tensiones ideológicas e interpersonales entre los líderes y los gobiernos participantes, así como problemas económicos y políticos domésticos que desviaron la atención de las autoridades de la agenda regional. El desarrollo más sintomático de este estado de malestar fue la desaparición de UNASUR en 2018-2019 gracias a un intenso conflicto ideológico entre sus presidentes. La disolución de UNASUR dejó a Suramérica sin su institución más importante para combatir el virus: el Consejo Suramericano de Salud. Fue en este contexto de crisis regionalista que la arquitectura de gobernanza de salud latinoamericana tendría que formar la base sobre la cual los esfuerzos regionales llenarían las brechas de gobernanza que se detectaron cuando se detectaron los primeros casos de Coronavirus en ALC.

Sin embargo, cabe mencionar que al comienzo de la pandemia, en varios momentos las organizaciones latinoamericanas respondieron más rápido y de manera más contundente a la pandemia que los mecanismos de la UE. Por ejemplo, a finales de enero de 2020, los ministros de salud y los jefes de gobierno del Caribe ya habían puesto a trabajar a la Agencia de Salud Pública del Caribe (CARPHA por sus siglas en inglés) con el fin de preparar los planes de contingencia regionales de cara a la emergencia de salud pública. Activaron el Mecanismo de Coordinación Regional de Salud el 20 de enero de 2020 y llevaron a cabo una reunión minis-

---

(43) LEGLER, T. «Presidentes y Orquestadores: La Gobernanza de la Pandemia de COVID-19 en las Américas», *Foro Internacional*, núm. 2, 2021, pp. 333-385.

(44) GONZÁLEZ, G. et al. «Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano», *Nueva Sociedad*, núm. 291, 2021; LEGLER, T. y SANTA CRUZ, A. *Dos décadas de conmovión en el orden hemisférico en las Américas*, Instituto Matías Romero, 2021; MERKE, F. et al. «Reimagining Regional Governance in Latin America», *Carnegie Endowment for International Peace*, junio de 2021; NOLTE, D. «From the summits to the plains: The crisis of Latin American Regionalism», *Latin American Policy*, núm.1, 2021; NOLTE, D. y WEIFFEN, B., *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Routledge, Nueva York, 2021.

terial el 3 de febrero y para líderes nacionales el 1 de marzo del 2020 (45). En las primeras semanas de febrero, la OPS empezó a ofrecer talleres de capacitación para el diagnóstico y detección de COVID-19 a los funcionarios de salud pública, científicos y técnicos en el hemisferio occidental, seguido por una serie de otras actividades de capacitación en las semanas siguientes. El 26 de marzo de 2020, los líderes de América Central autorizaron, antes que la UE, un plan de contingencia regional contra el COVID-19 que asignó un papel importante al Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y la República Dominicana (COMISCA) (46).

A continuación, se subraya la divergencia entre la experiencia europea y la de ALC respecto a la gobernanza regional de la pandemia. En contraste con el caso europeo, la narrativa latinoamericana y caribeña no se puede periodizar en tres fases cronológicas de cada vez mayor regionalización de la gobernanza. Más bien, ha sido una historia llena de tendencias contradictorias y continuas de la fragmentación y hasta competencia entre respuestas colectivas, el hiper pragmatismo de los líderes y gobiernos a la luz de grandes deficiencias materiales y también de ciertas resiliencias.

## 1. LAS RESPUESTAS REGIONALES ANTE LA BRECHA DE INFORMACIÓN DEL COVID-19

El brote reveló rápidamente la carencia de información, conocimiento y comunicación que existía en relación con el hasta ahora desconocido Coronavirus. Por consiguiente, en una de las pocas áreas dinámicas de cooperación regional, las organizaciones interamericanas y las de ALC emprendieron una variedad impresionante de acciones ligadas a aportar información con la intención de compartir datos y las mejores prácticas disponibles.

En este sentido, la OPS se estableció como un centro clave de información y comunicaciones, incluyendo la creación del GeoHub COVID-19: Sistema de Información para la Región de las Américas. (47) Respecto a la investigación e inteligencia, la OPS creó la Red Regional de Vigilancia Genómica COVID-19, a través del cual 13 países compartieron sus secuencias genómicas de forma oportuna mediante la plataforma electrónica para compartir datos epidemiológicos de la Iniciativa GISAID. (48) Con la intención de mejorar la preparación de los países para recibir, almacenar, distribuir y administrar las vacunas emergentes de COVID-19, la OPS, en colaboración con la OMS, UNICEF, el Banco Mundial y treinta países

---

(45) FLETCHER-LARTEY, S., INDAR, L., DAVIDSON, T., GONZALEZ ESCOBAR, G., y ST JOHN, J. «Protecting Health Security in the Caribbean: A Coordinated Regional Response to the Novel Coronavirus Disease (COVID-19) and Other Global Public Health Threats», *International Public Health Journal*, 12, 1 (2020), pp. 33-45.

(46) Para análisis de las respuestas regionales centroamericanas y caribeñas frente a la pandemia, véase PARTHENAY, K. «Aliarse (regionalmente) contra la COVID-19: SICA y CARICOM», *Foro Internacional*, núm. 2, 2021; AGOSTINIS, G. y PARTHENAY, K. «Exploring the determinants of regional health governance modes in the Global South: A comparative analysis of Central and South America», *Review of International Studies*, 47 (4), 2021, pp. 399-421.

(47) Véase PAHO. «Geo-Hub COVID-19-Information System for the Region of the Americas», <https://paho-covid19-response-who.hub.arcgis.com/>, consultado el 23 de enero, 2020.

(48) Acerca de la iniciativa GISAID, véase GISAID, <https://www.gisaid.org/>, consultado 23 de enero, 2020.

de ALC, también crearon y coordinaron la herramienta de autoevaluación de la preparación para la introducción de la vacuna contra el COVID-19 (VIRAT) (49).

Por su parte, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) lanzó una nueva red de virólogos, la Red de Expertos en Agentes Infecciosos y Enfermedades Emergentes y Reemergentes. También forjó una alianza estratégica para compartir información interinstitucionalmente e intercambiar mejores prácticas con la Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés). A petición de CELAC, la CEPAL creó el Observatorio COVID-19 en ALC (50). Por su parte, SICA lanzó el Observatorio Regional SICA-COVID-19 (51). La Organización de los Estados Americanos (OEA) desarrolló el Portal OEA para Consultas, Foros y Repositorio, así como la Comunidad Virtual de los Sistemas de Emergencia y Seguridad (52). El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) ofrece su propio repositorio de acciones medidas, políticas y mejores prácticas adoptadas por los gobiernos Latinoamericanos.

Como en otras partes del planeta, en ALC los desafíos no se limitan a llenar la brecha de información, sino a hacerlo con información fiable. Similar a Europa, la región ha estado plagada por una *infodemia*: una epidemia de desinformación acerca del Coronavirus y cómo combatirlo (53). El papel de las organizaciones regionales en este sentido se ha visto resaltado dado que, según un estudio de diez países latinoamericanos, hasta noviembre del 2020, solo un país, Argentina, había desarrollado su propia estrategia contra la desinformación (54). El papel de las organizaciones regionales se ha vuelto más vital a la luz de la información politizada y no basada en la ciencia, lineamientos y recomendaciones comunicadas por muchos gobiernos a lo largo de América.

Aun así, la OPS es el único organismo que adoptó medidas contra la desinformación. Se ha asociado con la OMS en la promoción de la Red de Información sobre Epidemias de la OMS (EPI-WIN) como una plataforma para información fiable de salud pública. También ha emprendido sus propias actividades para educar al público acerca del problema, tal como emitiendo una cartilla informativa (55). Queda por verse cuán eficaces pueden ser las medidas organizacionales ante este problema.

---

(49) PAHO. «PAHO urges countries to improve readiness to roll out COVID-19 vaccines», 9 de febrero, 2021.

(50) Véase CEPAL. «Observatorio Covid-19 en América Latina y el Caribe», <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

(51) Véase SICA. «Observatorio Regional COVID-19», <https://www.sica.int/coronavirus/observatorioSICACOVID19>.

(52) Véase OEA. «Portal OEA para Consultas, Foros y Repositorio», <https://www.oas.org/ext/es/principal/covid-19/Repositorio/PID/3472/CategoryID/254/CategoryName/Iniciativas-OEA>.

(53) Véase ZAROCOSTAS, J. «How to fight an infodemic», *The Lancet*, vol. 395, 29 de febrero de 2020, p. 676.

(54) COSTA HARAKI, C. «Estratégias adotadas na América do Sul para a gestão da infodemia da COVID-19», *Revista Panamericana de Salud Pública*, núm. 45, 2021.

(55) OPS «Understanding the Infodemic and Misinformation in the Fight Against Covid-19», *Pan American Health Organization*, Factsheet 5, 2020.

## 2. ¿HACIA UN NUEVO PROYECTO NORMATIVO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO FRENTE AL COVID-19?

En la víspera de la pandemia, ALC ya estaba involucrada en un proceso de promoción, difusión y localización de normas que la vinculó al régimen global de seguridad sanitaria coordinado por la OMS y OPS. Esta estructura normativa para la seguridad sanitaria fue anclada en el Reglamento Sanitario Internacional de 2005, un acuerdo intergubernamental histórico que ha impulsado una expansión inédita en la autoridad de estas organizaciones para coordinar los esfuerzos internacionales de la prevención, monitoreo, detección, mitigación y gestión de pandemias.

Al mismo tiempo, la expansión de la gobernanza regional de salud en décadas recientes vinculada a los procesos de integración regional dejó en duda si esta nueva arquitectura estaría integrada en la arquitectura global de la OMS, o si podría llevar potencialmente a una tensión o contestación normativa. Mientras que en algunos casos como COMISCA en Centroamérica y CARPHA en el Caribe estaba claro que las iniciativas subregionales eran congruentes con normas de seguridad sanitaria global, existía cierta retórica que sugería que la ambición de UNASUR de crear un sistema sudamericano de salud público podría implicar un proyecto normativo subsidiario que sería capaz de desafiar la hegemonía del proyecto normativo de la OMS y la OPS (56). En esta línea, Pia Riggirozzi ha dado la impresión que UNASUR y MERCOSUR intentaron construir y coordinar un proyecto de soberanía sudamericana en salud frente a la OMS, la OPS y los EE. UU (57). Aun así, en la práctica, en el nuevo milenio la OPS firmó convenios de cooperación con todas las organizaciones subregionales ligadas con los procesos de integración, incluyendo UNASUR y MERCOSUR, y de hecho cooperaron productivamente con ellos contra amenazas de enfermedades infecciosas reales, tales como A/H1N1, Chikungunya, Dengue, Fiebre Amarilla y Zika.

Después de un periodo de estancamiento en años recientes del cual no era claro que iba a extraerse, el gobierno de México en su función de presidente *pro tempore*, le dio nueva vida a CELAC, gracias al nuevo mandato para seguridad sanitaria que empezó a ejercer frente a la pandemia de COVID-19. Esta nueva encomienda, con su énfasis en buscar la autosuficiencia y las soluciones latinoamericanas y caribeñas, plantea la posibilidad de un proyecto normativo que podría enfrentarse con el de la OMS-OPS. A pesar de que los funcionarios de la OPS han atendido las reuniones de la CELAC relativas a la crisis del COVID-19, la presidencia *pro tempore* de México en CELAC 2020-2021, inspirada por la agenda de política exterior izquierdista de la administración de López Obrador, y la que sigue próximamente de manos de su aliado Argentina, tiene ambiciones para desarrollar una arquitectura regional de salud pública autónoma que potencialmente compita directamente con la de la OMS-OPS. Cabe recordar que mientras la OPS es una organización

---

(56) Según Amitav Acharya, la subsidiaridad normativa se trata de un proceso en el que los actores locales intencionalmente crean sus propias reglas con el fin de avanzar su autonomía frente a actores centrales más poderosos. Véase ACHARYA, A. «Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World», *International Studies Quarterly*, núm. 55, 2011, pp. 95-123.

(57) RIGGIROZZI, P. «Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina», *Análisis Carolina*, 30 de marzo de 2020, p. 6.

interamericana que cuenta con los EE. UU. y Canadá como Estados miembro, la CELAC es un foro regional creado en 2010, cuya membresía es exclusivamente latinoamericana y caribeña. Al mismo tiempo, el Foro China-CELAC ha sido utilizado para facilitar las interacciones con funcionarios chinos en temas relacionados con el Coronavirus.

La potencial acción normativa en materia de salud de CELAC se extiende a las vacunas. Mientras que a mediados de 2021 la UE había vacunado con al menos una dosis al 69.5 % de su población y había adquirido 3 mil millones de dosis (6,6 por persona) (58), la vacunación en ALC estaba lenta y desigual. Frente a la oferta inadecuada de vacunas por parte de la iniciativa COVAX, coordinada por la OMS y Gavi, la Alianza Mundial de Vacunas, los países de ALC tuvieron que buscar otras soluciones nacionales complementarias para sus necesidades. Por un lado, la mayoría de ellos intentaron adquirir vacunas de forma bilateral con EE. UU., China, Rusia y otros donantes.

Por otro lado, la CELAC asumió un protagonismo importante ante este vacío. Bajo el liderazgo de los gobiernos de México y Argentina, la organización promovió una sociedad público-privada con la farmacéutica AstraZeneca, la Universidad de Oxford y la Fundación Carlos Slim, cuyo fin era conseguir un suministro de la vacuna AstraZeneca para ALC. Ante los límites de COVAX y el nacionalismo de vacunas del Norte global, CELAC anunció, el 30 de junio de 2021, la creación de un nuevo mecanismo latinoamericano relacionado con la vacunación contra el COVID-19 denominado el Plan Integral para la Autosuficiencia Sanitaria de la CELAC. Su propósito es generar un portafolio de vacunas y apoyar su producción y distribución para ALC (59). Este Plan fue presentado formalmente de manera conjunta por CELAC y CEPAL en el marco de la sexta cumbre de CELAC el 18 de septiembre de 2021 en la Ciudad de México (60). Es de llamar la atención que ni CELAC ni CEPAL históricamente cuentan con competencia en en el área técnica especializada de vacunas, un área donde la OPS y la OMS sí llevan una larga trayectoria.

Hay que reconocer que la iniciativa de COVAX no basta para las necesidades urgentes de ALC respecto a acceder a un suministro de vacunas suficiente para inocular a su población, pero el proyecto CELAC-CEPAL de autosuficiencia regional en vacunas corre el riesgo de provocar una competencia directa con los esfuerzos de la OMS y la OPS, y que COVAX no tenga los fondos suficientes para adquirir los dos mil millones de vacunas que se habían proyectado. También potencialmente coadyuve al florecimiento del nacionalismo o regionalismo de las vacunas y que se exacerbara aún más la desigualdad en la distribución mundial de las vacunas. A pesar de lo anterior, COVAX propone distribuir 280 millones de vacunas en ALC para fines de 2021 (61).

(58) MERELI, A. «Poor countries will have to wait for Covid-19 vaccine leftovers until 2023», *Quartz*, 8 de junio de 2021. (<https://bit.ly/2Vgaemw>), consultado el 28 de agosto, 2021

(59) Secretaría de Relaciones Exteriores, «México y CELAC impulsan la autosuficiencia de vacunas en América Latina y el Caribe», *Secretaría de Relaciones Exteriores*, Comunicado n.º 177, 15 de abril de 2021. (<https://bit.ly/2Vj50GP>), consultado el 28 de agosto, 2021

(60) CEPAL. *Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe*, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021.

(61) HARRISON, C. «What is COVAX and what does it mean for Latin America?», *Americas Society Council of the Americas*, 7 de junio de 2021. (<https://bit.ly/2WPfVsF>), consultado el 28 de agosto, 2021

Cabe notar que la iniciativa CELAC-CEPAL, que potencialmente marginalice a la OPS en materia de vacunas, convergió temporalmente con una aclaración provocativa que hizo el presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador en un discurso para conmemorar el 238 aniversario del nacimiento de Simón Bolívar en julio 2021. López Obrador aprovechó la ocasión para proponer que no se descartara la sustitución de la OEA por un nuevo organismo regional semejante a la Unión Europea que fuera «verdaderamente autónomo (y) no lacayo de nadie...» (62) Por lo tanto, es posible que el proyecto CELAC-CEPAL para una gobernanza latinoamericana y caribeña de vacunas más autónoma encaje dentro de una estrategia geopolítica y normativa más amplia de cortar los lazos con la arquitectura de la OEA y el Sistema Interamericano.

No obstante, los impulsos normativos e ideológicos arriba mencionados, la vacunación en ALC ha sido determinada en gran medida por el hiper pragmatismo de los Estados, su capacidad diplomática y sus recursos. La capacidad material ha sido muy desigual: Por una parte, en agosto 2021, el 72.8 % de la población chilena recibió por lo menos una dosis; por otra parte, Haití inoculó a menos del 1 % de sus habitantes y Guatemala solo al 10 % (63). China y Rusia han aprovechado su posición para llevar a cabo una «diplomacia de vacunas» efectiva en ALC ofreciendo las vacunas producidas en sus países como donaciones o a un bajo costo (64), las cuales generan problemas a la hora de viajar al exterior, ya que, por ejemplo la UE, no reconoce estas vacunas. Por otra parte, para agosto 2021, Estados Unidos solo había donado 34 millones de vacunas a ALC (con una población de 667 millones), pero se comprometió a seguir donando dosis (65). Por último, cabe mencionar que Cuba está desarrollando su propia vacuna que solo es reconocida en la isla y que se pretende exportar a otros países de la región.

### 3. LA FALTA DE ANTECEDENTES EN MATERIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De la misma forma en la que el COVID-19 presentó a los países de ALC desafíos enormes en términos de una brecha de información, también carecían de experiencia previa en cuanto a políticas comunes que sirvieran de base para desarrollar respuestas efectivas a una pandemia de esta magnitud. Más allá de los parámetros inmediatos de salud pública, la pandemia desató un daño socioeconómico sin precedentes, así como retos políticos y de seguridad que provocaron una urgente necesidad de llenar la plétora de brechas de políticas públicas.

---

(62) LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. «Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en el 238 Aniversario del Natalicio de Simón Bolívar, desde el Castillo de Chapultepec, 24 julio de 2021». (<https://lopezobrador.org.mx/>).

(63) RITCHIE, H. *et al.* «Coronavirus Pandemic (COVID-19)», *Our World in Data*, 2020. (<https://bit.ly/3jLEjDZ>), consultado el 28 de agosto, 2021

(64) CHARLES, J. y HALL, K. «U. S. to send vaccines to Latin America, Caribbean as COVID cases and deaths are surging», *Miami Herald*, 3 de junio de 2021. (<https://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/article251869743.html>), consultado el 28 de agosto, 2021

(65) HARRISON, C. «Tracker: U. S. Vaccine Donations to Latin America», *Americas Society Council of Americas*, 24 de agosto de 2021. (<https://bit.ly/3jN937A>), consultado el 28 de agosto, 2021.

Varios esfuerzos colectivos, comúnmente en la forma de coordinación interinstitucional, surgieron en el nivel regional para encarar este desafío. La OPS unió fuerzas con la CEPAL para promover recomendaciones de políticas y mejores prácticas a través de una serie de áreas temáticas afectadas por el brote. La CEPAL se volvió un conducto clave y repositorio de análisis de políticas que se enfocaban en proporcionar recomendaciones con respecto a las ramificaciones económicas y sociales de la pandemia. CELAC también abordó las brechas en políticas públicas relacionadas con la autosuficiencia alimenticia, al establecer vínculos con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y CEPAL.

Un caso interesante de improvisación fue el de la conversión del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres (GTCC) en un mecanismo interamericano importante de coordinación entre gobiernos y organizaciones multilaterales frente a la pandemia. Creado originalmente como un mecanismo para apoyar el proceso de las Cumbres de las Américas, en abril 2020 fue recobrado por su troika actual (Panamá, Perú y Estados Unidos) y la OEA para fomentar el intercambio de políticas, mejores prácticas e información entre los países del hemisferio y trece instituciones interamericanas e internacionales. Durante el 2020, el GTCC tuvo cuatro reuniones virtuales de alto nivel para abordar varios temas relacionados con la pandemia.

#### 4. IMPROVISACIÓN INSTITUCIONAL Y POSIBLE COMPETENCIA INTERINSTITUCIONAL

Similar al caso de la UE, ALC tenía una arquitectura de gobernanza de seguridad sanitaria regional antes del comienzo de la pandemia del COVID-19 (véase tabla dos). Tal y como en la experiencia europea, este aparato institucional evolucionó respondiendo a una serie de amenazas de enfermedades infecciosas durante el nuevo milenio. Algunas de éstas fueron globales, tales como SARS, A/H1N1 y Ébola; otras fueron más endémicas de ALC, incluyendo Chikungunya, Dengue y Sika (66). Por consiguiente, a partir del comienzo de la pandemia, se han llenado algunas brechas institucionales sobre esta arquitectura existente. En algunos casos, en lugar de fomentar mayor cooperación interinstitucional en una causa común, este proceso, que ha resultado ser sumamente político, potencialmente haya desatado una competencia entre organizaciones.

---

(66) Para un buen panorama de la arquitectura latinoamericano y caribeño de seguridad sanitaria antes de la pandemia de COVID-19, véase BUSS, P. y TOBAR S. «Health Diplomacy in the Political Process of Integration in Latin America and the Caribbean», *Oxford Research Encyclopedia of Global Public Health*, 26 de abril de 2018.

Tabla 2. *Arquitectura regional para la seguridad sanitaria (2020)*

Unión Europea	América Latina y el Caribe
<p>Agencia Europea de Medicamentos (EMA) (1995).</p> <p>Comité de Seguridad Sanitaria (CSS) (2001).</p> <p>Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (CEPCE) (2005).</p> <p>Artículo 168 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (2007).</p> <p>Artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (2007).</p> <p>Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (DG ECHO) (2009).</p> <p>Mecanismo de Protección Civil de la Unión Europea (2001 –reformado en 2013)–.</p> <p>Grupo «Protección Civil» (PROCIV) del Consejo Europeo (2013).</p> <p>Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias (CCRE) (2013).</p> <p>Cuerpo Médico Europeo (2014).</p> <p>Decisión N°1082/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo – sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por la que se deroga la Decisión N°2119/98/CE.</p> <p>Sistema de Alerta Precoz y Temprana SAPT (2013).</p> <p>Acuerdo de adquisición conjunta de contramedidas médicas (2014).</p> <p>Reglamento 2016/369 del Consejo de la Unión Europea relativo a la prestación de asistencia urgente en la Unión.</p>	<p>OMS/OPS: Reglamento Sanitario Internacional (RSI) (2005) – Oficina Sanitaria Panamericana (1952) – Fondo Rotatorio Regional para Suministros Estratégicos de Salud Pública (2000) – Red Mundial de Alerta y Respuesta ante Brotes Epidémicos (GOARN) (2000).</p> <p>SEGIB: Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PIFCSS) (2007) – Red de Autoridades en Medicamentos de Iberoamérica (RedEAMI) (1997).</p> <p>PM: Sistema Mesoamericano de Salud Pública (SMSP) (2011) – Instituto Mesoamericano de Salud Pública (2009).</p> <p>SICA: Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (Comisca) (2003) – Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (SE-COMISCA) (2007).</p> <p>CARICOM: Agencia de Salud Pública del Caribe (CARPHA) (2011) – Mecanismo de Coordinación Regional para la Seguridad Sanitaria (2017).</p> <p>CAN: Organización Andina de Salud Hipólito Unanue (ORAS CONHU) (1971).</p> <p>OTCA: Comisión Especial de Salud de la Amazonía (CESAM) (1988).</p> <p>Mercosur: Reunión de Ministros de Salud de Mercosur (RMS) (1995)– Subgrupo de Trabajo sobre Salud (SGT-11) (1996).</p>

Fuente: elaboración propia de los autores.

Ha habido por lo menos tres pautas respecto a cómo responder a los retos institucionales creados por la pandemia al nivel regional. En primer lugar, con diferentes grados de efectividad, se invocó una parte significativa de la institucionalidad regional existente. Por un lado, organizaciones como la OPS, CARICOM, y SICA con mandatos de salud pública anteriores a la pandemia estuvieron a la altura de las circunstancias, aunque con recursos limitados (67). Como ya se señaló, otros mecanismos, tales como el GTCC, se reinventaron para tener un papel modesto en la gestión colectiva de la pandemia. Por el otro lado, MERCOSUR, con importantes antecedentes de gobernanza frente a amenazas de enfermedades infecciosas previas, pero con una fuerte dinámica inter-presidencial, no ha logrado tener un papel más contundente a causa de las tensiones debilitantes entre sus líderes nacionales, particularmente entre el Presidente argentino Alberto Fernández y su homólogo brasileño Jair Bolsonaro.

En segundo lugar, también hubo brechas institucionales que requerían improvisación o innovación para corregirse. En este sentido, el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR) intentó llenar parcialmente el vacío que dejó el colapso de UNASUR y sus instituciones de salud. PROSUR es un grupo de países suramericanos que fue formado por gobiernos de derecha en marzo de 2019 y que tenía la intención de ser el sucesor de UNASUR. No obstante, tenía una visión ideológica más restringida e intencionalmente antagónica frente a los gobiernos de izquierda antidemocráticos como Venezuela (68). PROSUR se distinguió en el contexto suramericano por ser el mecanismo que coordinó el cierre de las fronteras y las restricciones para viajar entre sus Estados miembro al inicio de la pandemia. También es la entidad que más ha reunido a las y los jefes de Estado para abordar temas relacionados con COVID-19; para marzo 2021, había organizado seis reuniones virtuales de presidentes. Sin embargo, a pesar de estas interacciones de alto nivel y la creación de una serie de mesas de trabajo, aún no se ve un impacto más tangible de la acción PROSUR en la lucha contra la pandemia, más allá de las medidas coordinadas entre sus miembros al principio del brote.

En tercer lugar, como ya se comentó previamente, otras iniciativas institucionales contribuyeron a una dinámica competitiva entre organizaciones. La expansión del mandato de CELAC y más recientemente la CEPAL, para incluir por primera vez la gobernanza de la seguridad sanitaria retó a la OPS, el actor que continúa siendo dominante en la cooperación técnica y científica. La incursión de CELAC en esta área corre el riesgo de enfrentar el Sistema Interamericano con las organizaciones de ALC, y con desatar una competencia multilateral innecesaria en un contexto de recursos escasos y en el que la OPS ha tenido que liderar con serios problemas de sub-financiamiento para cumplir sus mandatos.

Finalmente, la discusión anterior de los esfuerzos para hacer frente a los vacíos de información, normas y políticas públicas indica que la rápida transformación de la pandemia, desde una emergencia de salud pública de interés internacional hasta una crisis multidimensional y multisectorial incomparable, ha sido un poderoso impulso para la improvisación institucional. Esto, a su vez, ha colocado las diver-

(67) Legler, 2021, *op cit*; Parthenay, 2021, *op cit*; Agostinis y Parthenay, *op cit*.

(68) Al momento de escribir este artículo, PROSUR contaba con ocho Estados miembro: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guayana, Paraguay y Perú.

sas instituciones regionales con competencias en el área de seguridad sanitaria dentro de un complejo de regímenes en expansión continua (69).

## 5. EL GRAN RETO DE SUPERAR LOS DÉFICITS MATERIALES ANTE EL COVID-19

La experiencia de ALC con la pandemia de COVID-19 ha reafirmado la importancia que tienen las aportaciones materiales, tales como el acceso al crédito internacional, medicinas, vacunas, recursos y equipos médicos, o la disponibilidad de capital humano altamente capacitado, para la construcción de la gobernanza sanitaria efectiva. Como es característico del Sur Global, los países de ALC han tenido que superar dotaciones financieras, de recursos humanos o de capacidades industriales limitadas para enfrentarse a los múltiples desafíos sanitarios y no-sanitarios de la pandemia.

Varios factores han complicado los esfuerzos individuales y colectivos de los países de ALC de obtener suficientes recursos para poder luchar contra el Coronavirus. Años de agendas neoliberales enfocadas en recortar gastos en toda la región dejaron la infraestructura de salud pública local y nacional hueca y fragmentada, exacerbando el ya desigual acceso a la atención sanitaria en sociedades asimétricas con altos niveles de pobreza (70). Las medidas de mitigación efectivas contra el COVID -19 debían superar años de infrafinanciamiento en salud pública en los países cuyos gobiernos tenían poco presupuesto para afrontar una pandemia de las dimensiones de COVID-19.

Por si fuera poco, la brecha material que enfrentaban los países de ALC evolucionó y se expandió. Por ejemplo, la pandemia evolucionó desde un costoso problema de salud pública hacia una crisis humanitaria multifacética aún más cara que requirió un gasto público aún mayor para afrontar el daño socioeconómico y humanitario causados debido a las medidas restrictivas como controles fronterizos y prohibiciones de viaje. Los déficits materiales se agravaron por los graves choques de suministro globales resultantes, lo que dificultó a los gobiernos individuales, particularmente en estados débiles como Haití, adquirir medicamentos y equipo médico, así como bienes no sanitarios en los mercados internacionales.

Las organizaciones regionales y bancos de desarrollo intentaron estar a la altura de las circunstancias, ofreciendo diversas formas de apoyo para ayudar a los países de ALC a enfrentar su déficit material. Por ejemplo, la OMS y la OPS, así como mecanismos como la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, buscaron fortalecer el poder de mercado de los países de América facilitando y financiando la mancomunación de su demanda y sus compras. En este sentido, la OPS actuó como un intermediario a nombre de sus Estados miembro a través de su Fondo Rotatorio Regional para Suministros Estratégicos de Salud Pública de la OPS. La organización también aprovechó su Fondo Rotatorio para que fuera utilizado como mecanismo de adquisición de vacunas para el COVID-19 a través del mecanismo COVAX de la OMS.

---

(69) Para el concepto de complejos de regímenes, véase ALTER, K. J. y RAUSTIALA, K. «Rise of International Regime Complexity», *Annual Review of Law and Science*, núm 14, 2018, pp. 329-349.

(70) LUPIEN, P. *et al.* «Early COVID-19 policy responses in Latin America: a comparative analysis of social protection and health policy», *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 2021.

La OPS también demostró ser un valioso proveedor de equipos y suministros médicos. De acuerdo con un comunicado de prensa oficial, en 2020, «... La cooperación técnica de la OPS a los países y la compra de suministros y equipos esenciales incluyó 119 cargamentos de equipo de protección personal a 34 países, 21,4 millones de pruebas por PCR de COVID-19 para 36 países y territorios, y más de 224 capacitaciones acerca de pruebas, seguimiento y cuidado de pacientes.» (71)

Hubo una respuesta inédita de los bancos regionales de desarrollo en apoyo a las necesidades materiales de sus Estados miembro. En 2020, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) otorgó 21.600 millones de dólares en financiamiento como respuesta a la pandemia (72); del mismo modo, en 2020, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF por sus siglas en inglés) aprobó una línea de crédito de 300 millones de dólares (73). El Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca de la Plata (FONPLATA) amplió el crédito 600 millones de dólares (74), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) ha comprometido 3,06 millones de dólares para el Programa de Emergencia de Apoyo y Preparación ante el COVID-19 para el 2021 (75), y, finalmente, el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) ha aprobado un paquete financiero para subsanar las consecuencias de la crisis del Coronavirus (76).

Sin embargo, a diferencia de la situación europea, donde la UE fue capaz de satisfacer la mayoría de las necesidades materiales de los Estados miembro a través de sus instituciones técnicas y financieras afiliadas, la arquitectura regional de ALC no puede cubrir por sí misma todas las demandas materiales asociadas con la pandemia de los países de ALC. Por lo tanto, las organizaciones regionales y los bancos de desarrollo han sido solo una parte de la red de donantes y acreedores a los que los gobiernos han acudido.

Sin duda, esta realidad ha sentado las bases de un impulso de gobernanza multinivel entre los países de ALC que incluye cruciales lazos globales, que es menos evidente entre sus homólogos europeos. Es decir, las vastas necesidades de los primeros, que no pueden satisfacerse plenamente en la región, han obligado a muchos gobiernos a adoptar posturas pragmáticas. Por una parte, este pragmatismo ha significado obtener apoyo material tanto a nivel regional como global. La ardua búsqueda que los gobiernos han enfrentado para obtener vacunas durante 2021 es

---

(71) OPS. «PAHO Raises \$263 million in 2020 to fight COVID-19 in the Americas», *Pan American Health Organization*, 12 de enero de 2021.

(72) BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. «El BID aprueba récord de US\$21.600 millones en préstamos en 2020», *Banco Interamericano de Desarrollo*, 21 de diciembre de 2020 (<https://bit.ly/3zMuV8L>), consultado el 28 de agosto, 2021

(73) BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA. «CAF apoyará la vacunación y el fortalecimiento del sector salud de América Latina con USD 1.000 millones», *Banco de Desarrollo de América Latina*, 2 de marzo de 2021. (<https://bit.ly/3kV5POS>), consultado el 28 de agosto, 2021

(74) «Fonplata logra bonos de 223 millones para la reactivación de países miembros», *Swissinfo.ch*, 4 de febrero de 2021. (<https://bit.ly/2WR6Jn1>), consultado el 28 de agosto, 2021

(75) BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA. «BCIE ante COVID-19», Banco Centroamericano de Integración Económica, 30 de marzo de 2020. (<https://www.bcie.org/bcie-ante-covid-19>), consultado el 28 de agosto, 2021

(76) BANCO DE DESARROLLO DEL CARIBE. «CDB's response», Banco de Desarrollo del Caribe, 2021. (<https://www.caribank.org/cdbs-response-covid-19-pandemic>), consultado el 28 de agosto, 2021.

un ejemplo perfecto. Por otra parte, estos mismos gobiernos han adoptado estrategias de cooperación no solo al nivel regional, sino también bilaterales, multilaterales, transnacionales y público-privadas para subsanar sus deficiencias materiales. Aunado a las formas de asistencia multilateral mencionadas anteriormente, los Estados de ALC también han recurrido a formas bilaterales de ayuda, particularmente de Estados Unidos y China, en un momento en el que ambos países han canalizado buena parte de su creciente rivalidad hacia el hemisferio occidental con la «diplomacia de los cubrebocas.»

#### IV. CONCLUSIONES

La UE y ALC han utilizado diferentes mecanismos y fórmulas para llenar las brechas de gobernanza sanitaria regionales durante la pandemia de COVID-19, con semejanzas y diferencias en sus pautas regionales. Se movilizaron instituciones u órganos técnicos antes mucho menos relevantes, como la CEPCE en el caso de la UE o la OPS en el de ALC. En ambas regiones se produjo un primer momento nacionalista al inicio de la crisis, pero posteriormente, la UE y ALC tomaron caminos diferentes para responder a los desafíos que plantea la pandemia. Estas divergencias reflejadas en la tabla 3 se deben sobre todo a las respectivas trayectorias supranacionales (UE) e intergubernamentales (ALC) de los procesos de integración, así como las diferentes capacidades de coordinación y de disponibilidad de recursos materiales en cada región.

Tabla 3. *Comparación de la gestión regional en la UE y ALC en las seis brechas*

Brechas de gobernanza	UE	ALC
Información	Sin red de expertos UE, estadísticas comunes de la CEPCE, coordinación regional (CE) contra la desinformación	Red de expertos a nivel hemisférico y regional; Observatorio COVID-19 CEPAL y SICA, escasa coordinación regional contra la desinformación, salvo la OPS
Normas	Persistente defensa de la soberanía administrativa en salud pública; explotación y actualización de normas y principios vigentes	Continuidad en la estructura normativa para la seguridad sanitaria; posible nuevo proyecto de soberanía sanitaria regional en materia de vacunas por medio de CELAC y CEPAL

Brechas de gobernanza	UE	ALC
Políticas Públicas	Gestión común de fronteras, compra colectiva de vacunas a través de la Comisión Europea, pasaporte vacuna COVID-19	Asesoría política e intercambio de políticas públicas entre instituciones regionales (CELAC, CEPAL), hemisféricas (OPS, OEA, GTCC) y globales (OMS)
Instituciones	Órganos técnicos como CEPCE y similar actuaron en coordinación con la Comisión Europea, Estados miembro (Consejo) y BCE (PE ausente)	El tradicional dominio de órganos técnicos de la OMS y la OPS fue desafiado por la CELAC y la CEPAL con un solapamiento parcial de competencias y acciones
Material	Regionalización y autosuficiencia regional en términos de paquetes de rescate de préstamos y donaciones para paliar los efectos de la pandemia	Estrategias pragmáticas y multinivel (regional y global) de los Estados de ALC para resolver sus amplias necesidades para apoyo material: asistencia bilateral de EE. UU., China y Rusia; ayuda del Fondo Estratégico de la OPS y los bancos regionales de desarrollo (BID, BDC, CAF, BCIE, FONPLATA); COVAX - OMS

Fuente: elaboración propia.

Aunque la UE y ALC coinciden en su afán de buscar respuestas colectivas a la pandemia, divergen en cuanto a los instrumentos e instituciones regionales de gobernanza empleados frente a la pandemia. Después de las primeras reacciones nacionalistas al principio del brote, en la UE ha predominado una respuesta híbrida, entre supranacionalidad e inter-gubernamentalidad. La UE ha utilizado su institucionalidad supranacional y sobre todo a la Comisión Europea para asumir -en estrecha coordinación con los Estados miembro que preservan soberanía en este ámbito- un liderazgo regional en la crisis sanitaria.

En contraste, en ALC, la gobernanza regional, en el marco del persistente estancamiento en muchos de sus proyectos regionalistas, ha sido fragmentada, con diversos grados de eficacia y más limitada en sus alcances que el caso europeo, gracias a la escasez relativa de recursos económicos y financieros a su disposición.

Mucho más marcada que en la UE, la gobernanza latinoamericana y caribeña está insertada en una arquitectura interamericana históricamente dominada por EE. UU. y la global, anclada por la OMS y su socio hemisférico, la OPS. Mien-

tras que en la UE el regionalismo ha prevalecido ante la gobernanza global sanitaria en la que apenas participa, en ALC ocurrió lo contrario, en gran medida gracias a la debilidad y división entre las organizaciones regionales y subregionales, particularmente en Sudamérica (MERCOSUR y PROSUR).

En ambos casos, pero con diferente intensidad, China ha jugado un papel importante, en la UE como suministrador de material médico y sanitario al inicio de la pandemia y en América Latina, mediante su diplomacia de los cubrebocas, como importante proveedor de estos materiales y de vacunas en todas las fases de la crisis. Después de la falta de liderazgo por parte de EE. UU. en el hemisferio mientras Donald Trump todavía era presidente, el gobierno de Joe Biden ha procurado levantar el perfil de dicho país, incluyendo la donación de vacunas, sobre todo a México. El gran peso de actores externos y globales marca un importante contraste con la UE, cuya regionalidad resultó más sólida y resiliente en esta situación de emergencia que en crisis anteriores. No obstante, resulta sorprendente que la UE careció de material sanitario y de vacunas propias, lo cual le obligó a comprar en el exterior, algo que tiene en común con ALC. Asimismo, la fuerte respuesta regional de la UE a la pandemia se realizó en detrimento de la gobernanza global y de la búsqueda de soluciones internacionales.

Comparada con una ALC sin *actorness* ante las tensiones ideológicas dentro de la CELAC, la salida de Brasil de esa entidad, y un déficit de liderazgo al nivel regional, a pesar de algunos conflictos y críticas, la UE está saliendo fortalecida de la pandemia. Paradójicamente, la UE ha resultado tener más «actorness» en un ámbito (la salud) donde tenía competencias limitadas previo al brote, que durante la crisis financiera donde tenía mayores competencias y se impusieron fórmulas unilaterales forzadas desde una posición de poder de Alemania, algo que no se repitió durante la pandemia en la que prevaleció la solidaridad.

Por tanto, el historial de la acción colectiva en la UE y en ALC contra la pandemia revela un contraste importante respecto a los fundamentos normativos e institucionales de las preferencias de gobernanza regional. En la UE, ha habido un patrón más o menos consistente y coherente en el que los Estados miembro continúan protegiendo la soberanía administrativa de los sistemas de salud pública nacional, pero aceptan la acción colectiva de instituciones supranacionales, sobre todo de la Comisión Europea, que asumió el liderazgo y del Consejo Europeo que aprobó el paquete financiero más importante en la historia de la UE. Aunque todavía no se han delegado competencias nacionales a entidades supranacionales, esta cuestión formará parte de la agenda futura de la UE.

También hay importantes contrastes en términos de la institucionalidad regional para la seguridad sanitaria. Mientras que la UE estableció una serie de instituciones regionales más unificada y coherente bajo su estandarte de protección contra la amenaza transfronteriza de enfermedades contagiosas, en ALC emergió un aparato institucional más complejo, superpuesto y fragmentado que incluye diversas organizaciones y mecanismos. En este caso, puede ser descrito como un complejo de regímenes de seguridad sanitaria regional, más que un régimen regional complejo o único. Por tanto, ALC ha exhibido un escenario mixto en cuanto a la gestión de la crisis, cuyo denominador común ha sido el predominio del interpresidencialismo: la proyección regional de la autoridad presidencial y la toma de decisiones interpresidenciales a través de las plataformas regionales, interamericanos, foros y organizaciones internacionales. Esta gobernanza multinivel (nacio-

nal, subregional, regional, hemisférico y global) condujo en algunos ámbitos a acciones coordinadas y en otros provocó un solapamiento de funciones, la politización de las respuestas y la rivalidad entre instituciones. Por consiguiente, la gobernanza regional de ALC tiende a fortalecer la soberanía ejecutiva de los presidentes, pero permite una coordinación a nivel de órganos técnicos, sobre todo en el seno de la OPS y, en otros ámbitos, de la CEPAL y en mucho menor medida de la CELAC.

Así, las organizaciones regionales intergubernamentales relativamente débiles coexisten con otras organizaciones y bancos de desarrollo interamericanos y globales que cuentan con capacidad y recursos considerables para ser orquestadores de gobernanza sanitaria regional. En las subregiones de Centroamérica y el Caribe, las agencias de salud pública COMISCA y CARPHA son valoradas en reconocimiento de la capacidad limitada que tienen los países pequeños y débiles que forman su membresía para brindar seguridad sanitaria de forma individual. En estos dos casos, se fortaleció la cooperación regional como fórmula para negociar con entidades internacionales. Ello contrasta con la profunda crisis del regionalismo sudamericano, en parte por la mencionada tensión ideológica entre los presidentes. De manera similar, la OPS y varios bancos de desarrollo regionales han sido sorprendentemente resilientes y han tenido un papel importante como orquestadores de gobernanza. En contraste con la dinámica de regionalización más uniforme de la UE, en ALC ha predominado el hiper pragmatismo, donde los gobiernos toman medidas unilaterales, bilaterales, subregionales, hemisféricas y globales a menudo de forma simultánea para afrontar sus necesidades urgentes ante la pandemia.

La gestión regional de la crisis de COVID-19 en Europa, en comparación con América Latina y el Caribe, señala también las grandes capacidades materiales e institucionales de la UE a la hora de responder a emergencias, en este caso con un fondo billonario sin precedentes en una crisis más simétrica que no solo afectó al Sur de Europa, sino también a Alemania y Francia. La forma en la que la UE y la ALC solventaron sus brechas materiales ha reforzado un contraste clave en el patrón general de la gobernanza de la pandemia en cada región. En el caso de la UE, la capacidad de satisfacer gran parte de las diversas necesidades materiales de sus Estados miembro a través de sus propias instituciones definitivamente ha ayudado a fortalecer la regionalización de la gobernanza en esa región. En ALC, el hecho de que los gobiernos frecuentemente han tenido que recurrir a otras regiones y entidades extra-regionales para obtener los bienes, servicios y crédito que necesitan denota que la gobernanza de la pandemia no ha ayudado a reavivar proyectos regionales en un contexto ya plagado de divisiones y fragmentación antes del brote.

Finalmente, las dos regiones difieren en cuanto a su relación con los organismos y agencias del sistema de la ONU. ALC centró en gran medida las respuestas a la pandemia en las iniciativas de Naciones Unidas y sobre todo la OMS y su socio regional OPS. A diferencia de ALC, sobre todo al inicio de la crisis, la UE tuvo en cuenta algunas recomendaciones internacionales para luego enfocarse casi exclusivamente en fortalecer su propia gobernanza regional, potencialmente en detrimento de las organizaciones internacionales y sus iniciativas que jugaron un papel secundario, lo cual revela la preferencia del regionalismo ante la gobernanza global por parte de la UE y un cierto egoísmo en cuanto a la distribución (regional) de las vacunas, a costa de los países en vías de desarrollo incluyendo ALC.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALEMANN, Alberto «The European Response to COVID-19: From Regulatory Emulation to Regulatory Coordination?», *European Journal of Risk Regulation* 11(2), 2020.
- ALTER, Karen y RAUSTIALA, Kal. «Rise of International Regime Complexity», *Annual Review of Law and Social Science*, núm. 14, 2018.
- AGOSTINIS, Giovanni y PARTHENAY, Kevin. «Exploring the determinants of regional health governance modes in the Global South: A comparative analysis of Central and South America», *Review of International Studies*, 2021.
- ACHARYA, Amitav. «Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World», *International Studies Quarterly*, núm. 55, 2011.
- BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA. «CAF apoyará la vacunación y el fortalecimiento del sector salud de América Latina con USD 1.000 millones», *Banco de Desarrollo de América Latina*, 2 de marzo de 2021. (<https://bit.ly/3kV5POS>), consultado el 28 de agosto, 2021.
- BANCO DE DESARROLLO DEL CARIBE. «CDB's response», Banco de Desarrollo del Caribe, 2021. (<https://www.caribank.org/cdbs-response-covid-19-pandemic>), consultado el 28 de agosto, 2021.
- BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA. «BCIE ante COVID-19», Banco Centroamericano de Integración Económica, 30 de marzo de 2020. (<https://www.bcie.org/bcie-ante-covid-19>), consultado el 28 de agosto, 2021.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. «El BID aprueba récord de US\$21.600 millones en préstamos en 2020», *Banco Interamericano de Desarrollo*, 21 de diciembre de 2020. (<https://bit.ly/3zMuV8L>), consultado el 28 de agosto, 2021.
- BERGMANN, Max. «Europe's Geopolitical Awakening: The Pandemic Response Rouses a Sleeping Giant», *Foreign Affairs*, 2020.
- BLAR. «Special Issue: Covid-19 in Latin America and the Caribbean», *Bulletin of Latin American Research*, 39: S1, 2020.
- BOADLE, Anthony. «Covid-19 deaths in the Americas may be higher than reported -PAHO», *Reuters*, 26 de mayo de 2021. (<https://reut.rs/3l0ZxNL>), consultado el 31 de agosto, 2021.
- BOLLYKY, Thomas J., y BOWN, Chad P. «Vaccine Nationalism Will Prolong the Pandemic: A Global Problem Calls for Collective Action», *Foreign Affairs*, 29 diciembre de 2020.
- BUSS, Paulo, y TOBAR, Sebastián. «Health Diplomacy in the Political Process of Integration in Latin America and the Caribbean», *Oxford Research Encyclopedia of Global Public Health*, 26 de abril de 2018.
- CEPAL. *Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe*, Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021.
- CHARLES, Jacqueline y HALL, Kevin. «U. S. to send vaccines to Latin America, Caribbean as COVID cases and deaths are surging», *Miami Herald*, 3 de junio de 2021. (<https://www.miamiherald.com/news/nation-, world/world/americas/article251869743.html>), consultado el 28 de agosto, 2021.
- CONFERENCE ON THE FUTURE OF EUROPE. «Prescribing a healthier future for Europeans», (<https://futureu.europa.eu/processes/Health>), consultado el 31 de agosto de 2021.
- GARDINI, Gian Luca (ed.). *The World before and after Covid-19. Intellectual Reflections on Politics, Diplomacy and International Relations*, Estocolmo: European Institute of International Studies, 2020.
- COSTA HARAKI, Cristianne. «Estratégias adotadas na América do Sul para a gestão da infodemia da COVID-19», *Revista Panamericana de Salud Pública*, 45, 2021.

- EUROPEAN CENTRE FOR DISEASE PREVENTION AND CONTROL. «COVID-19 situation update for the EU/EEA as of 30 July 2021». (<https://www.ecdc.europa.eu/en/cases-2019-ncov-eueea>), consultado el 31 de agosto, 2021.
- EUvsDISINFO. «Disinfo Database», ([www. EUvsDisinfo.eu](http://www.EUvsDisinfo.eu)), consultado el 31 de agosto, 2021.
- FLETCHER-LARTEY, Stephanie *et al.* «Protecting Health Security in the Caribbean: A Coordinated Regional Response to the Novel Coronavirus Disease (COVID-19) and Other Global Public Health Threats», *International Public Health Journal*, 12, 1, 2020.
- FONPLATA. «Fonplata logra bonos de 223 millones para la reactivación de países miembros», *Swissinfo.ch*, 4 de febrero de 2021. (<https://bit.ly/2WR6Jn1>), consultado el 28 de agosto, 2021.
- GISAID. <https://www.gisaid.org/>, consultado 23 de enero, 2020.
- GOSTIN, Lawrence O., FRIEDMAN, Eric A., y MOON, Surie. «Wealthy countries should share vaccine doses before it is too late: the greater good depends on ending the pandemic everywhere», *Foreign Affairs*, 19 enero de 2021.
- GREER, Scott. «National, European, and Global Solidarity: Covid-19, Public Health and Vaccines», *Eurohealth*, vol. 26, núm. 2. 2020.
- GONZÁLEZ, Guadalupe *et al.* «Coyuntura crítica, transición de poder y vaciamiento latinoamericano», *Nueva Sociedad*, núm. 291, 2021.
- HARRISON, Chase. «What is COVAX and what does it mean for Latin America?», *Americas Society Council of the Americas*, 7 de junio de 2021. (<https://bit.ly/2WPFVsF>), consultado el 28 de agosto, 2021.
- «Tracker: U. S. Vaccine Donations to Latin America», *Americas Society Council of Americas*, 24 de agosto de 2021. (<https://bit.ly/3jN937A>), consultado el 28 de agosto, 2021.
- KRASTEV, Ivan. «Copycat Coronavirus Policy will soon come to an end», *Financial Times*, 7 de abril de 2020.
- KURAS, Petra. «The Aristocratic Ineptitude of Ursula von der Leyen», *Financial Times*, 30 de abril de 2021.
- LEGLER, Thomas. «Presidentes y orquestadores: la gobernanza de la pandemia COVID-19 en las Américas», en *Foro Internacional LXI*: 2 (cuad. 244), 2021.
- LEGLER, Thomas y SANTA CRUZ, Arturo. *Dos décadas de conmoción en el orden hemisférico en las Américas*, Instituto Matías Romero, 2021.
- LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel. «Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador en el 238 Aniversario del Natalicio de Simón Bolívar, desde el Castillo de Chapultepec», 24 julio de 2021. (<https://lopezobrador.org.mx/>).
- LUPIEN, Pascal *et al.* «Early COVID-19 policy responses in Latin America: a comparative social protection and health policy», *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 2021.
- MERELI, Annalisa. «Poor countries will have to wait for Covid-19 vaccine leftovers until 2023», *Quartz*, 8 de junio de 2021 (<https://bit.ly/2Vgaemw>), consultado el 28 de agosto, 2021.
- MERKE, Federico *et al.* «Reimagining Regional Governance in Latin America», *Carnegie Endowment for International Peace*, 2021.
- MILET, Paz y BONILLA, Adrián (eds.). «América Latina y el impacto de la pandemia del COVID-19», *Pensamiento Propio*, 25.
- NACIONES UNIDAS. *Informe: El impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*, Organización de las Naciones Unidas, julio de 2020, pp. 2-4 (<https://bit.ly/3yKIB2H>), consultado el 31 de agosto, 2021.

- NOLTE, Detlef. «From the summits to the plains; The crisis of Latin American Regionalism», *Latin American Policy*, núm.1, 2021.
- NOLTE, Detlef y WEIFFEN, Brigitte. *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Routledge, Nueva York, 2021.
- NUEVA SOCIEDAD. «América Latina en el mundo del coronavirus», *Nueva Sociedad* 287 (número especial), 2020.
- PAHO. «Geo-Hub COVID-19-Information System for the Region of the Americas», <https://paho-covid19-response-who.hub.arcgis.com/>, consultado el 23 de enero, 2020.
- «PAHO urges countries to improve readiness to roll out COVID-19 vaccines», 9 de febrero 2021.
- PARTHENAY, Kevin. «Aliarse (regionalmente) contra la COVID-19: SICA y CARICOM», *Foro Internacional*, núm. 2, 2021.
- RENDA, Andrea y CASTRO, Rosa. «Towards Stronger EU Governance of Health Threats after the COVID-19 Pandemic», *Journal of Risk Regulation*, 11, 2020, pp. 273-282.
- RIGGIROZZI, Pía. «Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina», *Análisis Carolina*, 30 de marzo de 2020.
- RÍOS, Jerónimo. «La inexistente respuesta regional a la COVID-19 en América Latina», en: *Geopolítica: Revista de Estudios de Espacio y Poder*, 11 (especial), 2020.
- RITCHIE, Hannah *et al.* «Coronavirus Pandemic (COVID-19)», *Our World in Data*, 2020. (<https://bit.ly/3jLEjDZ>), consultado el 28 de agosto, 2021
- ROLOFF, Ralf. «COVID-19 and No One's World: What Impact for the European Union?», *Connections: the Quarterly Journal* 19(2), 2020.
- RUANO, Lorena y SALTALAMACCHIA, Natalia. «Latin American and Caribbean Regionalism during the Covid-19 Pandemic: Saved by Functionalism?», *The International Spectator*, vol. 56, num. 2, 2021.
- SABAT, Iryna *et al.* «United but divided: Policy responses and people's perceptions in the EU during the COVID-19 outbreak», *Health Policy*, 24, 2020.
- SALVATI, Eugenio. «Crisis and Intergovernmental Retrenchment in the European Union? Framing the EU's Answer to the COVID-19 Pandemic», *Chinese Political Science Review* 6 (1), 2021, pp. 1-19.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. «México y Celac impulsan la autosuficiencia de vacunas en América Latina y el Caribe», *Secretaría de Relaciones Exteriores*, Comunicado n.º. 177, 2021. (<https://www.gob.mx/sre/prensa/mexico-y-celac-impulsan-la-autosuficiencia-de-vacunas-en-america-latina-y-el-caribe?state=published>), consultado el 28 de agosto, 2021.
- SCHALK, Louise; JORGENSEN, Knud y VAN DE PAS, Remco. «Loyal at once: The EU's global health awakening in the Covid-19 pandemic». *Journal of European Integration*, 42 (8), 2020.
- SCHMIDT, Vivien A. «Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic», *Journal of European Integration* 42 (8), 2020.
- OPS. «PAHO raises \$263 million in 2020 to fight COVID-19 in the Americas», *Pan American Health Organization*, 12 de enero de 2021.
- «Understanding the Infodemic and Misinformation in the Fight Against Covid-19», *Pan American Health Organization*, Factsheet, 5, 2020.
- WEISS, Thomas. *Global Governance: Why? What? Whither?*, Polity Press, Cambridge, 2013.
- WEISS, Thomas y THAKUR, Ramesh. *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*, Indiana University Press, Bloomington, 2010.
- WOLFF, Sarah y LADI, Stella. «European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency», *Journal of European Integration*, núm. 42, 2020.
- ZAROCOSTAS, John. «How to fight an infodemic», *The Lancet*, vol. 395, 29 de febrero de 2020.

# ASIA Y CHINA ANTE EL COVID-19: ¿MEJORES RESPUESTAS?

Jiayi LIN\*

## Resumen

*Desde inicios de 2020, la pandemia del COVID-19 golpea a la humanidad sin precedentes y paraliza el funcionamiento regular del mundo. Sin embargo, algunos países de Asia Oriental, en especial China, que fue el primer epicentro de esta pandemia, consiguieron combatir el virus y se recuperaron rápidamente de esta crisis sanitaria. Los datos de contagios de China, Japón, Corea del Sur y Vietnam contrastan tremendamente por los obtenidos de los países occidentales. En este trabajo se analizan los posibles factores que explican la gestión eficaz de la pandemia en estos países. Resulta que más allá de las restricciones radicales del control de la pandemia, sus experiencias con las enfermedades contagiosas y sus culturas en las que prevalece el colectivismo constituyen las ventajas innatas de estos países asiáticos, las que no poseen los países occidentales y que facilitan una contención más rápida y efectiva del coronavirus.*

## Palabras clave

*COVID-19, China, Asia, Europa, pandemia, estrategia.*

## Abstract

*The COVID-19 pandemic has hit humanity without precedent since the beginning of 2020 and paralyzes the regular functioning of the world. However, some East Asian countries, especially China, which was the first epicenter of this pandemic, managed to combat the virus and quickly recovered from this health crisis. The data on infections from China, Japan, South Korea and Vietnam contrast tremendously with those obtained from Western countries. This paper analyzes the possible factors that explain the successful management of the pandemic in these countries. It turns out that beyond the radical restrictions of pandemic control, their experiences with contagious diseases and their cultures in which collectivism prevails consti-*

---

\* Doctoranda en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid, [jiayi.lin@estudiante.uam.es](mailto:jiayi.lin@estudiante.uam.es)

*tute the innate advantages of these Asian countries, those that Western countries do not have and that facilitate the faster and more effective containment of coronavirus.*

### **Keywords**

*COVID-19, China, Asia, Europe, pandemic, strategy.*

## **I. LA PANDEMIA DEL COVID-19: DE WUHAN AL MUNDO**

Wuhan, la capital de la provincia de Hubei de China, se consideró el primer epicentro de la pandemia del COVID-19. Ya ha transcurrido más de un año desde que surgió el primer caso atípico de neumonía el día 8 de diciembre del 2019 en esta ciudad china con más de 11 millones de habitantes. El día 31 el gobierno chino notificó oficialmente a la Organización Mundial de la Salud (OMS) un conglomerado de casos de neumonía en la ciudad, los cuales se determinó posteriormente que estaban causados por un nuevo coronavirus. Mientras el número de contagiados por esta neumonía extraña que recibió el hospital Jinyintan incrementaba, ocho médicos en Wuhan intentaron alertar la aparición de los posibles casos de SARS en las redes sociales, quienes fueron amonestados por la policía por causa de propagar rumores.

No fue hasta 51 días después de que el hospital de Wuhan recibió el primer caso, el día 20 de enero de 2020, que el prestigioso epidemiólogo chino Zhong Nanshan confirmaba en una entrevista que este virus sí se transmitía entre humanos. El gobierno chino decidió cerrar la ciudad de Wuhan el 23 de enero, pero ya no podía evitar que el número de los contagiados aumentara en forma exponencial en China y el virus se empezara a expandir fuera de China.

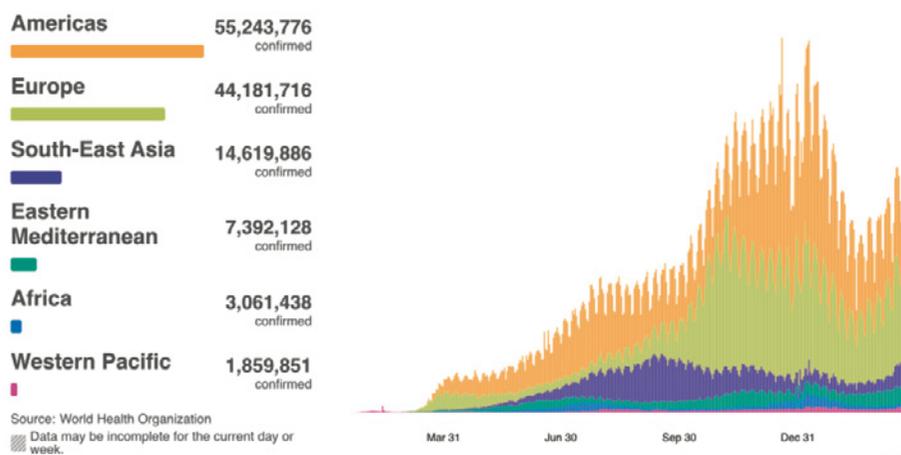
Tailandia fue el primer país fuera de China en detectar un caso de COVID-19 el 13 de enero de 2020. A partir de ahí, este brote se había extendido a una velocidad inimaginable, provocando 2,7 millones de fallecidos y sumando más de 124,3 millones personas infectadas hasta el 24 de marzo del 2021 según los datos oficiales de la OMS. Adicionalmente, las consecuencias traídas por esta pandemia en términos de economía han sido devastadoras. Un año y cuatro meses después, el COVID-19 sigue siendo la protagonista de las noticias diarias en muchos países del mundo, en especial los europeos y los americanos, más la India de Asia. Y China, siendo el primer país que notificó la existencia de este nuevo virus, ha conseguido detener el paso de expansión del coronavirus en solo unos meses. La vida en la ciudad de Wuhan ha vuelto en gran parte a la normalidad como en el resto de China, entretanto Europa está enfrentando la cuarta ola de la pandemia, y poniendo en duda la inesperada llegada de las nuevas variantes del virus.

Esta pandemia nos ha demostrado que el virus no conoce fronteras y en un mundo globalizado, ningún país se ha puesto a salvo del COVID-19. En este caso se nos viene encima una pandemia con un lúgubre efecto mariposa. Nadie había imaginado que un mercado chino era capaz de poner en peligro la vida de miles de millones de habitantes en el mundo y hundir a la economía mundial en la peor

recesión desde la Segunda Guerra Mundial, según las previsiones del Banco Mundial (World Bank, 2020). Si miramos el mapa de expansión de este virus pandémico, al parecer Wuhan es el punto de partida de la pandemia y en nada de tiempo el virus ha dejado su huella por todas las partes del planeta. Sin embargo, hasta ahora el origen del virus sigue envuelto en misterio. Múltiples investigaciones llevadas a cabo en diferentes países constatan que Wuhan no fue la primera parada de la llegada del virus. En marzo del 2019 se ha encontrado material genético del virus causante del COVID en una muestra de agua residual en Barcelona. Lo mismo ocurrió en las muestras de agua en Brasil en noviembre y en Italia en diciembre del mismo año. A pesar de los intentos de politización de la pandemia por parte de algunos gobernantes, se ha llegado a un acuerdo de que toda la evidencia apunta a un origen animal del nuevo coronavirus, especialmente después de la misión de un equipo de la OMS para investigar la aparición del SARS-CoV-2 a principios de marzo del 2021.

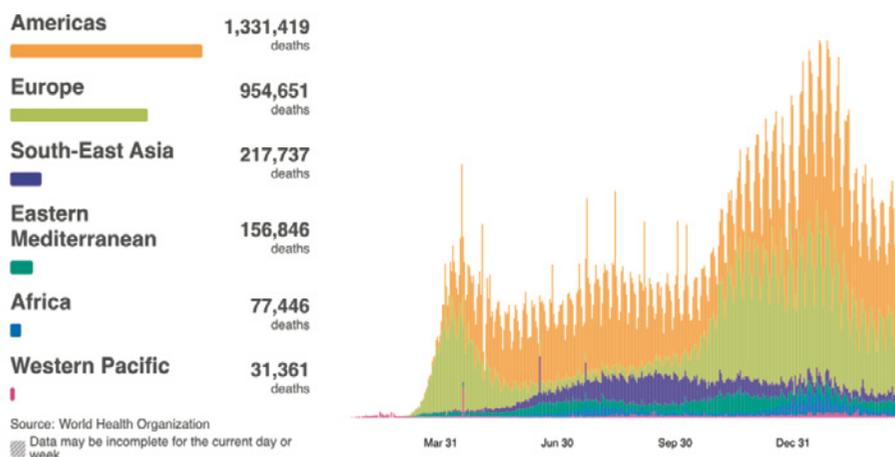
Si solo tenemos en consideración el número de los contagios confirmados y las muertes, en esta gráfica elaborada por la OMS se observa la tamaño diferencia de los resultados de la contención del virus entre continentes desde el inicio del 2020 hasta el día 27 de marzo del 2021, tanto en término del número acumulado de los casos confirmados (Gráfica 1), como de la tasa de la mortalidad (Gráfica 3).

Gráfica 1. *Número acumulado de casos del COVID-19 por continentes*



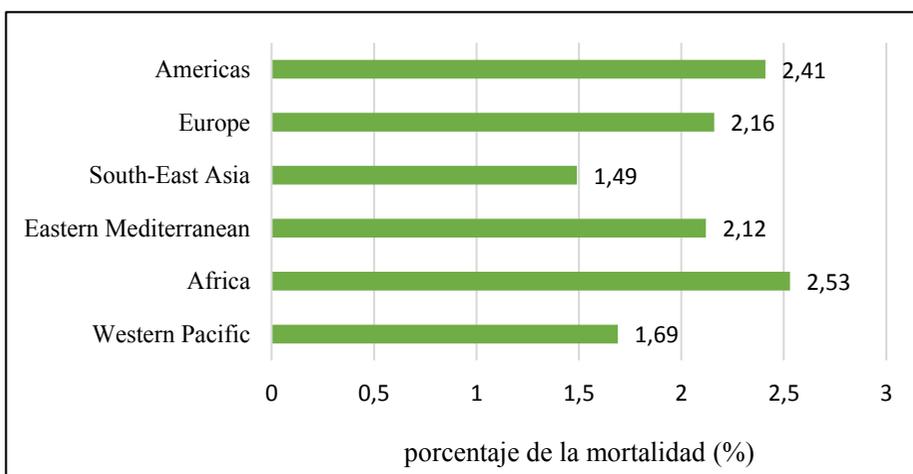
Fuente de datos: Organización Mundial de la Salud

Gráfica 2. Número de muertes por el COVID-19 por continentes



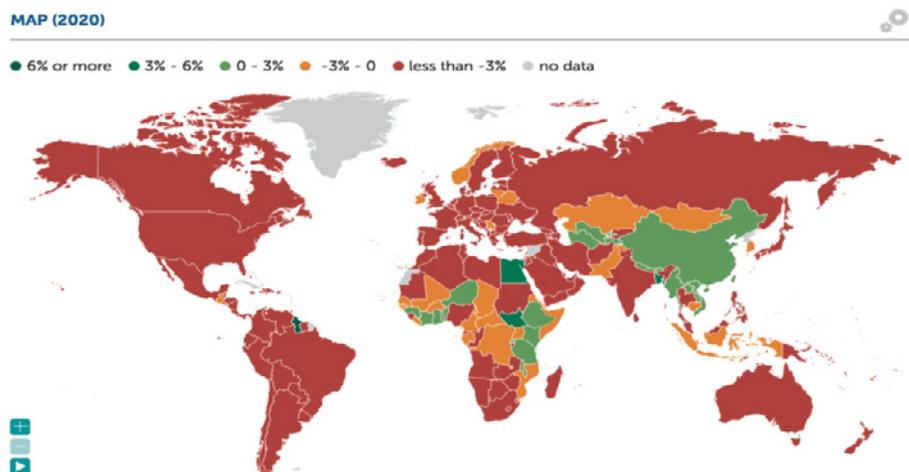
Fuente de datos: Organización Mundial de Salud

Gráfica 3. Tasa de mortalidad por el COVID-19 por regiones



Elaboración propia según los datos de la OMS hasta el día 27 de marzo del 2021

Aunque las controversias sobre la calculación de los datos de infectados y fallecidos de los Estados nunca han cesado desde el minuto uno de la pandemia, es incuestionable que el continente europeo y americano estaban y todavía están sufriendo las consecuencias severas de la pandemia, que se ven plasmadas en la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) en 2020, cuando China consiguió cerrar el 2020 con un crecimiento del 1,9% respecto al periodo prepandémico.

Gráfica 4. *Mapa de la tasa de crecimiento de PIB en 2020 por país*

Fuente de datos: Fondo Monetario Internacional

Y China no es el único país asiático que canta victoria en esta crisis sanitaria teniendo en cuenta que otros países asiáticos como Japón, Corea del Sur, Vietnam también han dado buenas respuestas a la situación provocada por la pandemia. Aunque no todos estos países mencionados lograron un crecimiento positivo en materia del PIB anual, es cierto que ellos han frenado al coronavirus y se parecen a la «normalidad» del mundo previo a la pandemia. A continuación, se analizan las respuestas concretas de estos países asiáticos a esta crisis sanitaria, con el propósito de contestar la pregunta de la investigación: ¿Por qué Asia, en especial China es capaz de combatir la pandemia con más éxito en comparación con Occidente y las respuestas que han dado estos países asiáticos son mejores? ¿Estos modelos del control de la pandemia son replicables en los países occidentales?

## II. RESPUESTAS A LA CRISIS DEL COVID-19 DE LOS PAÍSES ASIÁTICOS

### 1. CHINA

China fue el primer país que enfrentaba la batalla contra el virus, pero ha sido criticada por su respuesta chapucera y su retraso a la hora de alertar a la OMS acerca de la gravedad de esta emergencia sanitaria al inicio de la pandemia. Desde el día 8 de diciembre del ingreso del primer contagio conocido al hospital de Wuhan, hasta el día 31 de diciembre que China informó a la OMS sobre estos casos atípicos de neumonía, transcurrieron 24 días. No solo la sociedad occidental sino la población china misma cuestionó la opacidad y la tardanza con que se ha enfrentado la crisis sanitaria por parte del gobierno chino. En particular después de que falleció

el oftalmólogo chino Li Wenliang quien fue uno de los médicos que advirtieron a sus compañeros en diciembre del 2019 sobre el posible brote de una enfermedad parecida al SARS, el descontento y desconfianza hacia las autoridades fluyeron en las redes sociales y pidieron una explicación de las reacciones tardías del gobierno al inicio de la pandemia. En el nuevo informe publicado en enero del 2021 por el Panel Independiente para la Preparación y Respuesta ante una Pandemia, un grupo que reporta directamente a la Organización Mundial de la Salud ha lanzado una reprimenda contra China a causa de la mala gestión del primer brote del coronavirus. ¿Cabe preguntar si no hubiera sido por las respuestas lentas y el hecho de imponer el silencio entre los médicos de Wuhan, China podría haber evitado la expansión de la pandemia? ¿Por añadidura, si el primer brote del coronavirus hubiera pasado en cualquier otro país del mundo, afrontaría con una respuesta más rápida y con las medidas más contundentes que China? A continuación, se analizará la gestión de esta emergencia sanitaria a manos de este país asiático y se procura responder a estos interrogantes que nos ayudarían a entender la situación que nos encontramos.

No queda duda de que los resultados que ha obtenido China en el proceso de la contención del virus han sido impresionantes. Sin embargo, las primeras semanas tras el cierre de la ciudad de Wuhan fueron caóticas. Muchos ciudadanos con síntoma afluyeron a los hospitales de Wuhan, quiénes ni siquiera sabían la diferencia entre los síntomas del coronavirus y una gripe normal, pero no fueron hospitalizados o atendidos por la escasez de camas, personal y material sanitario. La cifra de los contagios aumentó a velocidad tremenda. No obstante, a partir del inicio del marzo se aplanó la curva de contagios y el 19 de marzo por primera vez alcanzó el crecimiento cero de los nuevos contagios locales en China. Desde ahí la situación se ve controlada pese a que han surgido de vez en cuando pequeños brotes en algunas regiones del país, los cuales también se han frenado con rapidez.

Gráfica 5. Curva de contagios del COVID-19 en China (1)



Fuente de datos: Organización Mundial de Salud

(1) Datos desde el 1 de enero del 2020 hasta el 3 de abril del 2021.

¿Por qué China consiguió poner freno a la curva de contagios y derrotar al coronavirus en solo unos meses? Pablo Gálvez Roldán (2021) resumió dos puntos clave de la estrategia de la contención del coronavirus por parte del gobierno chino. Por una parte, consiste en una estrategia de supresión, es decir, la «erradicación» COVID cero. Por otra parte, se debe a un impulso decisivo a las industrias tecnológicas y farmacéuticas para conseguir medios de prevención, diagnóstico y tratamiento con especial relevancia en el desarrollo de la investigación y producción de vacunas. Sin lugar a duda, estas dos estrategias contribuyen en gran medida a la contención de la pandemia, pero detrás de esto existen más factores que permitan a China ganar esta batalla no solo en el sentido sanitario, sino también en el económico y social.

### A. Estrategia de supresión

La estrategia de supresión se ha implementado en muchos aspectos de la vida social. Uno de los más destacados es el control de la movilidad junto con los confinamientos rigurosos y estrictos en los barrios afectados, que se limitan las entradas y salidas con precisión a escala de piso o edificio.

Dos aplicaciones de teléfonos ampliamente utilizadas, Alipay y Wechat, que en los últimos años han reemplazado al efectivo en China, han ayudado a hacer cumplir las restricciones, porque permiten al gobierno realizar un seguimiento de los movimientos de las personas e incluso evitar que viajen las personas con infecciones confirmadas (Sanahuja, 2020). Un código QR registra tus movimientos históricos cuyo color representa tu estado de salud o si has estado en zona con alto riesgo de contagio, el cual hay que enseñarse para usar el transporte público o incluso para entrar en un centro comercial. Esta temprana trazabilidad de los contagios mediante dispositivos móviles, con los controles de temperatura en los espacios públicos, coadyuvan a impedir el incremento de la cifra de los contagios.

Esta imposición de cuarentena y la realización masiva y gratis de PCR (2) a millones de personas permiten evitar la expansión incontrolable del virus en el país más poblado del mundo. Pero estas medidas intensas impuestas por el gobierno chino han sido criticadas por la violación de los derechos humanos y la amenaza hacia la privacidad. En comparación con otros países, este sistema de información, control y vigilancia que facilita la efectucción de la estrategia de supresión es sofisticado, pero al mismo tiempo polémico, al igual que el cierre de Wuhan al inicio de la pandemia.

Respecto a la falta de los materiales y personales sanitarios, se construyeron dos hospitales temporales a velocidad récord, y se movilizaron los recursos de otras provincias para ayudar a la provincia de Hubei a resistir la pandemia. A partir de marzo China cerró sus fronteras para impedir la llegada de los casos importados del extranjero.

### B. Impulso a las industrias tecnológicas y farmacéuticas

Los avances en las industrias tecnológicas y farmacéuticas en China también juegan un papel crucial en el combate del COVID-19. Las tecnologías digitales

---

(2) Pruebas de ácido nucleico.

como la inteligencia artificial, el *big data*, la computación en la nube y *blockchain* han brindado herramientas importantes para la guerra contra la pandemia.

En la etapa inicial de esta crisis, con la ayuda de algoritmos de inteligencia artificial, el tiempo de análisis genético de los casos sospechosos se puede acortar en gran medida en relación con la detección de virus. En el proceso de investigación y desarrollo de fármacos, la potencia informática de inteligencia artificial eficiente se utiliza en la investigación de farmacología y toxicología, y el desarrollo de nuevos fármacos, lo que acelera enormemente este proceso y también el del desarrollo de las vacunas.

En la primera línea de la lucha contra la pandemia, la funcionalidad de la inteligencia artificial más útil es la asistencia de diagnóstico. El sistema de análisis de imágenes médicas por medio de la inteligencia artificial se ha convertido en la mano derecha de los médicos, que reduce considerablemente el tiempo del diagnóstico conforme a las imágenes médicas.

Durante la pandemia, se construyó una plataforma de *big data* para monitorear la expansión del virus y proporcionar al público y al gobierno un informe del análisis de la pandemia a diario. La red 5G hace posible la puesta en uso de los robots, los drones y los vehículos no tripulados asumiendo múltiples responsabilidades como la medición de la temperatura, la enfermería y el transporte. La tecnología de imágenes térmicas infrarrojas basada en la red 5G mejora significativamente la eficiencia de la inspección y la cuarentena. A medida que entraron en vigor las medidas de confinamiento, se impulsó la adaptación de la forma de trabajo tradicional al teletrabajo en casa, la cual no se separa de la computación en la nube que provee capacidades informáticas flexibles.

Como es sabido, el test masivo de los contagios es fundamental en la contención de esta crisis sanitaria, de manera que en el sector farmacéutico, en solo 9 días se lanzaron 17 cajas de test rápidos fabricadas por diferentes empresas biofarmacéuticas chinas en enero del 2020, poco después de que se informó la secuencia genética del nuevo coronavirus.

### C. Sistema político y entorno cultural

La estrategia de supresión y los avances tecnológicos y farmacéuticos no son las únicas razones que dan explicación a la gestión del coronavirus de China.

Hay unanimidad a la hora de subrayar otro hecho: estas medidas serían de difícil implementación en otro país que no sea China. Y, en gran medida, eso se debe a su modelo autoritario y al gran poder que emana del gobierno central en Pekín (Aldama, 2020). «China es única porque tiene un sistema político que puede lograr el cumplimiento público de medidas extremas», dice Lawrence Gostin, director del Instituto O'Neill de Derecho y Salud Nacional y Global en la Universidad de Georgetown. Jeremy Konyndyk, investigador principal de políticas en el Centro para el Desarrollo Global, también afirma que nadie más en el mundo puede realmente hacer lo que China acaba de hacer. Esta singularidad de China reside en su sistema político socialista con característica china, como lo que ha sido descrito por el gobierno chino, y los elementos socioculturales de los que se comparten también ciertas particularidades entre otros países asiáticos.

Se ha hecho evidente que los entornos culturales son particularmente sensibles a los desafíos que implican sus efectos sociales (Clouet, 2020). Las respuestas dispares ante el COVID-19 nos demuestran con claridad las diferencias culturales entre el Oriente y el Occidente, más específicamente, entre un colectivismo autoritario y un individualismo democrático. Para el filósofo coreano Byung-Chul Han, el éxito de Asia tiene una causa cultural: el confucianismo, una mentalidad autoritaria, por la que las personas son más obedientes que en Occidente (Marquesán, 2021).

Las características que tiene la milenaria doctrina de Confucio han sido imprescindibles bajo el contexto del confinamiento sanitario en los momentos arduos. Antonio Muñoz Ballesta (2020) concluyó que unas de las características fundamentales consisten en el patriotismo unido a la educación nacional misma desde niño, y la moral política China, que es el respeto a los mayores y, en general, al cargo superior en el trabajo o en el gobierno de la nación. Estos principios que se propusieron en la obra mayor de Confucio, las *Analectas*, ejercen influencia en la educación de los chinos, de modo que no cuesta entender por qué los chinos son más obedientes con la política del gobierno. Es indiscutible que las medidas de control del coronavirus de China son contundentes y radicales, pero sin la implicación y el compromiso de la ciudadanía, no ha sido posible dar por controlada la pandemia en solo unos meses. El consenso de sacrificar los intereses personales por conseguir los objetivos grupales es un factor indispensable del cumplimiento máximo de las órdenes gubernamentales.

«Dondequiera que fueras, con cualquiera con quien hablaste, había un sentido de responsabilidad y acción colectiva, y están en pie de guerra para hacer las cosas», dice Bruce Aylward, director ejecutivo de Emergencias Sanitarias de la OMS. En Asia Oriental la cultura gobierna el comportamiento social con fuertes normas y reglas sociales, es menos tolerante con el comportamiento desviado y enfatiza el sacrificio de la libertad individual por el bien colectivo durante una crisis. (An & Tang, 2020).

De ahí surge una de las preguntas más frecuentes durante la pandemia: ¿La estrategia de China del COVID-19 funcionará igual en los países occidentales? Tan solo teniendo en consideración las disparidades del sistema político y de la cultura, conviene aseverar que difícilmente la estrategia de China se puede aplicar en los países occidentales, en caso de que se aplique, no va a funcionar igual como en China.

## 2. JAPÓN

El vecino de China, Japón, también se considera uno de los países asiáticos que han logrado derrotar el coronavirus sin recurrir al confinamiento general obligatorio. Cabe preguntarse cómo Japón ha conseguido mantener bajo control la pandemia pese a la cercanía a China.

A diferencia de las sociedades occidentales, el uso extendido de la mascarilla era un fenómeno normal en la vida diaria de los nipones antes de la aparición del COVID-19. «Cuando alguien está enfermo, por respeto al otro, usa el tapabocas para evitar contagiar a los demás», le dice a BBC Mundo Mitsutoshi Horii, profesor de Sociología de la Universidad de Shumei, en Japón (Valencia, 2020).

Este hábito de llevar mascarillas que se incorporó desde la llamada gripe española a principios del siglo xx, y posteriormente se mantiene por la polución del aire, la fiebre del heno y otros motivos, es una de las razones detrás de la tasa baja de contagios y muertes por coronavirus. Incluso el escritor japonés Yuzo Kikumoto propuso el concepto de «dependencia de la mascarilla» en 2009 refiriéndose a la adicción psicológica de sentirse más a gusto detrás de las mascarillas al salir.

Evidentemente existen más factores que podrían explicar el éxito del caso japonés, entre los que resaltan un rastreo de contacto exhaustivo y retrospectivo, un distanciamiento social que se respeta por la comunidad, la consciencia de la higiene y la reverencia de inclinarse en vez de darse las manos. La decisión temprana del gobierno de cerrar las escuelas y suspender eventos masivos, ayudó a controlar su propagación (Paúl, 2020).

Como en otros países de Asia, la población japonesa guarda recuerdo de las pandemias precedentes (Farrés, 2020), haciendo referencia al SARS en 2003 y la gripe H1N1 en 2009. Sin embargo, el gobierno japonés también ha sido criticado por la gestión inadecuada del crucero Diamond Princess, en el que se confirmaron 712 contagios de los 3711 pasajeros, y por su tibieza a la hora de emitir recomendaciones y abstenerse de imponer medidas estrictas de distanciamiento social (Farrés, 2020).

Lo curioso es que Japón nunca ha impuesto cuarentena a la población, ni sigue la táctica de tests masivos. Y siendo el país más envejecido en el mundo, asombrosamente Japón reportó una tasa de mortalidad relativamente baja comparando con países europeos como Italia y España. El triunfo de Japón frente al coronavirus es singular y excepcional. Si se busca un factor X que explica este éxito peculiar, la disciplina y la conciencia del público japonés podrían tener el efecto multiplicador de las medidas de control.

### 3. COREA DEL SUR

Corea del Sur es uno de los países asiáticos que han conseguido aplanar la curva de contagio en poco tiempo. La situación pandémica al principio tampoco era optimista. El primer caso confirmado del COVID-19 fue el día 20 de enero, que despertó el recuerdo temeroso de los brotes de SARS en 2003 y los de MERS en 2015. La situación epidémica e informativa cambió a partir del 18 de febrero cuando una mujer de 61 años, conocida como «Paciente 31», dio positivo en la ciudad de Daegu, marcando el inicio del contagio comunitario (Botella, 2021).

Aun así, el gobierno de Corea del Sur ha podido mantener la pandemia bajo control sin paralizar los sistemas sanitarios y la economía, y tampoco ha recurrido al confinamiento nacional. La estrategia exitosa de este país suscita interés del resto del mundo. Antes que nada, es evidente que Corea del Sur ha aprendido las lecciones de su experiencia en relación con las enfermedades contagiosas. El gobierno coreano revisó sus pautas de control de enfermedades de modo que se recomienda a las personas con síntomas respiratorios que visiten primero un centro de detección especializado en lugar de los hospitales (Hille & White, 2020).

Este país asiático adopta principalmente una regla de tres pasos de seguimiento, pruebas y tratamiento para controlar la pandemia en un corto período de tiempo,

implementando rápidamente pruebas a gran escala y manteniendo la información transparente y abierta al público, la cual fue compartida por el Centro de Control y Prevención de Enfermedades de Corea del Sur desde el principio de esta crisis sanitaria. La vigilancia digital se aplica a fondo para contener la expansión del virus. Quien se aproxima en Corea a un edificio en el que ha estado un infectado recibe a través de la «Corona-app» una señal (Han, La emergencia viral y el mundo de mañana, 2020). Como lo que comenta Jongeun You (2020), los ciudadanos estaban dispuestos sacrificar la privacidad por la vigilancia y el rastreo de contactos utilizando TIC (3). La estructura cultural e institucional mayoritariamente homogénea ayudó a facilitar una respuesta eficaz. La vigilancia digital apoyada por el *big data* no genera rechazo o conciencia crítica entre el público surcoreano que está convencido de que la tecnología moderna salva la vida humana.

Dejando aparte la estrategia de la contención del virus, cabe señalar la politización de la pandemia que entorpece la puesta en marcha de las medidas en la gestión de la crisis en Corea del Sur. Ya en la etapa inicial de la pandemia, los partidos de oposición continuaron protestando por las acciones del gobierno. A medida que la situación se deterioró, las diferencias entre los partidos gobernantes y de oposición siguieron intensificándose. Las sucesivas manifestaciones en Seúl fueron organizadas principalmente por grupos conservadores antigubernamentales en febrero del 2020. Más aún, las oscuras organizaciones religiosas como la secta de Jesús Shincheonji complicaron la lucha contra la pandemia con aglomeraciones sin mascarillas.

A pesar de estos obstáculos inesperados, los planes nacionales de enfermedades infecciosas, colaboración con el sector privado, estricto rastreo de contactos, un sistema de atención médica adaptable y comunicación impulsada por el gobierno llevaron al éxito de esta guerra en Corea del Sur (You, 2020).

#### 4. VIETNAM

El caso de Vietnam es el más paradigmático, con 35 muertos y 2801 casos confirmados por el coronavirus hasta el 21 de abril de 2021. Este país en el sureste asiático llamó la atención del resto del mundo en esta crisis puesto que no apareció ningún muerto por el COVID hasta finales de julio del 2020, tres meses después de salir de su dura cuarentena.

Las decisiones tempranas que tomó el gobierno de Vietnam son decisivas para combatir el coronavirus, tales como la rápida prohibición de todos los viajes desde China, la suspensión de las escuelas a mediados de enero, la cuarentena masiva de miles de personas bajo vigilancia de la tecnología GPS, y las medidas de distanciamiento y rastreo de contactos. El gobierno obligó a las personas a declarar su estado de salud e historial de viajes a través de una aplicación móvil, NCOVI, que fue diseñada para detectar casos de alto riesgo (Trevisan, Linh, & Anh, 2020).

Manteniendo la seguridad sanitaria nacional en su núcleo, el sistema de salud de Vietnam no descuidó el apoyo social y financiero a los ciudadanos (Quach & Hoang, 2020). Por ejemplo, las pruebas del coronavirus son gratuitas para todos

---

(3) Tecnología de la información y la comunicación.

los casos sospechosos y el contacto cercano de los casos, al igual que los tratamientos de todos los casos ingresados en el hospital.

Esta respuesta espectacularmente eficaz de Vietnam ante la pandemia se puede atribuir a las lecciones aprendidas durante el SARS en 2003, que impulsaron a las autoridades a implementar inmediatamente las medidas más estrictas de confinamiento y aislamiento con solo seis personas contagiadas del COVID-19. Vietnam (como muchos países asiáticos) reconoció rápidamente la naturaleza devastadora de la pandemia (Trevisan, Linh, & Anh, 2020). Y esta respuesta fue posible gracias a un sistema leninista unipartidista que suele ser criticado por mantener el secreto, silenciar la disidencia y pisotear los derechos individuales, pero que resultó hábil para hacer frente a las crisis sanitarias desde que fue la primera nación en erradicar la epidemia de SARS hace casi dos décadas (Otaño, 2020). Las inversiones acertadas en el sistema sanitario que permitieron a Vietnam establecer un centro nacional de operaciones para emergencias de salud pública también contribuyeron a la victoria de esta batalla.

### III. LECCIONES APRENDIDAS EN TIEMPOS DE PANDEMIA

Después de analizar de manera resumida el panorama de la pandemia de cuatro países asiáticos, China, Japón, Corea del Sur y Vietnam, se vuelve la mirada hacia las preguntas de la investigación: ¿Por qué Asia, en especial China, es capaz de combatir la pandemia con más éxito, comparado con Occidente, y las respuestas que han dado estos países asiáticos son las mejores? También se procura averiguar si estos modelos del control del COVID-19 son extrapolables para los países occidentales.

En primer lugar, en virtud de los datos de contagio dieciséis meses después de la aparición del primer caso confirmado, va sin decir que estos países asiáticos tienen mejor controlada la pandemia que Europa o América. En segundo lugar, las razones por las cuales Asia Oriental fue tan efectiva para contener el coronavirus se podrían resumir en los siguientes puntos.

#### 1. EXPERIENCIA

En las últimas décadas, Asia Oriental se expuso a otros patógenos previos al COVID-19, tales como los brotes del síndrome respiratorio agudo (SARS) en 2003 y de la epidemia del síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) en 2012. Incluso un estudio llevado a cabo por el profesor Tatsuhiko Kodama de la Universidad de Tokio apunta a que las poblaciones de Japón y otros países de Asia Oriental cuentan con mayor protección inmunológica frente al nuevo coronavirus gracias a su exposición previa a otras variedades de coronavirus. La veracidad y la credibilidad de esta conclusión quedan por comprobar con más investigaciones científicas. Sin embargo, el aprendizaje y la preparación surgida de la experiencia son ostensibles en la gestión de la pandemia. Por ejemplo, en Corea del Sur se crearon sus Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, y

en otros países las instituciones de emergencia equivalentes. También se revisaron los manuales y las directrices de emergencia; Se modificaron las legislaciones para agilizar el proceso de aprobación para el desarrollo de kits de prueba y ensayos clínicos (An & Tang, 2020). Las epidemias anteriores expusieron la vulnerabilidad de sus respectivos sistemas de atención médica: salas superpobladas, mala ventilación, falta de instalaciones de aislamiento adecuadas y UCI, entre otros (Hung, 2003; Kim, 2020). Entonces estos países de Asia Oriental estaban mejor preparados que algunos países de Europa, con sistemas de salud debilitados por la austeridad económica. Y no solo estaban bien preparados los sistemas de salud en estos países, a nivel psicológico las comunidades asiáticas también están más alertas y preocupadas por las consecuencias de las epidemias con las pesadillas del pasado, lo cual favorece la responsabilidad individual y el cumplimiento de las medidas de protección.

Conforme a la experiencia previa contra otras epidemias, China adoptó acciones más drásticas y alcanzó a contener el coronavirus en el menor tiempo posible. Wu Hongying, jefa de asesores del presidente del Instituto de Relaciones Internacionales Contemporáneas de China, compartió las experiencias para superar el COVID-19 en el Festival de Arte y Ciencia El Aleph destacando la realización de los cuatro «enfoques rápidos»: detección, reporte, aislamiento y tratamiento de pacientes, así como acelerar la construcción de hospitales modernos y de cabina, junto con otras facilidades médicas. *De facto* estas enérgicas medidas de prevención son clave del éxito de la primera víctima, China, de la pandemia.

## 2. SISTEMA POLÍTICO E INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Lo hasta aquí expuesto me hace preguntar si es posible aplicar estas medidas contundentes en los países europeos. Para contestar esta pregunta, lo primero al que dirijo la mirada son los sistemas políticos en los países europeos. Se trata de una cuestión sobre las diferencias entre los sistemas democráticos y los autoritarios de los gobiernos comunistas como China y Vietnam. Otaño (2020) señaló que estas respuestas de China y Vietnam fueron posibles gracias a un sistema unipartidista que resultó hábil para hacer frente a las crisis sanitarias. Está claro que no es un modelo replicable en las democracias liberales occidentales. Aunque este sistema unipartidista suele ser criticado por mantener el secreto, silenciar la disidencia y pisotear los derechos individuales, ciertamente facilita la movilización masiva de los recursos materiales y humanos y garantiza la efectividad de las medidas de control impartidas por el gobierno. Brian Y An y Shui-Yan Tang indicaron que aparte de los propios instrumentos políticos agresivos y completos o de una cultura que apoya la cooperación pública y el cumplimiento voluntario, se ha prestado menos atención a la infraestructura institucional que establecieron antes de la pandemia del COVID-19 y cómo posteriormente ha moldeado las opciones y la eficacia de los instrumentos de política. Y muchos países europeos, igual como Estados Unidos, recortaron los servicios de salud para ahorrar dinero después de la crisis financiera del 2008, pero ahora pagaron muchos más como resultado de la pandemia. Por ejemplo, en España, según los datos del Ministerio de Sanidad, en los últimos diez años (2009-2018) ha incrementado su riqueza (el PIB) en un 8,6%,

pero durante el mismo periodo el gasto sanitario público se ha reducido en un 11,21 %. En octubre del 2019, justo antes de la pandemia, el primer ministro Pedro Sánchez decidió recortar el gasto sanitario en una décima del PIB, lo que equivale a una caída de alrededor de 1.200 millones de euros. Esta austeridad del gasto sanitario, en cierta medida, conduce a la escasez de los materiales y personales médicos en esta crisis del COVID-19, incluso a pie de pista, a la pésima situación de «sálvese quien pueda» (Sanahuja, 2020).

En realidad, el informe *Global Trends 2025* publicado en 2008 por el Consejo Nacional de Inteligencia de Estados Unidos trazaba un posible escenario de pandemia global causada por una nueva cepa de coronavirus, de origen zoonótico, diciendo que la aparición de una nueva enfermedad respiratoria humana altamente contagiosa para la cual no existe un tratamiento adecuado podría desencadenar una pandemia global. Esto muestra que el riesgo de pandemia era ampliamente conocido, sin embargo, al situarse en un marco altamente «securitizado», y a pesar de reconocerse su naturaleza transnacional, la respuesta se ha ubicado primordialmente en el marco del Estado-nación y en concepciones territorializadas de la seguridad (Sanahuja, 2020). En palabras simples, como prepararse para un posible brote de pandemia no era bueno para los negocios, no se hizo nada hasta que ya era demasiado tarde. Muchos países occidentales ricos parecen compartir una falta de interés en apoyar una infraestructura de salud pública fuerte y elástica a través de la cual puedan cubrir las necesidades de la atención de salud básica de sus países (Trevisan, Linh, & Anh, 2020).

Otro aspecto que conviene destacar es la reacción de algunos gobiernos occidentales al principio de la pandemia. Se reaccionó con una mezcla de soberbia e indolencia: se trataría de un problema local, que, además, China podía resolver dada su experiencia con el SARS y la gripe porcina (Sanahuja, 2020). Sin darse cuenta de que, bajo el contexto de la globalización, ningún país puede escaparse de la pandemia, se perdió el tiempo de oro al inicio de esta crisis para contener la expansión del coronavirus. Respecto al rigor de las medidas, se reaccionó en ese momento con arrogancia y desdén, viéndolas como una muestra más de autoritarismo o «despotismo oriental», ahora actualizado con el uso de las nuevas tecnologías (Sanahuja, 2020). Sin recurrir a tecnologías digitales, las autoridades se basaron en una convicción bien sencilla: si por arte de magia todos los habitantes permaneciesen inmóviles en donde están durante catorce días, toda la pandemia se detendría al instante (Remonet, 2020). Al fin y al cabo, el sistema democrático no les permite a los países europeos imponer restricciones drásticas tan fácilmente como en los países comunistas.

### 3. ELEMENTO CULTURAL

Muchos comentaristas también atribuyen el éxito de estos países asiáticos al factor de las culturas. Japón y Corea del Sur tienen el sistema político democrático, y los individuos en estos dos países no estaban sometidos a una vigilancia rigurosa, ni han experimentado el cierre de los epicentros, han logrado mantener a raya la pandemia como China y Vietnam.

Como lo que comentaba antes, estos países comparten ciertas particularidades socioculturales. Los ciudadanos son más disciplinados. En la sociedad prevalece el colectivismo no solo por la influencia del confucianismo, sino también por la causa de que estas comunidades asiáticas cuentan con una larga historia de amenazas persistentes de guerras, desastres naturales y patógenos, que han dado forma a fuertes normas sociales y principios estrictos que gobiernan el comportamiento social (Hung, 2003; Kim, 2020). Al contrario, lo que está pasando con el COVID-19 en EE. UU., Brasil, Italia, Francia, España o Inglaterra, representa la incapacidad de una cultura para responder a un reto para el que Oriente sí parece estar preparado (Riera & Zhang, 2020).

¿Más allá de sus costumbres de relacionarse sin mucho contacto físico, qué más tienen en común China con Japón y Corea del Sur? El premio Nobel de Medicina japonés Shinya Yamanaka habla de un «factor X» que es difícilmente explicable. Byung-Chul Han (2020), filósofo y ensayista surcoreano especifica que este «factor X» que la medicina no puede explicar no sería otra cosa que el civismo, la acción conjunta y la responsabilidad con el prójimo. Solamente en un fin de semana como cualquiera a mediados de marzo de este año, en Madrid se intervinieron más de trescientas fiestas y reuniones ilegales en domicilios en las cuales se incumplía la normativa del COVID-19 en España, y evidentemente sin uso de la mascarilla. La paradoja de esta pandemia radica en que quien rechaza el uso de mascarillas como un atentado a la libertad acaba teniendo al final menos libertad. Y si se impone por su propia voluntad restricciones a sí mismo, acaba logrando más libertad en menos tiempo. Cuando las personas acatan voluntariamente las reglas higiénicas, no hacen falta controles ni medidas forzosas, que tan costosas son en términos de personal y de tiempo (Han, 2020). Es verdad que los países asiáticos son poco comprensivos y tolerantes con las divergencias individuales, donde los imperativos sociales tienen más peso y no florecen los valores de liberalismo. Pero el civismo y la responsabilidad no van en contra del liberalismo. Por el contrario, una sociedad más liberal necesita más civismo y una solidaridad más fuerte para enfrentar los retos imprevistos.

#### 4. IMPACTO NEGATIVO DE LAS ACCIONES

No todas las lecciones aprendidas de las respuestas de los países asiáticos son de lo bueno. Las críticas hacia China son las que más arrecian por muchos motivos. Para empezar, el país fue criticado en muchas ocasiones por silenciar la información sin alertar de inmediato a su población e imponer el confinamiento al inicio de la pandemia, cuando aún no se habían confirmado las transmisiones del coronavirus entre seres humanos. En el segundo informe del grupo de expertos de la OMS entregado en enero del 2021, se considera que para China «habría sido posible actuar más rápidamente sobre la base de las primeras señales». En los países occidentales ganan decibelios las voces que ponen en duda los números epidemiológicos proporcionados por China, al tiempo que denuncian el secretismo y la censura de las autoridades de Pekín, que han contribuido a expandir la pandemia (Retamal, 2020). China también admitió en la rueda de prensa después de la publicación del segundo informe de la OMS que debería «esforzarse por mejorar». ¿No obstan-

te, desde una perspectiva objetiva, si esta pandemia hubiera brotado primero en otro país, habría reaccionado más rápido y con más eficacia que China? Aunque cuesta confesarse, sea donde sea el primer epicentro en el mundo, por naturaleza el primer país que notifique la aparición de un virus contagioso será criticado por otras partes.

Otras polémicas rodean al rastreo de los móviles a «decenas de millones de personas» las 24 horas del día para localizar los contactos de los contagios no solo en China, sino también en otros países en el mundo, lo cual pone en riesgo la privacidad de los ciudadanos y provoca los debates de optar por la salud o la privacidad. Al público le preocupa que el rastreo de los celulares, aunque sea para la buena causa de detectar los niveles de contagio o infección, abre la posibilidad de una vigilancia masiva digital, lo que, pasada la pandemia, tal vez se convierta en una costumbre habitual (Laguna, 2020). En estos momentos tan complicados, es difícil dibujar una línea clara entre la trazabilidad de los contagios y la violación a la privacidad. Pero no puede dejar que esta vigilancia masiva digital se convierta en normalidad después de combatir la pandemia.

Otro aspecto que llama la atención es el impacto psicológico de la pandemia a la salud mental de la población, sobre todo durante el confinamiento obligatorio. De acuerdo con un estudio realizado por Cuiyan Wang (2020) y sus colaboradores entre 1210 participantes de 194 ciudades de China desde el 31 de enero al 2 de febrero del 2020, se llegó a la conclusión de que en la población general de China se observó un 53,8 % de impacto psicológico moderado a severo; un 16,5 % de síntomas depresivos, un 28,8 % de síntomas ansiosos y un 8,1 % de estrés, todos entre moderados y severos. La victoria de esta batalla no saldrá barata. Los especialistas ya avisan de que el peaje psicológico que los confinados tendrán que pagar será elevado (Arana, 2020). «El aislamiento genera un sentimiento de incertidumbre, de aburrimiento y de soledad», señaló France Presse Chee Ng, profesor de Psiquiatría en la Universidad de Melbourne. El trastorno de estrés postraumático también se ve reflejado entre la población de China cuando la vida ya ha vuelto a la normalidad. Una vez que aparezca un brote de contagios, aunque sea muy pequeño, sufren de miedo y expresan prejuicios a la gente que provenga de esta zona presentando una reacción más exagerada a nivel individual y gubernamental.

#### IV. CONCLUSIÓN

Los datos de la pandemia del COVID-19 de estos países asiáticos como China, Japón, Corea del Sur y Vietnam han constatado que sus estrategias son eficaces para contener la expansión del virus. Y entre ellos se destaca la notable respuesta de China, que se convierte en un país ejemplar siendo el primer epicentro de la pandemia. En vista de tan llamativas diferencias en los índices de contagio, resulta incontrovertible que Asia ha dado mejor respuesta que Europa. Si se pregunta qué ha hecho Asia que no haga Europa, se puede dar por concluida una combinación de una gobernanza sólida, las medidas de control y aislamiento más exigentes, la integración de las tecnologías actuales y el apoyo incondicional y solidaridad de los ciudadanos. El triunfo de Asia en esta batalla se debe al conjunto de todos estos elementos, que no son completamente replicables en el continente europeo. Los

resultados de la pandemia no son suficientes para argumentar que combate mejor el sistema comunista que el sistema democrático, dado que Japón y Corea del Sur también frenan con éxito la pandemia. Es más probable que las claves del éxito radiquen en las experiencias previas en combatir las epidemias contagiosas, y las peculiaridades culturales que comparten las comunidades de los países asiáticos, que no se aprenden de la noche a la mañana. Los instrumentos de políticas factibles están inherentemente limitados por la cultura y es necesario adaptarse a ella.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALDAMA, Z. «Médicos silenciados y alerta tardía. ¿Pudo China evitarla epidemia del coronavirus?». *El Confidencial*, 2020: [https://www.elconfidencial.com/tecnologia/ciencia/2020-02-04/coronavirus-wuhan-china-reformas-politicas-china\\_2439840/](https://www.elconfidencial.com/tecnologia/ciencia/2020-02-04/coronavirus-wuhan-china-reformas-politicas-china_2439840/).
- AN, B. Y. y TANG, S. Y. «Lessons from COVID-19 responses in East Asia: Institutional infrastructure and enduring policy instruments». *The American Review of Public Administration*, 2020, págs. 50(6-7) 790-800.
- ARANA, I. «El peaje psicológico de la cuarentena en Wuhan». *La Vanguardia*, 2020: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200329/48146670004/wuhan-impacto-psicologico-coronavirus-china-hubei.html>.
- BALLESTA, A. M. «Confucio en la China del siglo XXI y del COVID-19». *El Catoblepas*, 2020.
- BORÓN, A. «La pandemia y el fin de la era neoliberal», en CLACSO, 2021.
- BOTELLA, L. A. «Lecciones de Corea del Sur para contener la pandemia, 2021». *The Conversation*: <https://theconversation.com/lecciones-de-corea-del-sur-para-contener-la-pandemia-154200>.
- CLOUET, R. «Lo que la respuesta ante el COVID-19 nos dice de las diferencias culturales entre el Este y el Oeste». *The Conversation*, 2020.
- FARRÉS, O. «Asia Oriental y el Pacífico: antes y después de la COVID-19». *Anuario Internacional CIDOB*, 2020.
- HAN, B. C. «La emergencia viral y el mundo de mañana». *El País*, 2020, pág. 22(3).
- HAN, B. C. «¿Por qué a Asia le va mejor que a Europa en la pandemia: el secreto está en el civismo?». *El País*, 2020: <https://elpais.com/ideas/2020-10-24/por-que-a-asia-le-va-mejor-que-a-europa-en-la-pandemia-el-secreto-esta-en-el-civismo.html>.
- HARARI, N. «Pensar en términos globales para luchar contra el coronavirus y el cambio climático». *El País*, 22 de marzo de 2020.
- HILLE, K., y WHITE, E. «Containing coronavirus: Lessons from Asia». *Financial Times*, 2020.
- HUNG, L. S. «The SARS epidemic in Hong Kong: What lessons have we learned?». *Journal of the Royal Society of Medicine*, 2003, págs. 96(8), 374-378.
- KIM, H. J. «South Korea learned its successful Covid-19 strategy from a previous coronavirus 379 outbreak: MERS Chicago». *Bulletin of the Atomic Scientists*, 2020.
- LAGUNA, E. A. «Geopolítica internacional y pandemia». *Revista de Sociología*, 2020, págs. (30), 105-117.
- MARQUESÁN, C. «Las lecciones de Oriente ante el COVID». *El Periódico*, 2021: [https://www.elperiodicodearagon.com/noticias/opinion/lecciones-oriental-covid\\_1454058.html](https://www.elperiodicodearagon.com/noticias/opinion/lecciones-oriental-covid_1454058.html).
- OTAÑO, C. H. «Fin de la cuarentena en Vietnam: cómo retomaron sus actividades los argentinos que viven allí». *Infobae*, 2020: <https://www.infobae.com/sociedad/2020/04/28/>

- fin-de-la-cuarentena-en-vietnam-como-retomaron-sus-actividades-los-argentinos-que-viven-alli/.
- PANEL INDEPENDIENTE PARA LA PREPARACIÓN Y RESPUESTA ANTE UNA PANDEMIA DE LA OMS. *Second report on progress*, enero 2021: [https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/01/Independent-Panel\\_Second-Report-on-Progress\\_Final-15-Jan-2021.pdf](https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/01/Independent-Panel_Second-Report-on-Progress_Final-15-Jan-2021.pdf).
- PAÚL, F. «Coronavirus: cómo Japón ha logrado controlar el COVID-19 sin recurrir al aislamiento general obligatorio». *BBC NEWS*, 2020: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52038055>.
- QUACH, H. L. y HOANG, N. A. «COVID-19 in Vietnam: A lesson of pre-preparation». *Journal of Clinical Virology*, 2020, págs. 127, 104379.
- REMONET, I. «La pandemia y el sistema-mundo». *Le Monde Diplomatique*, 2020, pág. 25(04).
- RETAMAL, H. «Crece la desconfianza hacia China por ocultar información sobre la pandemia». *El Periódico*, 2020: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20200420/arrecian-las-criticas-a-china-por-ocultar-informacion-sobre-la-pandemia-7933980>.
- RIERA, I. R. y ZHANG, K. «COVID-19: el diálogo cultural pendiente entre oriente y occidente. La humanidad puesta a prueba: bioética y COVID-19», 2020, págs. 407-423.
- SANAHUJA, J. A. «COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global.» *Anuario CEIPAZ 2019-2020. Riesgos globales y multilateralismo: el impacto de la COVID-19*, 2020, págs. 27-54.
- SHAW, R., KIM, Y. K. y HUA, J. «Governance, technology and citizen behavior in pandemic: Lessons from COVID-19 in East Asia.» *Progress in disaster science* 6, 2020, pág. 100090.
- TREVISAN, M., LINH, C. L. y ANH, V. L. «The COVID-19 pandemic: a view from Vietnam». 2020 págs. 1152-1153.
- VALENCIA, A. M. «Coronavirus: por qué los japoneses utilizaban mascarillas mucho antes de la aparición del COVID-19». *BBC News*, 2020: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-53398040>.
- WANG, C., PAN, R., WAN, X., TAN, Y., XU, L., HO, C. S., y HO, R. C. «Immediate Psychological Responses and Associated Factors during the Initial Stage of the 2019 Coronavirus Disease (COVID-19) Epidemic among the General Population in China». *International journal of environmental research and public health*, 2020, págs. 17(5), 1729.
- WORLD BANK. «COVID-19 to Plunge Global Economy into Worst Recession since World War II». *World Bank Press Release*, 8 de junio de 2020: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>.
- YOU, J. «Lessons from South Korea's Covid-19 policy response». *The American Review of Public Administration*, 2020, págs. 50(6-7), 801-808.

## 1. DESEMPEÑO DE LAS POLÍTICAS

### 1.1 PREPARACIÓN DE LA ECONOMÍA

#### 1.1.1 Vulnerabilidad económica

Desde 2014, la recuperación económica se mantuvo sólida durante seis años, con tasas de crecimiento por encima del promedio de la eurozona. Este crecimiento fue impulsado en gran medida por el consumo privado, la inversión en equipos y las exportaciones. Sin embargo, ya en noviembre de 2019, la Comisión Europea redujo su previsión de crecimiento para España del 2,6 % al 1,5 %. A principios de 2020, el crecimiento y la inversión privada en I+D siguió siendo baja en España. Otros indicadores de baja puntuación fueron la innovación de las pymes y las exportaciones de servicios de conocimiento.

Las políticas regulatorias adoptadas después del colapso del mercado inmobiliario se enfocaron principalmente en reducir los costes salariales y la austeridad para aumentar la productividad. Desde entonces, las iniciativas de reforma no han tenido especial éxito, entre otras cosas, porque ningún partido ha podido formar gobierno estable desde 2015. Sin embargo, después de la gestión de la crisis del gobierno de Rajoy, el primer gobierno de Sánchez (2018-2019) se centró en fomentar la actividad económica y promover el bienestar social. En febrero de 2019, el Gobierno presentó el Marco Estratégico de Energía y Clima, que introdujo por primera vez una base estratégica para una economía más eficiente en el uso de recursos. Sin embargo, el rechazo parlamentario a los presupuestos en febrero de 2019 hizo caer al primer gobierno de Sánchez. Once meses después, el 13 de enero de 2020 se formó un gobierno de coalición en minoría de izquierda formado por el PSOE y Unidas Podemos. Este segundo gobierno de Pedro Sánchez continuó avanzando en una agenda de reformas, mientras operaba con los presupuestos de 2018. No fue hasta el 23 de diciembre de 2020 que el Gobierno aseguró el apoyo parlamentario para los presupuestos de 2021, poniendo fin a años de bloqueo y mejorando sus propias perspectivas políticas dentro de un parlamento fracturado.

Al inicio de su legislatura, el Gobierno presentó el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, cuyo objetivo era avanzar en la descarbonización y sentar las bases para lograr una economía climáticamente neutra y con mayor eficiencia energética para 2050. Aunque es un plan ambicioso, se basa en gran medida en la movilización de la inversión privada. La financiación pública, que llegó tarde a finales de 2020 debido al bloqueo presupuestario, ha tenido un progreso limitado. El acuerdo de coalición entre PSOE y Unidas Podemos también incluía un nuevo plan de desarrollo industrial en línea con el Plan Nacional de Energía y Clima. Según los primeros borradores, el Gobierno fomentará la inversión pública en la digitalización, donde España tiene una ventaja en este campo ya que la cobertura de fibra óptica es alta, y nueve de cada diez españoles son usuarios de Internet. La extensión de la red 5G, la inteligencia artificial, la economía azul (que utiliza los recursos oceánicos para promover el crecimiento económico) y la medicina personalizada son algunas de sus prioridades. Además, el Gobierno tiene como objetivo promover el uso de coches eléctricos y del transporte público sostenible en las grandes ciudades.

La estructura empresarial española es muy fragmentada, componiéndose principalmente de empresas pequeñas (ocho de cada diez empresas tienen dos o menos empleados). Las empresas con menos de 10 empleados son particularmente vulnerables ante las perturbaciones económicas y tienen dificultades para crecer e integrarse en los mercados europeos y mundiales. El índice de riesgo del empleo elaborado por el Comité de las Regiones muestra un riesgo especialmente elevado para España. Teniendo en cuenta este desafío, el gobierno estableció en 2020 un plan para fomentar la resiliencia de las pymes, ayudando en su internacionalización y así fomentar que creen empleos decentes y estables.

También hay un número importante de grandes empresas que son importantes actores internacionales, particularmente en sectores relacionados con la construcción de infraestructuras, las energías renovables, el turismo, la banca, los seguros, la industria textil, las tecnologías sanitarias, la aeronáutica, el sector agroalimentario y la automoción. La mayoría de ellas se han visto afectadas por las interrupciones en las cadenas de producción o la reducción del consumo en 2020. Además, España se ha visto obstaculizada por su excesiva dependencia del turismo, que en 2019 aportó alrededor del 14 % del PIB y empleó a tres millones de personas. Ante estos desafíos, el Gobierno ha vinculado la asistencia económica a estos sectores con reformas orientadas hacia la competitividad económica y la sostenibilidad ambiental.

### 1.1.2 Vulnerabilidad de la política laboral

Las reformas implementadas a partir de 2012 han contribuido a una recuperación más rápida y sólida. En particular, hay evidencia de que las reformas del mercado laboral ayudaron a recuperar competitividad y crear empleo (Ara; Salas 2020), pero también contribuyeron al empobrecimiento de los trabajadores y a perpetuar la temporalidad de contratos.

Según datos del INE, la tasa de paro en el primer trimestre de 2020 fue del 14,1 %, con más de 3,5 millones de desempleados. A pesar de las mejoras de la última década, el mercado laboral español todavía presenta graves problemas estructurales, como el alto desempleo entre los jóvenes y mayores de cincuenta años, o los elevados porcentajes de desempleados de larga duración, trabajadores

poco cualificados, trabajadores con contratos temporales, la falta de flexibilidad y la alta proporción de trabajo no declarado. Los analistas también culpan a la existencia de varias modalidades de contratación, un diálogo social deficiente y las elevadas cotizaciones a la Seguridad Social. Además, un estudio del CEPS constató que España era uno de los estados miembros de la UE donde más se producía la llamada fuga de cerebros. Entre 2007 y 2017, unos 87.000 trabajadores españoles altamente cualificados emigraron a otros estados miembros, especialmente en el norte de Europa.

En el sector público, el uso de contratos temporales aumentó a principios de 2020, pero los esfuerzos para fortalecer los servicios públicos de empleo han continuado. La implementación del Plan de Acción para el Desempleo Juvenil sigue bien encaminada, pero las políticas activas del mercado laboral no parecen ser muy efectivas. Hasta finales de 2019, el Gobierno en funciones del PSOE carecía de la mayoría necesaria para introducir cambios en el mercado laboral. A principios de 2020, el nuevo Gobierno incluyó en el acuerdo de coalición un compromiso para modificar las reformas laborales de 2012, para lo que se realizaron reuniones preliminares con los actores sociales. Sin embargo, la mayor asociación de empresarios de España, la CEOE, rompió las conversaciones con el Gobierno en mayo. Después de meses de tira y afloja, los temas más urgentes –la extensión automática de los acuerdos, la eliminación de la prioridad de los acuerdos de empresa y el abordaje de la subcontratación y la deserción– se incluyeron en la agenda legislativa del Gobierno para 2021. En el contexto del Plan de Recuperación, la Comisión Europea siguió instando a España a emprender reformas estructurales en su mercado laboral. La ministra de Empleo confirmó a finales de 2020 que se está trabajando intensamente para incrementar la estabilidad laboral y reducir la temporalidad, revisando también las modalidades de contratación existentes.

A finales de 2019, el salario mínimo (que ganan más de 5,5 millones de personas en España) observó una subida sin precedentes del 22 %, de 736 € a 900 euros mensuales, y hay intención de seguir subiéndolo hasta el 60 % del salario promedio de la UE. El Gobierno también ha prometido poner en marcha un programa de ayuda al retorno a España, con especial énfasis en los jóvenes e investigadores. Según el Ministerio de Seguridad Social y la Agencia Tributaria, en 2021, los trabajadores autónomos pagarán cotizaciones en función de sus ingresos reales y no la cuota mensual fija como hasta ahora, lo que ha venido siendo una antigua demanda de las principales asociaciones de autónomos.

De esta manera, el Coronavirus chocó con un mercado laboral estructuralmente débil en España. Sin embargo, los Planes de Despido Temporal (ERTE) para las empresas afectadas amortiguaron el primer impacto, donde también el apoyo temporal de la UE fue vital. A principios de 2021 y pesar de los esfuerzos, el empleo se mantenía lejos de los niveles prepandémicos, y 750.000 personas en España siguen en ERTE. Se espera que la tasa de desempleo en España en 2021 se sitúe en torno al 16,8%. De hecho, los expertos no predicen una recuperación económica completa hasta finales de 2022.

### 1.1.3 Vulnerabilidad fiscal

La deuda pública bajó del 97,5 % en 2018 al 95,5 % del PIB a finales de 2019, reduciéndose también el déficit del 4,5 % del PIB en 2016 al 2,3 % en 2019 gracias

al cambio cíclico de la economía, la disminución del gasto en intereses y un aumento de los ingresos fiscales. Reconociendo este esfuerzo, el Consejo Europeo cerró el procedimiento por exceso de déficit contra España, aunque la deuda pública siguió siendo muy elevada. Al mismo tiempo que los ministros de finanzas de la UE decidían suspender las estrictas reglas de déficit ante la llegada de la pandemia, el Gobierno español suspendió las reglas fiscales de la UE en 2020 y 2021. Según las previsiones de la Comisión para otoño, el saldo presupuestario público aumentaría al 12,2 % del PIB y la deuda pública bruta al 120,3 % del PIB a finales de 2020.

La política fiscal existente es difícil de evaluar en cuanto a equidad y competitividad. La equidad vertical existe en principio, pero la equidad horizontal se ve afectada por la ingeniería fiscal corporativa, la prevalencia del fraude y la economía sumergida. El problema también radica en los beneficios, las exenciones y las deducciones fiscales (Chislett, 2020). La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) situó el coste de los beneficios fiscales para vivienda, pensiones, empleo, sanidad y educación en 60.000 millones de euros (5 % del PIB). De hecho, la carga fiscal española del 35,4 % del PIB es mucho más baja que la media europea, aunque los tipos impositivos marginales de las personas físicas son similares a la media de la UE-27. El Gobierno anunció en 2019 un aumento de la recaudación fiscal anual hasta el 42 % del PIB, aunque finalmente lo impidió la falta de aprobación de los Presupuestos de 2019. En enero de 2020, el nuevo Gobierno anunció que continuaría con este plan.

Aprobar unos presupuestos anuales en España se ha vuelto cada vez más complejo ante la situación de fragmentación parlamentaria. En 2011, una reforma constitucional añadió el principio de equilibrio presupuestario y de techo de deuda al artículo 135. La planificación presupuestaria a medio plazo está regulada por la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (modificada en abril de 2012). Según esta ley, el proyecto de Presupuestos presentado por el Gobierno debe tener en cuenta los objetivos de estabilidad presupuestaria a tres años previamente acordados por el Parlamento. En 2013 se estableció la AIREF con el objetivo de reforzar el marco fiscal presupuestario y garantizar la disciplina presupuestaria en todos los niveles de la Administración. La AIREF es una institución de Derecho Público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de actuación que, si bien está adscrita al Ministerio de Hacienda, se ha concebido como una entidad totalmente independiente.

El acuerdo de distribución de la carga entre los Gobiernos central y autonómicos se adoptó en 2009 y aún está vigente. Durante años se ha demandado una reforma para avanzar hacia un sistema moderno que cumpla con los principios del federalismo fiscal clásico (de la Fuente, 2020). Sin embargo, hasta ahora, estas peticiones no han tenido éxito.

#### 1.1.4. Investigación, Innovación e Infraestructura

La política de investigación y tecnología es tradicionalmente uno de los puntos débiles de España, dado el reducido número de patentes registradas, la relativamente baja clasificación internacional de sus universidades y el bajo nivel de inversión en I + D, el cual ascendió a 15.500 millones de euros en 2019 (1,25 % del PIB), un 4,2 % más que el año anterior. Según el Cuadro de Indicadores de la Inno-

ción 2020 de la Comisión Europea, España es un innovador moderado, aunque este desempeño ha aumentado notablemente en relación con 2010, sobre todo en el campo de los recursos humanos. Además, España se posiciona por encima de la media europea en impactos medioambientales favorables a la innovación y el empleo. España también tiene una puntuación alta en los nuevos graduados de doctorado, las ventas de innovaciones de productos nuevos en el mercado y de las empresas, la introducción de la banda ancha y el nivel de población con educación terciaria. Los indicadores de puntuación baja incluyen la innovación de las pymes y las exportaciones de servicios del conocimiento.

En 2020, el Gobierno aprobó la Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación para 2021-2027, con el objetivo de duplicar la inversión en I + D hasta el 2,12 % del PIB para 2027. En 2021, el presupuesto del Ministerio de Ciencia e Innovación se incrementará en un 59,4 %, con respecto a 2020. Sin embargo, una gran parte de estos fondos provendrán del «Next Generation EU».

La Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación para 2021-2027 se elaboró de forma conjunta con los gobiernos autonómicos, actores económicos y sociales, universidades e instituciones científicas. La estrategia aborda las debilidades destacadas por la pandemia, pero también los problemas estructurales de la política española de I + D. La salud es uno de los seis sectores prioritarios, junto con la cultura, la creatividad y la inclusión; la seguridad; el mundo digital, la industria, el espacio y la defensa; clima, energía y movilidad; y la bioeconomía, los recursos naturales y el medio ambiente.

El Centro para el Desarrollo de la Tecnología Industrial (CDTI), entidad pública empresarial dependiente del Ministerio de Economía, apoya a las *start-ups* españolas, fomenta la productividad y gestiona la participación española en programas de cooperación tecnológica internacional. El presupuesto del CDTI se incrementará en un 42 % en 2021, hasta 1.505 millones de euros, con el fin de fortalecer la innovación. Además, los gobiernos autonómicos contribuyen con su propia política de investigación e innovación, que verán aumentar en los próximos años. A pesar de estas mejoras, la inversión en I + D sigue siendo baja y desigual dentro del territorio español. El Cuadro de Indicadores de Innovación Regional (RIS) de 2019 reflejó una variación sustancial en el desempeño regional, siendo la región con mejor desempeño el País Vasco, mientras que Ceuta se sitúa a la cola. La innovación social ha surgido recientemente como un tema importante a nivel nacional, aunque varios gobiernos autonómicos como el del País Vasco son bastante activos en este campo.

## 1.2 PREPARACIÓN EN POLÍTICA SOCIAL

### 1.2.1 Preparación del sistema educativo

A pesar de las notables mejoras en el sistema educativo español desde la década de 1980, los resultados son bajos en comparación con otros países de la OCDE. Las principales razones de los malos resultados, aunque difieren mucho de una región a otra, incluyen un plan de estudios que se considera en general obsoleto, la mala calidad de la enseñanza y el gran número de estudiantes que repiten curso (alrededor del 31 % de los de 15 años). Aunque las tasas de abandono escolar pre-

matureo siguen disminuyendo (30,9 % en 2009; 17,3 % en 2019), siguen siendo cifras muy elevadas (la media de la UE en 2020 era del 10,2 %). La tasa de empleo de los recién graduados sigue estando por debajo de la media de la UE, aunque la de 2019 fue la más alta desde el comienzo de la crisis financiera de 2008.

En 2019, España gastó el 4 % del PIB en educación (la misma proporción que en 2017), equivalente al 9,6 % del gasto público total (9,7 % en 2017), ambos por debajo de la media de la UE-27 (4,6 % del PIB y 9,9 % del gasto público total). Los niveles de gasto varían entre Comunidades Autónomas, las cuáles gozan de un alto grado de autonomía en la gestión educativa, aprobando su presupuesto anual y decidiendo la distribución de sus recursos.

Según los Presupuestos de 2021, que tiene en cuenta la financiación europea, las transferencias del Gobierno central a las Comunidades Autónomas para educación aumentarán un 70,2 %. Los principales objetivos incluyen mejorar las competencias digitales, impulsar la formación profesional y extender la educación infantil por debajo de los tres años. En el Presupuesto de 2021 también se ha incrementado la cantidad asignada a las subvenciones para estudiantes de entornos desfavorecidos. El compromiso del Gobierno con la equidad se refleja en la nueva Ley Orgánica de Educación aprobada en 2020, que pone el énfasis en la inclusión y las medidas compensatorias, e incluye medidas para garantizar que los estudiantes de familias de bajos ingresos estén representados por igual en los centros públicos y concertados. No se permitirán actividades extraescolares de pago dentro del horario escolar y los ayuntamientos solo podrán ceder terrenos públicos para la construcción de centros educativos públicos. Según esta ley, un estudiante solo puede repetir una vez en la escuela primaria y dos veces durante la educación secundaria obligatoria.

Si bien el sistema educativo continúa experimentando desafíos relacionados con la calidad y la equidad, el sistema ha sido moldeado no solo por luchas socioeconómicas, sino también por conflictos sobre cuestiones religiosas, lingüístico-culturales y de identidad nacional, así como por factores políticos. Como todas las demás leyes de educación que la precedieron, la nueva Ley no logró generar un consenso político, y las cuestiones de identidad (idioma y religión) volvieron a ser las principales líneas de conflicto. Las Comunidades Autónomas gobernadas por el PP ya han anunciado retrasos en su implementación.

Según el Monitor de Educación y Formación de la Comisión Europea, las escuelas están bien equipadas con infraestructura y herramientas digitales. En 2020, el 77 % tenían una velocidad de banda ancha de más de 20 Mbps y el 94,4 % contaba con conexión Wi-Fi. En 2019, había en promedio tres estudiantes por ordenador (2,8 en escuelas públicas y 3,2 en escuelas privadas), relación que desciende a 1,4 en los municipios pequeños (menos de 1.000 habitantes). Por lo general, el 60 % de las aulas tienen sistemas digitales interactivos, el 89 % de las escuelas cuentan con una web y el 45 % de las escuelas ofrecen entornos virtuales de aprendizaje, además del repositorio de materiales digitales que creó el Ministerio de Educación para profesores, padres y alumnos. Según la Encuesta Internacional de Enseñanza y Aprendizaje de 2019 (TALIS), solo el 68 % de los docentes recibieron formación en el uso de las TIC. Sin embargo, el Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y Formación Docente brinda un desarrollo pedagógico continuo para la educación digital a través de cursos tutelados.

### 1.2.2 Inclusión Social

Aunque España se ha venido recuperando de la recesión económica de 2008, las tasas de pobreza son alarmantemente altas. La población en riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE) se situó en el 26,1 % en 2018 frente al 29,2 % en 2014, siendo los inmigrantes, los jóvenes desempleados y los pensionistas los más afectados. Según el INE, la pobreza infantil en España es un problema especialmente grave, con un 29,5 % de menores de 16 años en riesgo de pobreza o exclusión social en 2019. La proporción de personas empleadas que viven por debajo del umbral de pobreza también es muy alta. El país ocupó el puesto 25 en el Índice de Justicia Social de 2019, por debajo del promedio de la UE. La alta tasa de pobreza estructural, junto con la ausencia de una política eficaz, han tenido efectos negativos para la cohesión social. Buscando abordar esta situación, el primer gobierno de Sánchez en 2018 creó el Alto Comisionado para la Lucha contra la Pobreza Infantil, con el objetivo de definir líneas de acción para mejorar las condiciones de vida y oportunidades de los niños en España. En marzo de 2019, el Gobierno adoptó la Estrategia Nacional para Prevenir y Combatir la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023.

En mayo de 2020, el Gobierno aprobó el nuevo ingreso mínimo vital, con el objetivo de reducir la pobreza extrema en un 80 %. Hasta ahora, había habido un programa diferente en cada Comunidad Autónoma. La percepción de esta renta mínima dependerá de los ingresos familiares y de su situación general, siendo la cuantía más baja 462 € mensuales para los adultos que viven solos y la más alta de 1.015 € mensuales, pudiendo solicitarla también los inmigrantes que hayan residido legalmente en España durante al menos un año. Inicialmente, el número de solicitudes fue mucho mayor de lo esperado. Además, las capacidades administrativas eran limitadas y los trámites se ralentizaron con motivo de la pandemia. A finales de 2020, solo se había procesado la mitad de las solicitudes, con aproximadamente 140.000 hogares beneficiarios.

España está en la media de la OCDE en términos de gasto social en pensiones, familia, sanidad y políticas de integración. Sin embargo, según la Comisión Europea, España debería reformar su sistema de pensiones. La población española está envejeciendo rápidamente y pronto tendrá una de las proporciones de población anciana / población en edad de trabajar más altas de la OCDE, lo que ejercerá una fuerte presión sobre la sostenibilidad del sistema. De hecho, en 2020, el Gobierno intentó llegar a un pacto con la oposición para limitar las pensiones públicas, discutiéndose también el futuro del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (creado en 2000 con el objetivo de invertir los excedentes de la Seguridad Social para financiar futuros déficits). Sin embargo, el valor del fondo se ha desplomado desde 2011, y se han suspendido algunas de las medidas adoptadas en 2014. Al final del período analizado, el Gobierno estaba preparando una reforma de las pensiones que pretende aumentar el período de cálculo de 25 a 35 años. El impacto de esta medida será una reducción media del 5,45 %.

En áreas de discriminación no asociadas con la pobreza, particularmente los derechos LGBTI y la igualdad de género, la situación es mucho mejor. El Índice WPS (Instituto de Mujeres, Paz y Seguridad de Georgetown) clasificó a España en el puesto 15 de 153 países en lo que respecta a la inclusión social y la seguridad de las mujeres en 2019.

### 1.2.3 Preparación del sistema sanitario

En 2018, Bloomberg clasificó a España como el país más saludable del mundo, ocupando también el sistema sanitario descentralizado un lugar destacado en términos de eficiencia. Sin embargo, el envejecimiento poblacional y el consiguiente aumento en la incidencia de enfermedades crónicas representan un riesgo para la sostenibilidad del sistema. Los recortes tras la crisis de 2008 han provocado diferencias en la calidad de los servicios sanitarios entre las Comunidades Autónomas, aunque desde 2014 la tendencia generalizada ha sido hacia un aumento del gasto per cápita. Hay un grupo de ellas con un gasto aproximado de 1.200 € por habitante (Andalucía, Madrid, Cataluña, La Rioja, Murcia y Comunidad Valenciana) y otras donde esta cifra ronda los 1.600 € (País Vasco, Navarra y Asturias). En general, el gasto sanitario per cápita en España en 2019 fue más de un 15 % inferior a la media de la UE (OCDE, 2020). Desde 2009, el gasto público en sanidad se ha reducido en 21.000 millones de euros y se han recortado 30.000 puestos de trabajos, recortes que numerosos expertos y profesionales llevan tiempo denunciando.

El sistema está diseñado de una manera relativamente eficiente para ofrecer atención primaria, tratar enfermedades comunes y hacer frente a amenazas epidémicas (ya conocidas). Sin embargo, el COVID-19 ha revelado sus debilidades, tanto en términos de política de salud pública como de atención al paciente. En 2020, había 157.000 (162.000 en 2012) camas de hospital en España. Antes de la pandemia, España contaba con un total de 5.800 camas de cuidados intensivos, lo que equivalía a 12,4 por 100.000 habitantes de los que el 75 % estaban en hospitales públicos. Durante la pandemia, esta capacidad se incrementó en 4.000 camas mediante el uso de camas postquirúrgicas. Aunque en algunos indicadores como el de personal médico por habitante la sanidad española está mejor que en otros países, el número de camas de UCI se sitúa en la media de la OCDE, y el número de personal de enfermería y camas en planta es más bajo. En cuanto a la gestión de enfermedades, España (que, como el resto de Europa, no padecía ni SARS ni MERS) no contaba con la experiencia ni los recursos suficientes para prevenir, detectar o afrontar una pandemia de esta naturaleza, a pesar de que la Estrategia de Seguridad Nacional advertía de esta amenaza desde 2017. En 2013, se creó el Sistema Nacional de Alerta Precoz y Respuesta Rápida (SIAPR). Dentro de este sistema, el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias, dependiente del Ministerio de Sanidad, asume las funciones de coordinación, notificación y evaluación de crisis epidemiológicas o pandémicas. Según el Índice de seguridad sanitaria global 2019, el SIAPR fue bien evaluado, pero se ubicó en un lugar bajo con respecto a la prevención y reacción ante una pandemia, debido a que este mecanismo solo prevé reuniones a un nivel administrativo inferior (Arteaga 2020).

El programa del Gobierno de coalición adoptado en enero de 2020 incluía el objetivo de aumentar el gasto en sanidad al 7 % del PIB para 2023 (6,2 % en 2018). De hecho, el presupuesto de 2021 prevé un aumento del 151 % en el presupuesto de salud pública, gracias a los nuevos ingresos percibidos por las nuevas medidas fiscales y los 2.400 millones de euros de los fondos europeos. El aumento del gasto incluirá 1.000 millones de euros para la adquisición de vacunas y 1.090 millones para modernizar la atención primaria, y se aumentarán las inversiones en mejora de la calidad. Con el fin de mejorar la coordinación, el gobierno creará el Centro Estatal de Salud Pública para que brinde consultoría, asistencia y asesoramiento científico y técnico a nivel nacional.

### 1.2.4 Vulnerabilidad de la política familiar

Tradicionalmente, España se clasifica dentro del modelo social del sur de Europa, caracterizado por una fuerte dependencia del apoyo familiar. Sin embargo, la preocupación por la baja tasa de fecundidad desde la década de 1990 ha despertado la necesidad de apoyar los cuidados que realizan las familias. La política familiar en España ha pasado del apoyo a la familia patriarcal al reconocimiento del pluralismo familiar, y de la evolución del salario familiar a una política que tiene como objetivo combatir la pobreza y promover la conciliación de la vida familiar y laboral. Las limitaciones presupuestarias y la lenta implementación de los programas de dependencia han dificultado la liberación de las mujeres de la carga del cuidado familiar. Según un informe del Instituto de la Mujer por la Igualdad de Oportunidades y el INE de 2019, la principal razón que lleva a muchas mujeres a trabajar a tiempo parcial para cuidar a personas dependientes fue la falta de servicios de cuidado infantil asequibles (46,7%), aunque el Gobierno ha prometido en 2021 la extensión de la educación infantil gratuita para niños menores de tres años. En 2020 se aprobó una baja laboral por paternidad de 12 semanas, y se prevé su aumento progresivo hasta alcanzar las 16 semanas.

El Real Decreto Ley 6/2019, que aborda medidas urgentes para garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el trabajo, estableció por primera vez un mecanismo de transparencia salarial en España. La ley también extendió la obligación de desarrollar planes de igualdad a todas las empresas con más de 50 empleados. Los plazos de implementación son marzo de 2022 para empresas con entre 50 y 100 empleados, marzo de 2021 para empresas con entre 100 y 150 empleados y marzo de 2020 para empresas con más de 150 empleados. A finales de 2020, el Gobierno adoptó dos decretos destinados a reforzar la igualdad de género en el trabajo, el Real Decreto 901/2020 que regula los requisitos mínimos de los planes de igualdad de las empresas, y el Real Decreto 902/2020 de Igualdad Salarial sobre la no discriminación en las clasificaciones profesionales. El Libro Blanco de la Mujer en el Sector Tecnológico contiene a su vez un apartado específico sobre discriminación algorítmica. Sin embargo, aún no se ha adoptado un reglamento sobre la toma de decisiones automatizada. Algunas Comunidades Autónomas establecen también una protección conjunta contra la discriminación por identidad de género y orientación sexual (Galicia, Cataluña, Extremadura, Murcia y Andalucía), y otras establecen una protección específica y diferenciada (Navarra, País Vasco, Canarias, Madrid, Comunidad Valenciana y Aragón). En 2019, España fue incluida en el top 10 de países líderes en la lucha contra la discriminación de género en los ámbitos social, político y económico en un informe del Foro Económico Mundial, consolidando su liderazgo en este aspecto.

## 1.3. RESPUESTA A LA CRISIS ECONÓMICA

### 1.3.1 Paquete de recuperación económica

El Presidente del Gobierno declaró el estado de alarma a nivel nacional el 13 de marzo de 2020, fundamentado en el artículo 116 CE y en la Ley Orgánica 4/1981. El Real Decreto, que entró en vigor el 14 de marzo, otorgó al Gobierno plena responsabilidad de implementar las medidas para hacer frente al COVID-19.

El primer estado de alarma fue prorrogado cinco veces por el Parlamento a petición del Gobierno, finalizando la última prórroga el 21 de junio de 2020. Una de las principales medidas que introdujo el Gobierno al comienzo del estado de alarma fue un paquete de 200.000 millones de euros para luchar contra las consecuencias económicas del cierre, comprendiendo un impulso fiscal con inversiones públicas y privadas (50.000 millones de euros) y medidas de liquidez y garantía (150.000 millones de euros) para permitir que las empresas y los autónomos se refinanciaran e invirtieran. Ocho textos legislativos –Real Decreto-ley 6/2020, Real Decreto-ley 7/2020, Real Decreto 463/2020, Real Decreto-ley 8/2020, Real Decreto 465/2020, Real Decreto-ley 9/2020, Real Decreto-ley 10/2020 y Real Decreto-ley 11/2020– proporcionaron medidas adicionales para hacer frente a la crisis sobre cuestiones como la salud y la economía en general, con especial énfasis en la industria del turismo, las pymes y los autónomos, así como las personas afectadas por las medidas. Caben destacar los Planes de Despido Temporal (ERTE), las inversiones públicas y garantías crediticias para asegurar la liquidez y solvencia de las empresas, así como los planes para reactivar el consumo.

Los recursos públicos para respaldar las inversiones se han vinculado a los objetivos de la transición ecológica y la transformación digital del Gobierno. En cuanto a las medidas fiscales, el Real Decreto Ley 8/2020 incluyó medidas destinadas principalmente a ampliar o suspender el plazo para cumplir con las obligaciones y procedimientos fiscales, o la reducción al 0% del IVA que grava la venta de suministros médicos por parte de fabricantes nacionales a entidades públicas, sin fines de lucro y hospitales. El Real Decreto Ley 19/2020 incluyó medidas complementarias para paliar efectos del COVID-19 como aplazamiento de los plazos de las cuentas anuales. Se adoptaron más paquetes de ayuda para los sectores más afectados a lo largo de 2020, y se permitió una moratoria en el pago de las contribuciones a la Seguridad Social de los autónomos afectados. Los expertos han afirmado que los paquetes de ayuda en España han sido más reducidos que en otras economías avanzadas y otros estados miembros de la UE. La crisis golpeó a España cuando el Gobierno tenía un margen de gasto muy reducido, lo que impedía que el gobierno adoptara medidas más agresivas como inyecciones de capital a las empresas o pagar los alquileres de los restaurantes. Por este motivo, el Gobierno depositó todas sus esperanzas en los fondos europeos. Las Comunidades Autónomas también han puesto en marcha sus planes de actuación para afrontar la pandemia, fortalecer sus sistemas sanitarios e introducir medidas para la recuperación económica y el consumo, contando con asistencia de fondos del Gobierno para sortear su limitada autonomía financiera. Además de esta financiación, el Gobierno aprobó un fondo no reembolsable de 16.000 millones de euros para cubrir los costes derivados de la pandemia. Su distribución se basó en variables de salud, aunque algunos gastos también se dirigieron a cuestiones educativas.

A nivel europeo, el borrador español para la estrategia de recuperación europea incluía la sugerencia de que se debería dar prioridad a la transición ecológica y digital de la economía y al impulso de la autonomía industrial y tecnológica a largo plazo de la Unión Europea. El Gobierno presentó en octubre de 2020 el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía Española para orientar la implementación de los Fondos de Recuperación Europeos entre 2021 y 2023. El plan cumple con las prioridades del Fondo Europeo de Recuperación, siendo las inversiones «verdes» más del 37% de todo el plan y digitalización cerca

del 33 %. Estas inversiones aumentarán el potencial de crecimiento de la economía española y ayudarán a crear empresas competitivas y puestos de trabajo orientados al futuro. Hasta el momento, el Gobierno ha publicado un plan de reparto de los fondos REACT-EU entre las Comunidades Autónomas, proponiendo distribuir dos tercios de los fondos en función del PIB per cápita.

El segundo criterio es el impacto de la crisis en el desempleo, que determinará también parte de la asignación, y el tercero mide el impacto de la crisis en el desempleo juvenil (de 15 a 24 años), constituyendo una novena parte del total. Teniendo en cuenta el alto nivel de deuda, el Gobierno solicitó únicamente los 72.000 millones de euros de subvenciones de la UE para 2021-2023, y se han sembrado dudas sobre si España podrá gestionar estos fondos, donde la experiencia y participación del sector privado jugará un papel vital. El Gobierno aprobará, además de la nueva Ley de Administración Pública, un Decreto Ley para mejorar la coordinación entre todas las administraciones, así como reformas de la Ley de Contratos del Sector Público y de las Leyes de Presupuestos y Subvenciones, para garantizar la «gestión eficiente» de los fondos europeos. Si bien la prioridad del Gobierno es modernizar las PYMEs, algunas grandes empresas recibirán acciones significativas, lo que tendrá un gran efecto multiplicador pero también puede tener consecuencias negativas para las empresas más pequeñas.

### 1.3.2 Sostenibilidad de la política económica

Las medidas de confinamiento tomadas para contener la pandemia desde marzo de 2020 causaron una contracción sin precedentes de la actividad económica en la primera mitad del año, siendo el sector de servicios, especialmente el turismo, el más afectado. Los indicadores económicos mejoraron en mayo, ya que las restricciones iniciales se fueron levantando paulatinamente aunque de forma diferenciada por sectores y Comunidades Autónomas. Sin embargo, las nuevas restricciones introducidas en la segunda mitad de 2020, los cambios en el comportamiento de los consumidores, la reducción de la conectividad de los vuelos, las interrupciones en las cadenas de valor globales y la débil demanda impidieron la normalización de las actividades económicas durante 2020.

El paquete global de hasta 200.000 millones de euros presentado por el Gobierno comprende financiación pública (117.000 millones de euros) y recursos privados. Si bien los fondos se destinaron a las familias, trabajadores y empresas más vulnerables directamente afectados, los paquetes también se orientaron a proyectos en línea con los objetivos transformadores del Gobierno. La mayoría de los fondos tenían como objetivo apoyar la transformación digital, la economía circular, la ecoinnovación, la descarbonización, la eficiencia energética y el desarrollo de materiales y productos avanzados. Sin embargo, si bien las inversiones están destinadas a promover una recuperación económica «verde» mediante la creación de empleo y la reducción de las emisiones, los objetivos pueden ser demasiado ambiciosos y demasiado dependientes de los fondos europeos. Por ejemplo, en septiembre de 2020, las autoridades españolas anunciaron 181 millones de euros de gasto en proyectos de energía renovable. Sin embargo, la AIREF informó al gobierno que debería repensar su plan de invertir en la ampliación de la red AVE, ya no es rentable y hay otras formas de transporte, como el servicio de trenes de cercanías, que necesita ser mejorado.

### 1.3.3 La respuesta del mercado laboral

Las restricciones por el COVID-19 tuvieron consecuencias dramáticas para el mercado laboral ya que durante semanas se suspendió toda la actividad en sectores no esenciales de la economía. El Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, estableció medidas extraordinarias y urgentes para hacer frente al impacto de la crisis del COVID-19, incluyendo un conjunto de políticas laborales que pretendían dar una respuesta temporal e inmediata a la situación provocada por la crisis del COVID-19; con medidas para promover el teletrabajo y aumentar la flexibilidad horaria; medidas excepcionales para los procedimientos e iniciativas para ampliar la protección por desempleo para los empleados a tiempo parcial y discontinuos; así como la ampliación automática de las prestaciones y subsidios por desempleo. El Real Decreto Ley introdujo una nueva categoría de cese temporal (ERTE), que se han utilizado ampliamente por empresas de todos los tamaños para amortiguar el impacto de COVID-19, y en virtud de la cual los trabajadores afectados tenían derecho al 70 % de su salario básico. El Gobierno junto con los dos sindicatos más importantes (UGT y CCOO) y la patronal (CEOE) aprobaron tres extensiones del esquema ERTE. El acuerdo ERTE de septiembre también incluyó un apoyo adicional para los trabajadores autónomos que no pudieran acceder a las ayudas por desempleo, siempre y cuando pudieran demostrar que su actividad empresarial había caído al menos un 75 % en el cuarto trimestre de 2020 con respecto al mismo período de 2019.

La segunda ola ha demostrado ser tan potente como la primera a la hora de golpear al mercado laboral, llegando a un punto en el que los ERTE comenzaban a parecer insuficientes. Incluso el Banco de España ha cuestionado su idoneidad. Los expertos laborales estimaron que entre 200.000 y 300.000 trabajadores en ERTE perdieron sus puestos de trabajo entre el 1 de noviembre y el 31 de diciembre de 2020. Mientras tanto, la escasez de personal en los servicios de empleo ha provocado retrasos de hasta cuatro meses según CCOO en la tramitación de las miles solicitudes de ayuda.

### 1.3.4 Respuesta fiscal

Según las previsiones de la Comisión Europea para otoño, el saldo presupuestario público aumentará al 12,2 % del PIB y la deuda pública bruta al 120,3 % del PIB a finales de 2020. Si bien, a finales de 2020, el Tesoro español emitió bonos con rendimientos negativos, se han tomado varias medidas para garantizar la viabilidad económica futura. Para financiar políticas fiscales expansivas, España cuenta con recibir 72.000 millones de euros en subvenciones de la UE entre 2021 y 2023. Teniendo en cuenta el nivel de deuda pública y la condicionalidad de los fondos, existen pocos incentivos para solicitar préstamos a la UE.

Aún no está claro si el Gobierno tendrá la capacidad administrativa para gestionarlos. Sin embargo, los Presupuestos de 2021 incluyen nuevos impuestos y mayores tasas impositivas, aumentando los ingresos hasta en 5.500 millones de euros en 2021. En octubre, el Congreso aprobó dos nuevas leyes para crear un impuesto sobre los servicios digitales y el Impuesto sobre las Transacciones Financieras (Ley 4/2020 y Ley 5/2020), que aportarán unos 1.800 millones de euros según cálculos del Gobierno. Siguiendo las recomendaciones de la OCDE, el

impuesto digital recaudará un 3 % sobre la publicidad, la intermediación y la venta de datos en línea. Estarán sujetas a este impuesto indirecto las empresas con ingresos netos superiores a 750 millones de euros en todo el mundo y 3 millones de euros en España. En cuanto al Impuesto sobre las Transacciones Financieras, España decidió gravar con un tipo del 0,2 % la adquisición de acciones de sociedades españolas con una capitalización bursátil superior a los 1.000 millones de euros. El presupuesto de 2021 también incluye un aumento en las tasas impositivas para personas y corporaciones con altos ingresos. El impuesto sobre la renta aumentará tres puntos porcentuales para las plusvalías de más de 200.000 €, y dos puntos para los sueldos y rentas salariales superiores a 300.000 €.

Los ingresos públicos también aumentarán debido a otras medidas fiscales como el aumento del IVA a las bebidas azucaradas del 10 % al 21 %, o los nuevos «impuestos verdes» recomendados por la Comisión y la OCDE, que deben aportar 491 millones de euros en 2021. El Congreso aprobó a finales de 2020 una reducción de las deducciones de los planes de pensiones individuales del máximo actual de 8.000 € anuales a 2.000 € anuales. Se está discutiendo el Proyecto de Ley de Medidas de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal, con el que se espera generar alrededor de 830 millones de euros al año, previendo una reducción de los pagos en efectivo entre empresas de 2.500 € a 1.000 € y la prohibición de amnistías fiscales. De acuerdo con los presupuestos de 2021, los nuevos impuestos ayudarán a financiar un mayor gasto en infraestructura y atención médica, y reconstruir la economía devastada por la pandemia.

### 1.3.5. Respuesta de I+D

En julio de 2020, el Gobierno aprobó el Plan de choque para la Ciencia y la Innovación, colocando al I + D en el centro de la estrategia de recuperación. El plan incluye 17 medidas basadas en tres pilares: la investigación e innovación en salud, la transformación del sistema científico y la atracción de talento, y el impulso del I + D empresarial y la industria científica. El plan prevé inversiones por valor de 1.060 millones de euros, canalizándose también a través de ayudas directas a la I + D en sectores empresariales estratégicos. Los fondos asignados al plan se complementarán entre 2021 y 2023 con recursos del Fondo de Recuperación europeo. En septiembre de 2020, el Gobierno aprobó la Estrategia de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027, con el objetivo de duplicar la inversión en I + D hasta el 2,12 % del PIB para 2027. Esta estrategia responde a un «amplio consenso» sobre la necesidad de «garantizar una recuperación sostenible y asegurar un futuro para las generaciones venideras.»

## 1.4. RESPUESTA A LA CRISIS EN LA POLÍTICA SOCIAL

### 1.4.1 Respuesta a la crisis del sistema educativo

Con la irrupción del COVID-19, la educación obligatoria pasó a impartirse a distancia, ya que todos los centros educativos fueron cerrados el 14 de marzo. Las escuelas estaban bien equipadas con infraestructura y herramientas digitales y,

aunque los maestros no estaban completamente preparados, su reacción fue abrumadoramente positiva.

De marzo a mayo, las Comunidades Autónomas prepararon plataformas digitales de aprendizaje para profesores y alumnos, y el Ministerio de Educación creó un repositorio de materiales digitales de aprendizaje y enseñanza. La televisión pública (TVE) emitió cinco horas de programación semanal para escolares de entre 6 y 16 años. Para estudios terciarios, la Asociación de Universidades Españolas y el Ministerio de Universidades lanzaron la plataforma #LaUniversidadEnCasa. A partir del 25 de mayo, las Comunidades Autónomas decidieron reabrir las escuelas de forma voluntaria para los estudiantes de últimos cursos de secundaria, y en algunas también permitieron que los niños de hasta seis años, los estudiantes con necesidades especiales y aquellos en programas de refuerzo regresaran. La Conferencia de Educación Sectorial canceló todos los exámenes de nivel primario y secundario obligatorio y decidió que todos los estudiantes pasasen al siguiente curso, aplicándose la repetición solo excepcionalmente. También se retrasaron los exámenes de ingreso a la universidad. Sin embargo, la pandemia planteó desafíos importantes para los estudiantes en desventaja socioeconómica. Las autoridades educativas estiman que alrededor del 10 % de los 8,2 millones de estudiantes no tenían acceso a dispositivos digitales ni a Internet en casa. Save the Children informó que entre las familias con ingresos mensuales inferiores a 900 €, el 42 % no tenía ordenador en casa y el 22 % no disponía de acceso a internet. El Ministerio de Educación, los Ayuntamientos y las ONGs también pusieron en marcha iniciativas para paliar la brecha digital, a la que contribuyeron algunas empresas proporcionando tabletas, teléfonos y acceso de banda ancha gratuitos (Consejo Europeo, 2020).

La digitalización es una de las 10 prioridades de la nueva política educativa, que proporcionará un marco de referencia para la competencia digital del profesorado, guiará la formación continua del profesorado y facilitará el desarrollo de una cultura digital en el aula.

#### 1.4.2 Respuesta de la política de inclusión social

La pandemia está teniendo un impacto desproporcionado entre los más pobres y vulnerables. A pesar de los resultados positivos de algunas políticas públicas en los últimos años, la tasa de pobreza relativa ha aumentado considerablemente durante la pandemia. Oxfam Intermón estimó en septiembre de 2020 que esta tasa aumentará hasta el 23,1 %, (10,8 millones de personas).

El segundo gobierno de Sánchez, que se formó solo unas semanas antes del brote de la pandemia a comienzos de 2020, continuó impulsando la agenda social reformista iniciada por su anterior gobierno en 2018. Entre otras cosas, se ofrecieron protecciones para aquellos grupos vulnerables que pudieran ser objeto de desahucio. Los desahucios se suspendieron por un período máximo de seis meses desde el 2 de abril de 2020 hasta el 31 de enero de 2021. Para evitar aumentos abusivos de los alquileres durante la crisis, la duración de los contratos de alquiler se extendió automáticamente por un período máximo de seis meses, aplicándose esta prórroga a todos los contratos que finalizaran entre el 2 de abril de 2020 y el 31 de enero de 2021. Otras medidas incluían una moratoria en los pagos de hipotecas sobre la residencia principal de los titulares que quedaran desempleados o que,

como empresarios o profesionales, sufrieran una pérdida sustancial de ingresos. Durante el estado de alarma se garantizó el suministro de luz, gas natural y agua para colectivos en riesgo de exclusión social. Además, se prorrogó automáticamente el bono social hasta el 15 de septiembre. Finalmente, en materia de migración, se suspendieron los plazos de estancia de los nacionales de terceros países cuyo retorno no fue posible debido a la emergencia sanitaria. Además, el Gobierno aceleró la implantación del ingreso mínimo vital, aprobado en mayo de 2020, con el objetivo de reducir la pobreza extrema en España en un 80 %.

### 1.4.3 Respuesta ante la crisis del sistema sanitario

A principios de 2020, el Ministerio de Sanidad activó el protocolo COVID-19 en coordinación con las Consejerías de Sanidad autonómicas, y reforzó los mecanismos de coordinación y supervisión entre las diferentes autoridades sanitarias. Sin embargo, en comparación con otros países, la respuesta de España llegó tarde, y las primeras medidas restrictivas entraron en vigor el 9 de marzo, cuando el número de casos confirmados ya había superado los 1.500 (la mayoría de países adoptaron medidas pasados los 1.000 casos confirmados). El presidente Sánchez declaró el estado de alarma a nivel nacional el 13 de marzo, tras una videoconferencia con los presidentes autonómicos, con un número de casos confirmados por encima de 7.500.

El estado de alarma permitió al Gobierno suspender las competencias sanitarias de las Comunidades Autónomas, delegando la autoridad en el Ministro de Sanidad. Con la creación del «mando único», el Ministro de Sanidad asumió formalmente la toma de decisiones y la coordinación de la política sanitaria, contando con el apoyo de todas las Comunidades Autónomas a nivel político y técnico. Sin embargo, teniendo en cuenta que la gestión sanitaria lleva dos décadas descentralizada, la coordinación del Gobierno ha demostrado ser muy débil. Fue difícil para el Ministerio de Sanidad obtener y proporcionar incluso datos operativos básicos, así como coordinar acciones conjuntas como la compra de materiales. En este panorama de escasez, las Comunidades Autónomas comenzaron a competir entre sí por estos recursos escasos y a comprar materiales de forma independiente en los mercados. Esta falta de capacidad y de coordinación sin duda condicionó la respuesta de España a la pandemia. No obstante, la coordinación ha mejorado y desde entonces representantes de las autoridades sanitarias se han reunido frecuentemente para llegar a acuerdos sobre estándares comunes para las pruebas de PCR, cierre de bares o medidas en residencias geriátricas, aunque las deficiencias siguen siendo muy visibles.

### 1.4.4 Respuesta de política familiar

Al igual que en otros países, la pandemia provocó un resurgimiento de los roles familiares tradicionales en España, que seguían siendo muy dominantes antes de la crisis. Las tareas de cuidado doméstico, el 70 % de las cuales son realizadas por mujeres, se han multiplicado con el cierre de escuelas y centros de día. Las mujeres también representan el 66 % del personal de salud y el 84 % del personal contratado en hogares de ancianos y dependientes. El Gobierno aprobó políticas de apoyo familiar para garantizar una distribución justa de la carga entre las parejas, reforzando la flexibilidad en la conciliación entre la vida laboral y familiar. Además, el Gobierno

estableció un subsidio extraordinario para las trabajadoras del hogar inscritas en el régimen de la Seguridad Social que se habían quedado en paro, aunque muchas de estas trabajadoras no pudieron recibirlo dada la alta irregularidad en el sector.

A pesar de la flexibilidad, el teletrabajo como mecanismo de conciliación ha sido muy limitado. Varios estudios han revelado los altos niveles de estrés y ansiedad que experimentaron las mujeres con hijos dependientes que han teletrabajado durante el encierro. Además, no se proporcionó ningún servicio de guardería público para las familias en las que trabajaban ambos progenitores. El Real Decreto Ley 11/2020 introdujo medidas adicionales en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, y el Gobierno distribuyó a través de las Comunidades Autónomas un fondo de 300 millones de euros para ayudas sociales.

#### 1.4.5 Solidaridad internacional

Desde el inicio de la pandemia, el Gobierno exigió una respuesta europea fuerte para hacer frente a las consecuencias de la crisis. El 19 de abril, el Gobierno presentó un borrador de estrategia de recuperación, que no fue aprobada en el Consejo Europeo del 23 de abril, pero varios de sus elementos aparecieron después en la propuesta franco-alemana, como las sugerencias de que el Fondo de Recuperación debería basarse en subvenciones a los estados miembros, o que el fondo debería financiarse mediante deuda perpetua de la UE. Según el borrador, se debía dar prioridad a la cooperación y al apoyo a los programas de salud, a la transformación ecológica y digital de la economía así como a la autonomía industrial y tecnológica. El borrador ha recibido elogios de la prensa internacional y, en general, fue un ejemplo de una actitud proactiva capaz de ejercer influencia en el momento oportuno (Molina y Steinberg, 2020).

En cuanto a los esfuerzos internacionales, en general existe una débil relación entre los objetivos estratégicos del Gobierno y el presupuesto de ayuda oficial y los flujos de ayuda asociados. Además, las grandes transformaciones globales de los últimos años y los problemas económicos y políticos internos han reducido el papel de España en el sistema multilateral de ayudas. No obstante, el Gobierno ha hecho del papel internacional de España una prioridad y promueve activamente la Agenda 2030 como hoja de ruta indispensable para la cooperación española. En ese contexto, el Gobierno defendió el papel clave de la AOD en la lucha contra la pandemia en la reunión de alto nivel del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE en noviembre de 2020. El gobierno apoyó también la extensión de la Iniciativa de suspensión de la deuda del G-20 hasta finales de 2021, así como la convocatoria de un Foro Político de Alto Nivel extraordinario de Naciones Unidas en 2021 para renovar el compromiso global con la Agenda 2030.

## 2. RESILIENCIA DEMOCRÁTICA

### 2.1 LIBERTAD DE PRENSA

La OSCE señaló en 2019 que, en general, los medios españoles operan libremente en un entorno pluralista. Existe gran variedad de emisoras de radio y televi-

sión públicas y privadas, periódicos y portales digitales. Sin embargo, la cadena pública de radio y televisión (RTVE) ha sido criticada por su falta de imparcialidad y credibilidad, mientras que los medios de propiedad privada están dominados por tres grupos empresariales. El creciente acceso a internet (aproximadamente el 85 % de la población) y el uso generalizado de las redes sociales han propiciado la proliferación de periódicos digitales y blogs independientes, que contrarrestan las tendencias oligopólicas y garantizan que todas las opiniones puedan expresarse en el debate público. Los medios de comunicación han tenido un papel clave en la información y sensibilización sobre la situación de emergencia durante 2020.

Sin embargo, el sector se puede ver presionado por las dificultades económicas así como por la aprobación de nuevas leyes que podrían limitar la libertad de los medios. Además, existe un alto grado de preocupación por la difusión de información falsa. Según el Digital News Report 2020, solo el 36 % de los usuarios españoles confían en las noticias de los medios, el nivel más bajo desde 2015, confianza que también disminuye en la información de redes sociales (23 %). Solo el 24 % de los jóvenes confía en las redes sociales, 13 puntos menos que en 2019, mientras que el 63 % dice estar preocupado por no saber discernir qué es verdadero o falso en internet. La mayoría de los usuarios españoles (49 %) cree que el Gobierno y los partidos políticos son las principales fuentes de desinformación.

En noviembre de 2020, el Gobierno aprobó un protocolo contra las campañas de desinformación como parte del Plan europeo de Acción contra la Desinformación. A pesar de las afirmaciones de la oposición de que el Gobierno está intentando invadir la libertad de prensa y crear un «Ministerio de la Verdad», la Comisión Europea respaldó esta decisión. El protocolo introduce mecanismos para contrarrestar las noticias falsas pero sin llegar a censurarlas. Sin embargo, deja en manos del Gobierno decidir qué constituye exactamente información errónea, ya que no se requiere que representantes de los medios de comunicación o asociaciones de periodistas estén involucrados en el proceso.

## 2.2 DERECHOS CIVILES Y LIBERTADES POLÍTICAS

La respuesta a la crisis del COVID-19 se han enmarcado en las disposiciones constitucionales que regulan diferentes estados de excepcionalidad. De los tres regímenes previstos en el artículo 116 de la Constitución y en la Ley Orgánica 4/1981, sólo el estado de alarma puede declararse en el evento de una crisis sanitaria. Sin embargo, la Constitución establece límites de temporalidad, especificidad del ámbito geográfico y estricta necesidad e idoneidad de las medidas.

El 14 de marzo de 2020 el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 463/2020, por el que se declaraba el estado de alarma, entrando en vigor esa misma fecha. El estado de alarma incluyó medidas y limitaciones a Derechos Fundamentales como la libertad de circulación para contener la pandemia, siendo prorrogado por el Congreso en seis ocasiones y llegando a su fin el 21 de junio de 2020.

La transición a la «nueva normalidad» a finales de junio se elaboró en estrecha colaboración entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas. Algunas de las medidas decididas por las administraciones autonómicas y locales después del 21 de junio fueron anuladas por los tribunales, dado que las restricciones a los Dere-

chos Fundamentales solo podían aplicarse en estado de alarma. El 25 de octubre, el Gobierno declaró un segundo estado de alarma, aprobado por el Parlamento y prorrogado hasta el 9 de mayo de 2021. A diferencia de marzo, las medidas introducidas durante el segundo estado de alarma fueron inicialmente menos severas. Estas medidas se recogieron en el Real Decreto 926/2020, que introdujo un toque de queda obligatorio para todo el país desde 23h a 6h, cierres perimetrales, y restricción de las reuniones sociales y religiosas. Este segundo estado de alarma además ofreció el marco legal dentro del cual las Comunidades Autónomas podían aprobar medidas adicionales.

Durante el estado de alarma, los tribunales estuvieron cerrados al público. Sin embargo, los ciudadanos tuvieron acceso a recursos legales para impugnar las violaciones de sus Derechos Fundamentales, pudiéndose tramitar también los casos urgentes. La pandemia supuso una caída del 32,9% de la actividad judicial en toda España en el segundo trimestre de 2020. El número de casos pendientes al cierre del trimestre era de 3.057.356, lo que, con un incremento interanual del 15,3%, representa la cifra más alta desde 2011. El Defensor del Pueblo afirma haber remitido al Ministerio del Interior numerosas quejas de ciudadanos en relación con las restricciones.

### 2.3 REVISIÓN JUDICIAL

Los tribunales no tardaron en reaccionar ante las medidas adoptadas por el ejecutivo, confirmando los recursos contra las restricciones a los Derechos Fundamentales. Por ejemplo, el Tribunal Superior de Justicia de Aragón revocó la prohibición del Ayuntamiento de Zaragoza de una protesta que involucraba a 60 vehículos. El Tribunal juzgó que el estado de alarma no impedía el libre ejercicio de los Derechos Fundamentales y de ninguna manera conllevaba su abolición, por lo que no existían motivos suficientes para prohibir todo tipo de manifestaciones. Tras el estado de alarma, los Tribunales Superiores de Justicia autonómicos fueron anulando algunas restricciones implementadas por las Comunidades Autónomas y las administraciones locales sobre la base de que solo el Gobierno central podía restringir los Derechos Fundamentales bajo la autoridad constitucional de un estado de alarma. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid revocó en octubre las restricciones gubernamentales que cerraban la capital y nueve de sus ciudades satélites, afirmando que la medida carecía de respaldo legal y violaba los «Derechos Fundamentales» de los residentes.

Durante el período que se examina, el Consejo General del Poder Judicial, que es el órgano autónomo integrado por jueces y otros juristas que tiene como objetivo garantizar la independencia judicial, no pudo renovarse debido al estancamiento político.

### 2.4 REGLAS DEMOCRÁTICAS INFORMALES

Desde la década de 1980 hasta mediados de la de 2010, el sistema de partidos estuvo dominado por la competencia entre el Partido Socialista Obrero Espa-

ñol (PSOE) socialdemócrata y el Partido Popular (PP), conservador. La competencia bipolar izquierda-derecha condujo a un estilo de democracia mayoritario y de confrontación, pero –como los partidos principales tendían a ganar una mayoría absoluta– la polarización no era más que un obstáculo menor para la formulación de políticas. Sin embargo, una serie de factores (incluidas las crisis económicas, los escándalos de corrupción, la falta de confianza popular en los dos partidos tradicionales y el conflicto secesionista en Cataluña) han fragmentado y polarizado el sistema de partidos durante la última década. Si bien la disposición para los votantes de una opción política más amplia disponible puede ser deseable, se ha producido a costa de la estabilidad de los gobiernos y el impulso reformista. Desde 2015, ningún partido ha podido formar una mayoría estable. La fragmentación se ha intensificado desde las elecciones generales de noviembre de 2019, cuando 22 partidos obtuvieron representación en el Congreso de los Diputados.

El gobierno de coalición entre PSOE y Unidas Podemos que ocupa el poder desde comienzos de 2020 se ha fortalecido con la proclamación del estado de alarma, aunque el Congreso ha mantenido su influencia considerando su papel en su aprobación y prórrogas. En la votación de la primera prórroga, del 25 de marzo al 11 de abril; sólo los miembros de Vox se abstuvieron. Sin embargo, en las votaciones posteriores, aumentó la oposición al estado de alarma y el PP, que se abstuvo en la tercera y cuarta votaciones, votó en contra de la quinta y sexta. Además, los partidos independentistas catalanes, el izquierdista Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y el conservador Junts per Catalunya (JxC), votaron en contra de la cuarta prolongación del estado de alarma tras intentar negociar sin éxito su apoyo al estado de alarma a cambio de una «mesa de negociación» entre el Gobierno central y el Gobierno catalán. Debido a la creciente polarización parlamentaria, el Gobierno no pudo continuar extendiendo el estado de alarma y se levantaron las restricciones en junio. Según expertos virólogos e inmunólogos, la relajación del estado de alarma llegó demasiado pronto para evitar una segunda oleada.

### 3. GOBERNANZA DE CRISIS

#### 3.1 PREPARACIÓN DEL EJECUTIVO

##### 3.1.1 Sistema de gestión de crisis

España (y Europa en general) no contaba con la experiencia ni los recursos suficientes para prevenir, detectar o afrontar una pandemia de esta naturaleza, a pesar de que la Estrategia de Seguridad Nacional advertía de esta amenaza desde 2017. La Ley General de Salud Pública 30/2011 estableció un modelo para la gestión de una crisis epidemiológica o pandémica. En 2013 se creó el Sistema Nacional de Alerta Temprana y Respuesta Rápida (SIAPR), asumiendo las funciones de coordinación, notificación y evaluación ante una crisis sanitaria. El Global Health Security Index 2019 evaluó el sistema positivamente, avalando tanto la capacidad sanitaria del sistema nacional de salud como la capacidad de alerta del SIAPR. Sin embargo, el modelo fue criticado por sus limitaciones para prevenir

y reaccionar ante una pandemia, en particular por las limitaciones de coordinación entre el Gobierno central y las Comunidades Autónomas (Arteaga, 2020). De hecho, el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias se vio rápidamente abrumado en marzo por la irrupción de la pandemia y no pudo recopilar datos de manera oportuna y ordenada. La revista *Lancet Public Health* publicó en octubre un editorial titulado «COVID-19 en España: ¿una tormenta predecible?» en el que los editores manifestaron que, a pesar de que España había creado el Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias en 2004, la pandemia había dejado al descubierto la debilidad de su sistema de vigilancia.

Durante el estado de alarma, el gobierno desplegó la Unidad Militar de Emergencias, que ha demostrado ser un importante instrumento en la gestión de crisis. La UME, creada en 2005, facilitó el transporte de ciudadanos, mercancías y servicios de vigilancia durante el estado de alarma.

## 3.2 RESPUESTA DEL EJECUTIVO

### 3.2.1 Formulación de políticas efectivas

El 9 de marzo, el Gobierno emitió sus primeras advertencias y recomendaciones, cuando el número de casos confirmados ya había superado los 1.500. El 13 de marzo, Pedro Sánchez declaró el estado de alarma, con más de 7.500 casos confirmados. En perspectiva comparada, la respuesta española llegó más tarde que en otros países (Timoner, 2020). El Gobierno español contó con el asesoramiento de expertos de diferentes áreas como médicos, virólogos y epidemiólogos, así como en información de las Comunidades Autónomas, ayuntamientos y demás organismos gubernamentales. Según el Ministerio de Sanidad, se crearon cuatro grupos de trabajo, así como un grupo multidisciplinar en el Ministerio de Ciencia. La transición hacia la «nueva normalidad» fue elaborada por un comité de expertos multidisciplinar integrado por 15 profesionales con el apoyo del Comité Científico y Técnico que se creó para asesorar al Gobierno y el grupo técnico para el seguimiento y evaluación en las Comunidades Autónomas.

La falta de experiencia en la formación de gobiernos de coalición ha sido una limitación importante que ha repercutido en la eficacia y coherencia de la formulación de políticas y la coordinación entre ministerios. Esto es así ya que el Gobierno de coalición PSOE-Unidas Podemos es el primer gobierno de coalición a nivel nacional desde 1936 (Segunda República). Un grupo de expertos en salud pública españoles publicó un comunicado en la revista científica *The Lancet* solicitando una evaluación independiente de la respuesta al COVID-19 en España. Entre otras cosas, criticaron la falta de confianza en los dictámenes científicos por parte del Gobierno, así como la rápida reapertura de algunas Comunidades Autónomas, pero donde en muchos casos se tardó demasiado en implementar un sistema de seguimiento y localización de casos, ignorando también los consejos de los científicos.

### 3.2.2 Retroalimentación y adaptación de políticas

En un comienzo, el Gobierno tuvo dificultades para implementar medidas. Sin embargo, el estado de alarma ofreció al Gobierno un marco legal sólido dentro del

cual podría adoptar decisiones severas a la altura de las circunstancias. Teniendo en cuenta la organización descentralizada del sistema sanitario, el Ministerio de Sanidad se vio rápidamente abrumado por la crisis y no pudo recopilar datos de manera oportuna. Sin embargo, la cooperación y coordinación con las autoridades autonómicas mejoró rápidamente y el Gobierno pudo tomar decisiones y evaluar medidas basadas en datos fiables. Tras el fin del estado de alarma, la capacidad de respuesta de la Administración Pública se vio limitada por la confusión de competencias y las políticas partidistas. En este sentido, la evaluación de las medidas adoptadas fue más complicada. A finales de septiembre, el Gobierno acordó con la mayoría de Comunidades Autónomas imponer restricciones en áreas con más de 100.000 habitantes que cumplieran con tres parámetros: 500 casos por cada 100.000 habitantes, 35 % de ocupación de pacientes COVID-19 en unidades de cuidados intensivos y resultados positivos en el 10 % de las pruebas diagnósticas.

### 3.2.3 Consulta social

Desde el estallido de la pandemia, el Gobierno ha entablado un diálogo activo con los sindicatos y la patronal, firmando varios convenios sobre la subida del salario mínimo, la aprobación de los Planes de Despido Temporal (ERTE) o de un esquema de prestaciones para autónomos, el Convenio de Reactivación Económica y Empleo, el Convenio de Trabajo a Distancia, o la creación de la «Junta del Coronavirus». También ha convocado reuniones con los agentes sociales para estructurar y monitorear la respuesta a la pandemia. En noviembre, Gobierno, sindicatos y patronal crearon la Mesa de Diálogo Social para la Recuperación, la Transformación y la Resiliencia. Grupos de interés social participaron también en la elaboración de varias políticas, como la Estrategia española de Ciencia, Tecnología e Innovación para 2021-2027. Sin embargo, para la implementación del Plan de Recuperación de la UE, esta cooperación con los actores sociales o el sector privado no ha sido tan estrecha, y algunas empresas han expresado su preocupación por la limitada información que han recibido del Gobierno.

### 3.2.4 Comunicación política

A pesar de las sesiones informativas diarias del grupo de trabajo y las numerosas ruedas de prensa, la gestión de la comunicación del Gobierno ha sido ampliamente cuestionada. Las principales críticas tienen que ver con los retrasos en el suministro de información, la falta de datos consistentes, y la falta de claridad. Ni el Presidente del Gobierno ni ningún otro ministro acordaron durante las primeras tres semanas del estado de alarma responder a las preguntas enviadas por los periodistas telemáticamente, y sólo a partir de abril, el Gobierno dio ruedas de prensa por videoconferencia y permitió las preguntas. El Gobierno no preparó a la ciudadanía para el escenario más negativo, dando un mensaje de calma excesivamente paternalista en las etapas iniciales de la pandemia (Costa-Sánchez y López-García 2020). Durante el estado de alarma, el 38 % de los ciudadanos afirmó que el Gobierno era la fuente de información más confiable. Un tercio de los encuestados (33,8 %) evaluó la información gubernamental como clara y suficiente en todo momento, y el 22,8 % pensó que era oportuna. Sin embargo, el 52,8 % de los ciuda-

danos creía que no se había revelado toda la verdad, y el 45,9% que la información causaba confusión (Moreno *et al*, 2020).

### 3.2.5 Implementación

A finales de febrero de 2020, cada Comunidad Autónoma fue tomando sus propias medidas de forma descoordinada, en función de la incidencia y la propagación del COVID-19 en su territorio, sin que consiguieran contener la propagación de casos. El 13 de marzo, el Presidente del Gobierno anunció el estado de alarma a nivel nacional, confiriendo al Gobierno la plena responsabilidad de gestionar e implementar las medidas para frenar la pandemia. Estas medidas incluyeron confinar el país entero y garantizar el suministro de bienes y servicios esenciales. Con la creación del «mando único», el Ministro de Sanidad asumió la toma de decisiones y la coordinación de la política sanitaria de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el Ministerio de Sanidad no tenía la capacidad administrativa para implementar las medidas, cayendo la verdadera responsabilidad final en manos autonómicas. Además, esta falta de mecanismos sólidos de coordinación en los diferentes niveles de gobierno generó confusión y conflicto, ya que las medidas de contención tomadas por el Gobierno afectaron de manera desproporcionada a las regiones más industrializadas y turísticas, que se opusieron a las medidas mientras otras exigían medidas más fuertes. El Gobierno mostró su voluntad de lidiar con el conflicto de intereses creado y no se opuso a la toma de decisiones a nivel autonómico dentro de un marco nacional comúnmente acordado. La ayuda de emergencia concedida a las Comunidades Autónomas ha incluido transferencias incondicionales, aunque las transferencias se han basado en criterios específicos de reparto de ingresos establecidos por el gobierno central para evitar un uso negligente.

### 3.2.6 Coordinación nacional

La gestión de la pandemia en un país descentralizado como España, en el que la implementación de las políticas sanitarias es competencia autonómica, no podría realizarse sin cooperación intergubernamental. Sin embargo, no existe una representación institucionalizada permanente de los intereses regionales a nivel nacional ni un marco consolidado de relaciones intergubernamentales, lo que hubiera facilitado la coordinación y cooperación entre los diferentes niveles de gobierno durante la pandemia. En una videoconferencia celebrada el 15 de marzo, dos días después de la declaración del estado de alarma, el Presidente del Gobierno informó a los presidentes de las Comunidades Autónomas sobre las medidas, y les pidió que se comprometieran a buscar la «unidad de acción» y demostrar lealtad. Según el compromiso alcanzado, el Presidente del Gobierno y los presidentes autonómicos mantendrían reuniones telemáticas semanales durante el estado de alarma. En estas reuniones participaron todos los presidentes autonómicos, incluido por primera vez desde 2018 el presidente de Cataluña, destacando en su mayoría la utilidad de estas jornadas, a pesar de su carácter meramente informativo.

El Ministro de Sanidad y los consejeros de Sanidad autonómicos se reunían dos veces por semana para intercambiar información y llegar a acuerdos sobre estándares comunes para las pruebas PCR, el cierre de bares, o las medidas en resi-

dencias. Además, también se reactivaron otros mecanismos intergubernamentales de perfil intermedio. A principios de mayo, el Ministerio de Sanidad emitió un orden ministerial que regulaba el papel de las Comunidades Autónomas en la desescalada. De junio a octubre, los esfuerzos del Gobierno se dirigieron en gran medida a coordinar con las Comunidades Autónomas en cuestiones como la apertura de las escuelas. A finales de septiembre, el Gobierno acordó con la mayoría de las Comunidades Autónomas unos umbrales específicos para los cierres locales. Después de que la Comunidad de Madrid tuviera que imponer bloqueos locales en ciudades que cumplieran con estos criterios, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictaminó que no se podían limitar los Derechos Fundamentales fuera del estado de alarma. Como consecuencia, el Gobierno decretó un estado de alarma selectivo y el cierre de 15 días para estas ciudades madrileñas. A diferencia de marzo, el segundo estado de alarma, que se aprobó a finales de octubre a pedido de los gobiernos autonómicos, se implementó de manera descentralizada y con un mayor protagonismo de las Comunidades Autónomas.

### 3.2.7 Coordinación internacional

El Gobierno contribuyó activamente a los esfuerzos europeos para abordar las consecuencias económicas, sociales y sanitarias de la pandemia. En abril de 2020, el Ejecutivo presentó un borrador de estrategia de recuperación, que proporcionó una aportación significativa al debate sobre las medidas a nivel europeo. A nivel internacional, España forma parte de la alianza global ACT-Accelerator, la mayor apuesta geoestratégica mundial para el desarrollo de medicamentos y vacunas COVID-19. Dentro de esta respuesta multilateral encabezada por la ONU, la cooperación española movilizará un total de 1.720 millones de euros, centrando la respuesta en tres áreas prioritarias: apoyo a los sistemas de salud pública; gobernanza y protección de derechos; y desarrollo socioeconómico y protección de las personas más afectadas. El Gobierno aportará inicialmente 732 millones de euros, las Comunidades Autónomas un total de 39,9 millones de euros, las entidades locales 7,3 millones de euros y el Banco de España 941 millones de euros.

En diciembre, el Consejo de Ministros autorizó la transferencia de 20 millones de euros en contribuciones voluntarias a fondos y agencias de la ONU para hacer frente al impacto de COVID-19 en el mundo. España es el tercer país líder en la gestión de fondos delegados de la UE y un socio clave en la cooperación europea, especialmente en América Latina y África. La Agencia de Cooperación española (AECID) tiene como objetivo combatir la pandemia apoyando junto con la UE la distribución de vacunas COVID-19 en países en desarrollo. En noviembre de 2020, el gobierno anunció que el nuevo presupuesto de AOD para 2021 ascendería a 3100 millones de euros (0,25 % del RNB), lo que representa un aumento del 23 % en comparación con 2019. La Estrategia de Respuesta Conjunta de la Cooperación Española a la Crisis del COVID-19 incluirá una plataforma de seguimiento online y será objeto de una evaluación independiente en el segundo semestre de 2021.

### 3.2.8 Aprendizaje y adaptación

En el artículo publicado en la revista *The Lancet* por varios expertos sanitarios en verano de 2020, se exigía una evaluación integral, independiente e imparcial del

sistema sanitario y social español, que debería ser liderada por un panel de expertos internacionales y nacionales, y centrada en las actividades del Gobierno central y de las diecisiete Comunidades Autónomas en tres áreas: gobernanza y toma de decisiones, asesoramiento científico y técnico, y capacidad operativa. El Gobierno por su parte está apoyando una evaluación independiente de la gestión de la crisis. En octubre, se creó una comisión parlamentaria para evaluar las causas y efectos de la pandemia. Algunas iniciativas ministeriales específicas incluyen mecanismos de evaluación independiente. También hay evaluaciones en curso a nivel autonómico. Algunas organizaciones independientes como el CSIC ya han analizado la gestión institucional y organizativa de las residencias de ancianos durante la crisis del COVID-19.

### 3.3 RESILIENCIA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEL GOBIERNO

#### 3.3.1 Participación ciudadana

Durante el estado de alarma, más de treinta organizaciones de la sociedad civil hicieron un llamamiento para garantizar el Derecho de Acceso a la Información, ya que durante el estado de alarma el Gobierno no actualizó el Portal de Transparencia de la Administración Central. Además, durante varios meses, el Gobierno se negó a proporcionar los nombres y perfiles profesionales de los miembros del comité de expertos que asesoró en la estrategia contra el coronavirus, ni entregó las actas de las reuniones e informes del Comité Científico.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno instó en varias ocasiones al Gobierno a entregar información relativa a la compra de equipos médicos tal y como se había solicitado. Tras las dificultades iniciales en la recogida de datos, el Gobierno y las Comunidades Autónomas comenzaron a publicar datos diarios sobre la evolución de la pandemia. En octubre de 2020, el Gobierno presentó el ambicioso Plan de Acción de Gobierno Abierto, que incluye una reforma de la Ley de Transparencia de 2013, la ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Oficiales, nuevas leyes sobre regulaciones del *lobby*, y la apertura del acceso a datos clave.

#### 3.3.2 Supervisión legislativa

La pandemia ha interrumpido el funcionamiento del Congreso de los Diputados, reduciendo sus actividades parlamentarias casi por completo y reforzando su posición tradicionalmente débil frente al ejecutivo. Aunque la proclamación del estado de alarma fortaleció aún más al ejecutivo, el Congreso mantuvo una influencia significativa a través de su papel en la aprobación y posteriores prórrogas del estado de alarma. Otra cuestión sensible fue el uso recurrente de un tipo particular de norma, el Real Decreto Ley, dictados por el Gobierno y ratificados formalmente por el Congreso en un plazo de 30 días. Durante el primer semestre de 2020, el gobierno aprobó 24 Reales Decretos Leyes, mientras que el Parlamento no aprobó ninguna ley orgánica ni ordinaria. Desde el 26 de febrero hasta el 15 de abril de 2020, tampoco hubo una sola sesión de preguntas parlamentarias. Sin embargo,

el ministro de Sanidad compareció varias veces frente a la Comisión de Salud Pública del Congreso.

Una vez superado el estado de alarma, el Parlamento recuperó sus funciones constitucionales, tanto en el proceso legislativo como en el seguimiento de la actuación del Gobierno. Sin embargo, desde junio el presidente del Gobierno solo ha comparecido ante el Parlamento para informar una vez cada dos meses y el ministro de Sanidad una vez al mes, debilitando el control parlamentario. En octubre se creó la Comisión Conjunta Congreso-Senado para evaluar las causas y efectos de la pandemia.

### 3.3.3 Órganos de supervisión independientes

El Tribunal de Cuentas es el organismo encargado de auditar las cuentas del Estado y la gestión financiera de todo el sector público, facultado para emprender investigaciones por iniciativa propia tras la presentación de una denuncia. La mayoría de Comunidades Autónomas han establecido también tribunales de cuentas que cubren sus competencias transferidas. Aunque ha habido ciertas mejoras, el Tribunal adolece de una falta de independencia, ya que sus miembros son designados por los propios partidos. Durante el estado de alarma, se suspendieron los plazos para la presentación de cuentas y otra información financiera. Además, el Comité de Coordinación del Tribunal señaló en varias ocasiones que la lucha contra el COVID-19 estaba teniendo un impacto sustancial en la auditoría del gasto público, aumentando considerablemente su carga de trabajo en el segundo semestre de 2020. Sin embargo, la Oficina de Auditoría ha carecido de personal durante años, situación agravada por la pandemia. El programa de auditorías aprobado en el Parlamento en diciembre de 2020 prevé la revisión de los contratos de emergencia entre ministerios, comunidades autónomas, ayuntamientos y empresas públicas.

### 3.3.4 Protección de datos

España participa en la iniciativa «Pan-European Privacy-Preserving Proximity Tracing» (PEPP-PT). En abril de 2020, el Gobierno puso a disposición de las Comunidades Autónomas la aplicación móvil oficial de autodiagnóstico e información. Paralelamente, tres Comunidades Autónomas lanzaron sus propias aplicaciones móviles. En este contexto, la Agencia Española de Protección de Datos emitió un comunicado en el que reiteró los criterios a aplicar para que el tratamiento de los datos sanitarios fuera legal. Según la Agencia de Protección de Datos, el Reglamento de Protección de Datos Personales de la UE (Reglamento 2016/679) contenía todas las reglas para el procesamiento de datos personales durante la crisis del coronavirus. Según su artículo 46, en situaciones excepcionales la base legal para las actividades de procesamiento puede basarse tanto en el interés público como en el interés vital del interesado u otra persona física. En este contexto, la agencia señaló que una situación de emergencia no debía conllevar la suspensión del Derecho Fundamental a la protección de datos personales. Al mismo tiempo, la normativa de protección de datos no puede utilizarse para limitar la eficacia de las medidas adoptadas para combatir la epidemia. La Agencia de Protección de Datos ha publicado varios documentos orientativos en relación con el COVID-19.

## CONCLUSIONES: PRINCIPALES DESAFÍOS

La evaluación de la respuesta a la crisis del COVID-19 en los diferentes niveles de gobierno en España será crucial en los próximos meses. En octubre de 2020, se creó una comisión conjunta en el Parlamento para examinar las causas y los efectos de la pandemia. También se ha pedido la reforma del Sistema Nacional de Salud y el fortalecimiento del Ministerio de Sanidad, debiendo mejorarse las funciones de coordinación del ministerio determinadas constitucionalmente para garantizar los estándares básicos en la prestación de servicios sanitarios. Existen además otros desafíos que deben abordarse.

En primer lugar, se debe mejorar la competitividad y la eficiencia de la economía española, al tiempo que debe reducirse su dependencia del turismo. Las políticas públicas deben priorizar una inversión que sea compatible con la protección del Medio Ambiente, y el Gobierno debe poner un mayor énfasis en la innovación y la educación. En segundo lugar, debe fomentarse la creación de empleo y la internacionalización de las pymes. Se deben mantener los apoyos fiscales y la flexibilidad con las empresas. En tercer lugar, se debe crear un marco institucional que promueva la cooperación y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno. La Conferencia de Presidentes ha demostrado ser un instrumento útil, pero podría institucionalizarse aún más. Cuarto, es necesario reforzar el sistema tributario y reducir la deuda pública. Las nuevas medidas fiscales para 2021 son un paso importante. Sin embargo, el sistema tributario debe ser más eficiente y se debe combatir la evasión fiscal. En quinto lugar, es necesario mejorar las políticas del mercado laboral, abordando los problemas relacionados con la temporalidad de los contratos y la empleabilidad de los trabajadores desplazados. En sexto lugar, se debe fortalecer la cohesión social y mitigar el impacto social de la crisis del coronavirus. El nuevo ingreso mínimo vital es un paso importante, que debe consolidarse, y sin olvidar que el principal desafío para la viabilidad del sistema de bienestar es el envejecimiento de la población. La mayoría de las políticas sociales están bajo la responsabilidad de las Comunidades Autónomas. En este sentido, es necesario reformar el sistema de financiación para que los gobiernos autonómicos cuenten con recursos suficientes para atender estas responsabilidades.

A nivel europeo, España debería apoyar mecanismos comunitarios eficaces para gestionar futuras crisis sanitarias en cuestiones como el suministro de equipamiento médico o el diseño de un posible estado de alarma europeo, y a corto plazo armonizar la vigilancia y seguimiento de las enfermedades. España también debería abogar por una estrategia de transformación económica a largo plazo de la Unión Europea.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA, Félix. (2020). «La Gestión de Pandemias Como el COVID-19 en España: ¿Enfoque de Salud o de Seguridad?», Real Instituto Elcano, ARI 42/2020.
- BENLLOCH, C. y AGUADO BLOISE, E. (2020), «Teletrabajo y conciliación. El estrés se ceba con las mujeres», Universidad de Valencia.
- BERTELMANN STIFTUNG 2019. Social Justice Index Report [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/SJI\\_2019.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/SJI_2019.pdf).
- BIGLINO CAMPOS, P. y DURÁN ALBA, F. «Los Efectos Horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional», Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza. DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC20.0013>.
- BILBAO UBILLOS, J. M. (2020). *La libertad de reunión y manifestación en tiempos de pandemia*.
- BRUEGEL DATASETS (2020). The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus, en: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/spain>.
- CEPS (2019). EU Mobile Workers: A challenge to public finances?, <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/04/EU%20Mobile%20Workers.pdf>.
- CHISLETT, W. (2020): «The challenge for Spain to use the EU's pandemic recovery fund wisely», Real Instituto Elcano, ARI 101/2020 – 31/8/2020.
- COMISIÓN EUROPEA (2019): Report on equality, en: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid\\_development\\_cooperation\\_fundamental\\_rights/annual\\_report\\_ge\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en.pdf).
- (2019). Europe 2020 targets, en: <https://shorturl.at/hrMU4>.
- (2019). Regional Innovation Scoreboard, en: [https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/regional\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/regional_en).
- (2020): European Innovation Scoreboard, en: [https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/scoreboards\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/scoreboards_en).
- (2020): Education and Trading Monitor, Spain, en: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c9527d62-2497-11eb-9d7e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-171316235>.
- COMITÉ DE LAS REGIONES. Committee of Regions employment risk index, en: <https://cor.europa.eu/en/our-work/EURegionalBarometerDocs/4370-Barometer%20optimized.pdf>.
- COMISIÓN MIXTA ESPECIAL DE EVALUACIÓN DE LA CRISIS SANITARIA DE LA COVID-19. [https://www.congreso.es/web/guest/comisiones?p\\_p\\_id=organos&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&\\_organos\\_codComision=391&\\_organos\\_selectedLegislatura=XIV](https://www.congreso.es/web/guest/comisiones?p_p_id=organos&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&_organos_codComision=391&_organos_selectedLegislatura=XIV).
- CONSEJO EUROPEO (2020). Council opinion on the 2020 Stability Programme of Spain, Brussels, 20.5.2020 COM(2020) 509 final.
- COSTA-SÁNCHEZ, C. y LÓPEZ-GARCÍA, X. (2020). «Comunicación y crisis del coronavirus en España. Primeras lecciones». *El profesional de la información*, v. 29, n. 3, e290304.
- DEFENSOR DEL PUEBLO (2020). «Más de un millar de quejas por el COVID-19,» noticia de 3 de abril de 2020, en: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/mas-millar-quejas-covid-19/13>.
- (2020), «El Defensor plantea la posibilidad de que niños y niñas puedan salir a la calle de manera limitada y tomando las debidas precauciones,» noticia de 17 de abril de 2020, en: <https://www.defensordelpueblo.es/noticias/defensor-crisis-covid/>.
- DEL PINO, E. y MORENO FUENTES, F. J. (coord.) (2020). «Gestión Institucional y Organizativa de las Residencias de Personas Mayores y COVID-19: dificultades y aprendizajes»,

- Instituto de Bienes y Políticas Públicas, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, octubre.
- DE LA FUENTE, Á. (2020). «Una mini-reforma de urgencia de la financiación autonómica para una mejor respuesta a la crisis», *Fedea Policy Papers*, 2020/05.
- Digital news report España (2020), en <https://www.digitalnewsreport.es/>.
- El País* (2020). «Thousands of workers in Spain could be laid off as second coronavirus wave bites», publicado 13 de noviembre de 2020.
- ERKOREKA, M., GRAU CREUS, M. y KÖLLING, M. (2021) «Decentralisation and Covid-19: the Spanish territorial system under pressure», *International Association of Centres for Federal Studies (IACFS)*, Palgrave.
- EUROPEAN EQUALITY LAW NETWORK (2020). Spain, Country report gender equality 2020, en: <https://www.equalitylaw.eu/country/spain>.
- GARCÍA-BASTEIRO, A. y ALVAREZ-DARDET., C. (coord.) (2020). «The need for an independent evaluation of the COVID-19 response in Spain», *The Lancet*, vol. 396, Issue 10250. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(20\)31713-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(20)31713-X).
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2020). «Actividad y funcionamiento de las Cortes generales durante el estado de alarma por COVID-19», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, junio.
- GEORGETOWN UNIVERSITY (2020). Women, Peace and Security Index, en: <https://giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2019/12/WPS-Index-2019-20-Report.pdf>.
- GOBIERNO DE ESPAÑA (2020). *Non-paper on a European recovery strategy*, April 19<sup>th</sup> 2020, en: <https://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/04/Spain-.pdf>.
- (2020). *Plan de choque para la ciencia y la innovación*, en: [https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/ciencia-e-innovacion/Documents/2020/09072020\\_PChoqueCiencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/ciencia-e-innovacion/Documents/2020/09072020_PChoqueCiencia.pdf).
- (2020). *Integrated National Energy and Climate Plan 2021-2030*, en: [https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/es\\_final\\_necp\\_main\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/es_final_necp_main_en.pdf).
- (2020). *España digital 2025*, en: [https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/230720-Espa%C3%B1aDigital\\_2025.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/230720-Espa%C3%B1aDigital_2025.pdf).
- (2020). Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021.
- INE (2019). *Living Conditions Survey*, en: [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/en/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/en/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176807&menu=ultiDatos&idp=1254735976608).
- (2020). ‘Women and men in Spain,’ section on ‘Reasons for part-time work according to age groups,’ [www.ine.es/ss/Satellite?L=es\\_ES&c=INESeccion\\_C&cid=1259925461773&p=1254735110672&pagename=](http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925461773&p=1254735110672&pagename=).
- JOHNS HOPKINS BLOOMBERG SCHOOL OF PUBLIC HEALTH (2019). «Global Health Security Index: Building Collective Action and Accountability». Washington DC: Nuclear Threat Initiative, en: <https://www.ghsindex.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-Global-Health-Security-Index.pdf>.
- KÖLLING, M. (2020). «Federalism and the COVID-19 Crisis: A perspective from Spain,» Forum of Federations Working Paper, en: <http://www.forumfed.org/2020/04/mario-kolling-federalism-and-covid-19/>.
- (2021). «COVID-19 & Federalisms in Spain», en: Rupak Chattopadhyay, Felix Knüpling (ed.). *Dealing with the COVID crisis in Federal and Devolved Countries*, Foro de Federaciones, Palgrave.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN (2020). «Estrategia de respuesta conjunta de la cooperación española a la crisis del COVID-19», en: <http://www>.

exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Estrategia\_de\_respuesta.pdf.

- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE ESPAÑA (2020). Plataforma: Aprendo en casa, <https://aprendoencasa.educacion.es/aprendemos-en-casa/>.
- MOLINA, I., OTERO-IGLESIAS, M. y PABLO MARTÍNEZ, J. (2020): «Has Spain's management of COVID-19 been a failure? Errors, lessons and recommendations», Real Instituto Elcano, WP 16/2020.
- MOLINA, I. y STEINBERG, F. (2020). «The influence -and weakness- of Spain's European policy in the face of the pandemic: from a diagnostic to proposals and recommendations», Real Instituto Elcano, ARI 68/2020, 12/5/2020.
- MORENO, Á., FUENTES-LARA, C. y NAVARRO, C. (2020). «Covid-19 communication management in Spain: Exploring the effect of information-seeking behavior and message reception in public's evaluation». *El profesional de la información*, v. 29, n. 4, e290402. en: <https://doi.org/10.3145/epi.2020.jul.02>.
- MORETÓN TOQUERO, M. A. (2020). «Libertad de información y transparencia pública bajo el estado de alarma decretado para afrontar la pandemia por Covid19». En Biglino Campos, P. y Durán Alba, F. *Los efectos horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Colección Obras Colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- MORONDO, D. (2020). «Gender equality sensitive COVID-19 measures», *European network of legal experts in gender equality and non-discrimination en*: <https://www.equalitylaw.eu/downloads/5190-spain-gender-equality-sensitive-covid-19-measures-80-kb>.
- OCDE/EUROPEAN OBSERVATORY ON HEALTH SYSTEMS AND POLICIES, (2020). «Spain: Country Health Profile 2019, State of Health in the EU». Paris: OECD Publishing.
- OCDE (2020), Beyond Containment: Health systems' responses to COVID-19 in the OECD, OECD.
- OLIVÉ, I., CARRASCO, E. y MORENO, M. (2020). «España en el sistema multilateral de ayuda», Real Instituto Elcano, DT 23/2020-26/11/2020.
- OSCE OFFICE FOR DEMOCRATIC INSTITUTIONS AND HUMAN RIGHTS (2019). Spain Early Parliamentary Elections, en: <https://www.osce.org/odihr/elections/spain/416252>.
- POWELL, C., MOLINA, I. y MARTÍNEZ, J. P. (Coords.) (2020). «España y la crisis del coronavirus: una reflexión estratégica en contexto europeo e internacional», Real Instituto Elcano, Madrid.
- Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.
- Real Decreto-ley 7/2020, de 12 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Real Decreto-ley 9/2020, de 27 de marzo, de medidas complementarias en el ámbito laboral para paliar los efectos derivados del COVID-19.
- Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19.

- Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19.
- Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo.
- SANCHÍS, R. G. (2020). «Madrid during the COVID19 lockdown: a pilot study on lifestyle, wellbeing and telework». Universidad Politécnica de Madrid, en: <https://www.ucm.es/icei/file/iceipapercovid27>.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE DESARROLLO DIGITAL (2020). *Libro Blanco de las mujeres en el ámbito tecnológico*, en: <https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/ministerio/ficheros/libreria/LibroBlancoFINAL.pdf>.
- STEPANYAN, A. y SALAS, J. (2020). «Distributional Implications of Labor Market Reforms: Learning from Spain's Experience», IMF Working Paper, European Department, February 2020.
- TIMONER, A. 2020. «Policy Responsiveness to Coronavirus: An Autopsy,» Agenda Pública, *El País*, 8 de junio de 2020, en: <http://agendapublica.elpais.com/policy-responsiveness-to-coronavirus-an-autopsy/>.
- VIDAL FUEYO, M. C. (2020). «El derecho a la tutela judicial efectiva en tiempos de pandemia», en: BIGLINO CAMPOS, P. y DURÁN ALBA, F. *Los efectos horizontales de la COVID sobre el sistema constitucional*, Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- VILLENA-ALARCÓN, E. y CABALLERO-GALEOTE, L. (2020). «COVID-19 Media Coverage on Spanish Public TV», Blanquerna, en: [http://www.tripodos.com/index.php/Facultat\\_Comunicacio\\_Blanquerna/article/view/818/837](http://www.tripodos.com/index.php/Facultat_Comunicacio_Blanquerna/article/view/818/837).

**CAPÍTULO II:  
LECCIONES NACIONALES Y LOCALES  
DE LA PANDEMIA**

# CÓMO CAMBIÓ EL COVID A ESTADOS UNIDOS: UN ANÁLISIS DE SU POLÍTICA INTERNA E INTERNACIONAL A RAÍZ DE LA PANDEMIA

Juan TOVAR RUIZ\*

## Resumen

*La pandemia del COVID-19 ha tenido importantes efectos en diferentes Estados del sistema internacional. Con todo, si existe un escenario donde ha alcanzado una incidencia y protagonismo particularmente relevante ha sido en el caso de Estados Unidos. La gestión del COVID-19 ha tenido un carácter protagónico en la política de la primera potencia del sistema internacional, tanto en el ámbito de la política interna como el de la política exterior. Asimismo, la pandemia se ha desarrollado en un escenario de cambio político entre Administraciones aparentemente tan distintas, como las de Donald Trump y Joe Biden. El objetivo de este artículo es el de analizar la incidencia del COVID-19 tanto en la política internacional como en la política interna de Estados Unidos y averiguar hasta qué punto ha sido un agente de cambio político tan relevante como aparenta.*

## Palabras clave

*COVID-19, pandemia, Estados Unidos, cambio político, política exterior, imagen exterior.*

## Abstract

*The COVID-19 pandemic has had relevant effects in different states of the international system. However, if there is a scenario where it has achieved a particularly relevant incidence and prominence, it has been in the case of the United States. The management of COVID-19 has played a relevant role in the politics of the leading power in the international system, both in the field of domestic policy and foreign policy. Likewise, the pandemic has developed in a scenario of political change between administrations apparently as different, as those of Donald Trump and Joe Biden. The aim of this article is to analyze the incidence of COVID-19 both in international politics and in the internal politics of the United States and to find out to what extent it has been an agent of political change as relevant as it appears.*

---

\* Profesor Contratado Doctor, Universidad de Burgos, jtovar@ubu.es.

## Keywords

*COVID-19, pandemic, United States, political change, foreign policy, external image.*

SUMARIO. I. Introducción. II. El impacto del COVID-19 en la política interna de Estados Unidos; III. El impacto del COVID-19 en la imagen y la política exterior de Estados Unidos; IV. Conclusiones; V Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

Pocos acontecimientos recientes han marcado los distintos ámbitos de la vida política y social como la pandemia del COVID-19. A pesar de que diferentes autores especializados en la materia hace tiempo que advirtieron de la posible incidencia y consecuencias de una pandemia en los acontecimientos de la política internacional, las implicaciones de este fenómeno no pueden ser en modo alguno infravaloradas. Este fenómeno ha traído consigo una pluralidad de efectos para los diferentes actores estatales del sistema internacional, marcando como pocos el desarrollo de su política interna y de su política internacional, así como a las propias tendencias y dinámicas centrales del mismo, como sucedería con el caso de la desglobalización.

De todos ellos, si existe un caso de manual para explicar el impacto de la pandemia sobre las políticas a desarrollar como consecuencia de esta, ese es el supuesto de Estados Unidos. Con un número total de fallecidos de 565.289 y unos 31.311.941 afectados, según los datos publicado por la Organización Mundial de la Salud a 19 de abril de 2021 (1), Estados Unidos se convirtió en uno de los países más afectados del planeta y en el país que habría reconocido un mayor número de contagios y de fallecidos.

Esta elevada incidencia no ha dejado de tener consecuencias, tanto para la propia imagen de Estados Unidos como potencia a nivel sistémico, como para el desarrollo de su política interna, marcada por unas elecciones presidenciales que implicaron el cambio de Administración entre aquella encabezada por el presidente Donald Trump y la que ocuparía posteriormente Joe Biden.

Este artículo se va a centrar en la incidencia de la epidemia del COVID-19 sobre el ámbito de la política interna y exterior de Estados Unidos y tratará de responder a las siguientes preguntas: 1. ¿Cuál ha sido la incidencia de la pandemia del COVID-19 en el ámbito de la política interna estadounidense y qué cambios ha traído para la misma? 2. ¿Cuál ha sido la incidencia del COVID-19 y qué cambios

---

(1) Los datos relativos a la incidencia del virus en Estados Unidos pueden consultarse en <https://covid19.who.int/region/amro/country/us>.

habría traído para la política internacional de los Estados Unidos y para su imagen como potencia de cara a otros actores del sistema internacional?

Para analizar el apartado relativo a la política exterior de Estados Unidos, el artículo seguirá los planteamientos del realismo neoclásico. Esto es, de la última de las corrientes teóricas realistas en Relaciones Internacionales, que se utilizará como instrumento que permitirá analizar tanto los aspectos sistémicos de la política internacional, como los de la política interna para poder observar de manera más clara la evolución de la política exterior estadounidense. Un aspecto claramente conveniente a raíz de los acontecimientos políticos producidos en estos dos últimos años en la potencia norteamericana (2).

El artículo se dividirá en cuatro partes. Una introducción donde se plantearán los principales elementos teóricos y analíticos para poder desarrollar el trabajo. Un segundo apartado que se centrará en el análisis de los diferentes aspectos de la política interna estadounidense y su evolución desde el estallido de la pandemia. Un tercer apartado centrado en los diferentes elementos de la política exterior estadounidense y de su evolución a raíz de la expansión del virus. Finalmente, en una cuarta parte se expondrán las conclusiones a la investigación realizada y se tratará de ofrecer una respuesta a las preguntas planteadas en el apartado introductorio.

## II. EL IMPACTO DEL COVID-19 EN LA POLÍTICA INTERNA DE LOS ESTADOS UNIDOS

Para analizar la incidencia del COVID-19 en la política interna estadounidense, este apartado se centrará en tres ámbitos diferenciados.

En primer lugar, cabe mencionar su incidencia en algunas de las tendencias y dinámicas que se venían arrastrando en la potencia norteamericana desde hace más de una década y, particularmente, en los fenómenos de disfuncionalidad y polarización que afectan de manera creciente a la sociedad estadounidense. En segundo lugar, cabe mencionar su incidencia en el marco de las políticas públicas, especialmente en materia sanitaria, que se pusieron en marcha a raíz del estallido de la pandemia. En tercer lugar, es preciso analizar su papel en el proceso de cambio político y electoral que se puso en marcha durante este periodo. Un proceso que llevaría a la elección del presidente Biden en noviembre de 2020, como resultado de unas elecciones en las que la pandemia tuvo un protagonismo destacado.

El sistema político estadounidense fue pensado por los padres fundadores como un sistema de *check & balances*. Un sistema fundamentado en la existencia de una serie de equilibrios entre instituciones que evitase la concentración excesiva de poder en una de ellas, en especial el poder ejecutivo y evitar la consolidación de un modelo autoritario similar al que existía en las monarquías absolutas europeas coetáneas en el momento de la independencia estadounidense. De tal forma, tanto el Congreso como el Tribunal Supremo tendrían competencias que permitirían limitar el poder del ejecutivo en diversos ámbitos de la política interna y, de manera mucho más reducida, en el de la política exterior. En cualquier caso, aque-

---

(2) LOBELL, S. E., RIPSMA, N. M. y TALIAFERRO, J. W. *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2016.

La Administración que pretendiese tener un programa ambicioso de reformas legislativas y políticas debería lograr el concurso de los legisladores del partido de la oposición para lograr su consecución con éxito (3).

Este sistema, con todo, ha venido erosionándose durante las últimas décadas a raíz de la creciente polarización política que ha podido observarse en la potencia norteamericana a lo largo de las últimas décadas. Esta polarización ha sido particularmente acentuada desde la Guerra de Irak y los dos mandatos de la Administración Obama, para culminar en las divisiones generadas durante la Administración Trump, que han perdurado también hasta el momento con la Administración Biden. La polarización política e ideológica habría conducido a las instituciones estadounidenses y a su sistema de gobierno a una situación de disfuncionalidad, dada la necesaria colaboración entre las dos principales fuerzas políticas para sacar adelante la agenda política de la Administración de turno. Una tendencia que ha sido cada vez más importante.

Algunos analistas han analizado este fenómeno de manera exhaustiva en los últimos años. Uno de ellos es el conocido politólogo estadounidense Francis Fukuyama (4). Ya antes de la propia irrupción de la pandemia este autor alertaba de los problemas planteados por el sistema político estadounidense, al que consideraba más apropiado para gestionar un país agrario y aislado durante el siglo XIX que para el Estado que es actualmente. Especialmente si se compara con sistemas como el sistema Westminster, propio del Reino Unido, al que considera más adecuado para afrontar los desafíos políticos contemporáneos y superar la situación de disfuncionalidad existente actualmente en Estados Unidos.

En cambio, el sistema político de Estados Unidos en el que imperaría el modelo «Madisoniano» de *check & balances*, adolecería de una creciente rigidez y disfuncionalidad.

Este fenómeno, según él, se debería a varios factores. El primero sería el ya citado de la no polarización política. Sin embargo, esta no sería el único aspecto que habría llevado a Estados Unidos a la actual situación. Al fenómeno de la polarización también cabe añadir la creciente incapacidad del sistema para gestionar los intereses estadounidenses comunes y no solo los de pequeños sectores de la población. A este respecto, tanto la participación de *lobbies* o grupos de interés privado como de diversos grupos de activistas en el proceso legislativo, presupuestario y de toma de decisiones habrían contribuido a esta situación.

También un sistema de partidos estadounidense caracterizado por la celebración de primarias en las que generalmente votarían sectores de la población más pequeños y que, por tanto, acentuaría tanto la citada tendencia polarizadora provocando que los partidos defendiesen intereses ideológicos más estrechamente ligados a grupos influyentes dentro de estas organizaciones. A esto cabe añadir, además, la ausencia de incentivos para que las diferentes fuerzas políticas corrijan los problemas y disfunciones del sistema.

Precisamente este mismo autor atribuiría a estas razones la mala gestión del COVID que la Administración Trump realizaría en sus inicios, en tanto que con-

---

(3) Sobre el funcionamiento del sistema político estadounidense véase Gobierno de Estados Unidos, Branches of the U. S. Government, disponible en: <https://www.usa.gov/branches-of-government>.

(4) FUKUYAMA, F. «America in Decay. The Sources of Political Dysfunction», *Foreign Affairs*, vol. 95, n.º 5, septiembre/octubre 2014, pp. 5-26.

sidera que la población de otros Estados observaría de manera comparativamente favorable la gestión de China, pese a los «errores» iniciales. Esta gestión sería resultado de la polarización de la sociedad estadounidense, unida a un presidente divisivo como sería el caso de Donald Trump, que llevaría a una política de confrontación y dejaría en manos de los gobernadores la toma de las principales decisiones y atacaría las normas destinadas a proteger la salud pública, al igual que a organizaciones como la OMS. En cualquier caso, la irrupción de la pandemia habría acelerado las tendencias preexistentes a nivel nacional e internacional y no tanto cambiado las circunstancias del contexto existente en la sociedad estadounidense (5).

Estas opiniones, en cualquier caso, no pueden separarse de la posición mayoritaria entre las élites intelectuales estadounidenses acerca del desempeño del presidente Trump en la gestión del COVID-19, entre otros muchos asuntos relativos a las políticas públicas.

El segundo apartado referido a la influencia del COVID-19 en el marco de la política interna estadounidense se centra en el desarrollo de las políticas públicas por parte de las Administraciones de Trump y Biden a la hora de enfrentar la pandemia, tanto en el ámbito de la medicina como en el de la economía.

En lo que respecta a la gestión de la crisis, cabe destacar que tanto durante la presidencia de Trump como la de Biden y, debido a la propia estructura federal del Estado, la adopción de muchas de las medidas necesarias para combatir el COVID-19 recayeron principalmente en los diferentes gobernadores, con el apoyo del gobierno federal, que puso a disposición de los mismos a la Guardia Nacional para que asistiera a los mismos a la hora de frenar la expansión del mismo y adoptar las medidas de alivio necesarias tanto a nivel sanitario como económico. En el ámbito decisorio y, durante la etapa de Trump, el vicepresidente Mike Pence ocuparía un lugar destacado al encabezar el Grupo de Trabajo puesto en marcha por la Administración para combatir la expansión y efectos de la pandemia y del que también formarían parte el consejero de Seguridad Nacional, Robert O'Brien, y el Director del Instituto Nacional para las Enfermedades Infecciosas en el Instituto Nacional de Salud, Antony Fauci, entre otros (6).

Al igual que sucedió en el caso de otros Estados como España, la descentralización de estas competencias y la ya citada polarización política produjeron problemas de coordinación y una adopción desigual de medidas según el posicionamiento político e ideológico de cada uno de los estados que formaban parte de la Unión. Situación que complicó la lucha contra el coronavirus y que empeoraría por el propio posicionamiento contradictorio de la Administración. De hecho, estos problemas no se limitaron a la etapa Trump. El propio Biden se enfrentaría a situaciones similares llegando a quejarse públicamente, del posicionamiento de algunos de los gobernadores republicanos en aspectos como el de la regulación sobre el uso de mascarillas (7).

---

(5) FUKUYAMA, F. «The Pandemic and Political Order. It Takes a State», *Foreign Affairs*, vol. 99, n.º 4, julio/agosto 2020, pp. 26-32.

(6) CASA BLANCA. «Statement from the Press Secretary Regarding the President's Coronavirus Task Force», 29 de enero de 2020, disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-presidents-coronavirus-task-force/>

(7) BIDEN, J. «Remarks by President Biden on the COVID-19 Response and the State of Vaccinations», CASA BLANCA, 29 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing->

En el ámbito sanitario y ante la cada vez más evidente amenaza que la pandemia suponía, la Administración Trump puso en marcha una serie de medidas para tratar de contener su avance. Al igual que sucedía con los países europeos, Estados Unidos tenía un importante problema con el suministro de productos sanitarios que, en gran medida, tendía a producirse fuera del país (8).

Entre las primeras medidas a adoptar cabe destacar la puesta en marcha de programas destinados a la adquisición de este material e incluso de asociaciones con entidades empresariales para la producción del mismo. También se adoptaron nuevas medidas de control de fronteras que restringieron el acceso a suelo estadounidense de los ciudadanos de aquellos países más afectados por la expansión del coronavirus. Este sería el caso, en primer lugar, de China. País al que se atribuyó por parte de la Administración la responsabilidad de permitir la expansión del virus, a medida que la pandemia empeoraba. Estas medidas se extenderían a otros países como los Estados miembros de la Unión Europea y Brasil, que la Administración Biden mantendría.

De igual forma, Estados Unidos desarrollaría un programa destinado a la obtención en tiempo récord de una vacuna capaz de contener el avance del COVID. Sería la conocida como *Warp Speed Operation* u Operación Velocidad de la Luz, a través de la cual se pretendía financiar y desarrollar la vacuna. Entre los principales candidatos a su desarrollo se mencionó expresamente a entidades como Astra Zeneca o Johnson & Johnson. Probablemente de las diferentes iniciativas puestas en marcha por la Administración Trump, ésta sea la más exitosa.

Estos programas permitirían el desarrollo de un ambicioso programa de vacunación, especialmente implementado por la Administración Biden, que para marzo de 2021 ya vacunaba a dos millones de personas al día. Esta implementación superó las expectativas iniciales de la Administración de vacunar a cien millones de personas para el verano, pudiendo triplicar esa cifra (9). Para finales de abril más de la mitad de la población estadounidense ya tenía inoculada, al menos, una dosis de la vacuna y se planteaba el objetivo de la vacunación de la totalidad de la población adulta para el verano, levantando cualquier tipo de restricción a su acceso. También comenzó la posibilidad de utilizar el excedente de vacunas como instrumento de cooperación para el desarrollo y exportarlo a países que precisasen de la misma.

En el ámbito económico la Administración Trump adoptó diferentes medidas para tratar de paliar las consecuencias de la pandemia. Entre estas medidas cabe destacar las diferentes moratorias puestas en marcha por el gobierno federal para suspender el pago del impuesto sobre las nóminas para los trabajadores que ganen menos de 100.000 dólares anuales, así como las deudas derivadas de los préstamos solicitados por estudiantes. También una moratoria que impide, de forma temporal, la realización de desahucios, salvo en determinados supuestos como aquellos que implicasen la comisión de delitos (10).

---

room/speeches-remarks/2021/03/29/remarks-by-president-biden-on-the-covid-19-response-and-the-state-of-vaccinations/.

(8) Sobre las diferentes medidas puestas en marcha por la Administración Trump, véase CASA BLANCA, «Coronavirus Response», Archivos de la Casa Blanca, 2021, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/issues/coronavirus/>.

(9) Sobre las cifras y ritmos de vacunación véase el discurso del presidente Biden en la nota 6.

(10) Véase TRUMP, D. «Remarks by President Trump in Press Briefing», Archivos de la Casa Blanca, 13 de agosto de 2020, disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-briefing-081320/>.

A esto cabe añadir el impulso y apoyo a la puesta en marcha de diferentes programas tanto de alivio como de estímulo por parte del Congreso Estadounidense y para el que tuvo que llegarse a un acuerdo entre los representantes y senadores del Partido Demócrata y el Republicano. Ya en marzo de 2020 y ante la cada vez mayor incidencia del COVID en Estados Unidos, el presidente estadounidense firmaría un plan de estímulos y ayuda a los estadounidenses que se elevaría hasta unos 2 billones de dólares. Este plan incluiría la remisión a las familias de pagos directos en forma de cheque por unos 1.200 dólares por persona y 500 por hijo a cargo. Este fue el paquete de mayor tamaño en la historia de Estados Unidos y se convirtió en una iniciativa bipartidista destacada, en medio de la ya citada situación de polarización (11).

Este no sería el último paquete en ser aprobado. En diciembre de 2020 y ya pasadas las elecciones presidenciales de noviembre, se aprobaría un nuevo paquete de estímulos por una cantidad algo menor, pero aun así considerable. El monto de este paquete de ayuda ascendería hasta los 900.000 millones de dólares. En esta ocasión, cada adulto recibiría un ingreso correspondiente a 600 dólares y la misma cantidad por hijos a cargo. De igual forma, se aprobaron mecanismos de ayuda a instituciones culturales como teatros y museos y nuevos beneficios para las personas desempleadas en forma de pago por 300 dólares semanales. También ayudas al pequeño comercio, financiación para escuelas y cuidado de niños, nutricionales, ayudas al alquiler, financiación para hospitales y adquisición de vacunas o ampliación de moratorias para el pago de impuestos para trabajadores y empresas (12).

Si estos dos paquetes fueron aprobados durante la etapa correspondiente al presidente Trump, la Administración Biden continuaría con este tipo de acciones aprobando en sus primeros meses de presidencia un nuevo paquete de ayuda vinculados al COVID. El primero, dotado con un total de 1,9 billones de dólares, se aprobaría en marzo de 2021 e incluiría ayudas directas personales por un total de 1.400 dólares por persona, que esta vez incorporaría a adultos dependientes. También nuevos fondos para las escuelas, beneficios relativos al seguro de desempleo que proseguirían con el pago de 300 dólares semanales, créditos por hijos a cargo o nueva financiación para programas de salud. A esto cabe añadir la negociación de un posible cuarto paquete de ayuda, el segundo de Biden y que debe incluirse en un contexto de puesta en marcha de diversos programas ambiciosos de inversión pública en ámbitos como el de las infraestructuras, el energético o los diversos programas sociales (13).

Un tercer apartado de relevancia en la incidencia del COVID es el del cambio electoral y político. Si nos retrotraemos a enero de 2020, el contexto político en Estados Unidos parecía sonreír a la Administración del presidente Donald Trump y sus perspectivas de reelección en las presidenciales de ese mismo año. Si bien el presidente Trump nunca llegó a estar por delante del ex vicepresidente Biden en las encuestas, su índice de aprobación llegó hasta el 49 %, consiguiendo su máxima

---

(11) CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS. «Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act or the CARES Act», 27 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/748>.

(12) CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS. «Consolidated Appropriations Act 2021», 27 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.congress.gov/116/bills/hr133/BILLS-116hr133enr.pdf>.

(13) CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS. «American Rescue Plan Act of 2021», 11 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1319/text>.

popularidad hasta el momento según Gallup. De igual forma, la base de Trump se mantenía sólida en su apoyo y el cumplimiento de diversas promesas electorales o el nombramiento de jueces a nivel federal y en el propio Tribunal Supremo permitió mantener su popularidad entre los votantes republicanos (14).

De igual forma, el desempeño de Biden en el proceso de primarias demócrata en Iowa había supuesto una enorme decepción para su campaña, siendo superado en esta primera elección tanto por el alcalde Pete Buttigieg como por Bernie Sanders e incluso Elizabeth Warren. Biden quedó en el cuarto puesto con el 15,5 % de los votos e incluso se llegó a plantear una posible retirada de Biden de la campaña de primarias. Con todo, a medida que esta se fue desarrollando, los resultados del ex vicepresidente mejorarían, culminando en el conocido como Supermartes, celebrado el 3 de marzo, donde Biden saldría vencedor frente al senador por Vermont y candidato del ala izquierda del Partido Demócrata, Bernie Sanders. Entre otras razones, la retirada de candidatos moderados como Buttigieg o la senadora demócrata Amy Klobuchar, permitieron mejorar el desempeño del candidato Biden, en tanto que el mantenimiento en la campaña de candidatos del ala izquierda demócrata como la senadora Warren, lastraron el desempeño de Sanders (15).

Fue aproximadamente en este momento cuando el COVID-19 comenzó a hacerse un hueco relevante en la campaña presidencial, de manera limitada en un inicio y, más tarde, de una manera relativamente central. En abril de 2020, el candidato Joe Biden mantenía una pequeña ventaja en la mayor parte de los estados clave liderando por 1 punto en Carolina del Norte, 3 puntos en Wisconsin y Florida, 5 en Pensilvania y 6 en Michigan. En términos de popularidad, a nivel nacional, esta brecha se incrementaría ascendiendo la popularidad de Biden hasta un 52 % y la de Trump se mantendría en torno al 43 %. La distancia entre ambos candidatos en términos electorales se iría manteniendo a medida que pase el tiempo y a pesar de que el COVID incrementase su incidencia (16).

El COVID fue otro de los elementos centrales a tratar en los debates presidenciales celebrados los días 29 de septiembre y 22 de octubre de 2020, mostrándose la amplia distancia entre ambos dirigentes en lo que respecta a la gestión y a la adopción de medidas para su contención. Un aspecto que se traduciría en la negativa habitual del presidente a llevar la mascarilla en sus apariciones públicas. Sería después del primer debate cuando el propio presidente estadounidense contrajo la enfermedad y se sometió a tratamiento. Debido a este hecho se cancelaría un debate presidencial previsto para el día 15, ante la negativa del presidente estadounidense a su realización en formato virtual (17).

Ya en vísperas de las elecciones, Biden seguía superando por un amplio margen a Trump, distancia que en el caso de los estados clave se reducía considerable-

---

(14) GALLUP. «Presidential Approval Ratings Donald Trump», disponible en: <https://news.gallup.com/poll/203198/presidential-approval-ratings-donald-trump.aspx>.

(15) ELVING, R. «Joe Biden's Long and Rocky Road to the Democratic Nomination», *NPR*, 16 de agosto de 2020, disponible en: <https://www.npr.org/2020/08/16/902640265/joe-bidens-long-and-rocky-road-to-the-democratic-nomination>.

(16) Véase los datos en <https://fivethirtyeight.com/features/weve-got-some-early-trump-vs-biden-swing-state-polling/>.

(17) La transcripción y enlace en video a los debates puede consultarse en La Comisión de Debates Presidenciales, «Debates Transcripts», disponible en: <https://www.debates.org/voter-education/debate-transcripts/>.

mente. De hecho, tras las elecciones del 4 de noviembre, Trump vencería en aquellos estados donde la diferencia fue más estrecha e incluso en aquellos que perdió, como es el caso de Pensilvania o Wisconsin, la diferencia fue muy inferior a lo que pronosticaban las encuestas. Al igual que había sucedido en 2016, la elección se decidió por unos miles de voto en estos estados clave. También en estados tradicionalmente republicanos como Arizona o Georgia que en esta elección se inclinaron por Biden (18).

No es fácil analizar hasta qué punto la pandemia del COVID incidió en el cambio político y electoral producido en Estados Unidos. Las encuestas postelectorales sí mostraron que aquellos que se mostraron partidarios de priorizar la economía e incluso que sostuvieron que la economía marchaba bien, tendieron a decantarse por Trump en las elecciones en porcentajes correspondientes al 81 % frente al 17 % que optó por Biden. En cambio, aquellos que se mostraron más preocupados por la pandemia, tendieron a votar en mayor medida por el candidato demócrata, alcanzando un porcentaje estimado del 73 % frente al 25 % que optó por Trump (19).

A esto cabe añadir, como resultado de la política del presidente en sus constantes denuncias de fraude electoral, una victoria de los demócratas en las elecciones al Senado de Georgia, que situaría el número de Senadores de cada partido en 50, lo que permitiría a la vicepresidenta Kamala Harris desempatar las votaciones y facilitar la ambiciosa agenda legislativa del presidente Biden.

### III. LA INCIDENCIA DEL COVID EN LA IMAGEN Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

Al igual que en el ámbito de la política interna, la irrupción de la pandemia del COVID-19 también incidió en la política exterior estadounidense.

La llegada al poder de los presidentes Obama y Trump ya estaba marcando importantes modificaciones en la política internacional de la potencia norteamericana frente a sus dos inmediatos predecesores. Fenómenos como los cambios de la distribución de poder a nivel internacional, debido a la irrupción de nuevas potencias y rivales destacados por la hegemonía, caso de China, y una creciente contestación interna motivada por los malos resultados derivados de la política exterior estadounidense de este periodo histórico y por las consecuencias negativas del fenómeno de la globalización desde la perspectiva de amplios sectores de la población estadounidense. Tal y como pusieron de manifiesto diferentes analistas de corte realista, estos elementos procedentes tanto de la política exterior como de la política interna van a incidir de manera destacada en la misma (20).

(18) Sobre los resultados electorales véase <https://edition.cnn.com/election/2020/results/president>.

(19) Véase los datos en: «Understanding The 2020 Electorate: AP VoteCast Survey», NPR, 3 de noviembre de 2020, disponible en: <https://www.npr.org/2020/11/03/929478378/understanding-the-2020-electorate-ap-votecast-survey>.

(20) Sobre estos planteamientos, véase MEARSHEIMER, J. *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, Yale University Press, New Haven, 2018 y en WALT, S. *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U. S. Primacy*, Farrar, Strauss & Giroux, Nueva York, 2018.

No existe un consenso entre los diferentes teóricos y analistas en relación al impacto que el COVID-19 tendría en el desarrollo de las futuras dinámicas del sistema internacional. Con todo, y pese a la teórica intuición de que solo una política de cooperación entre los Estados del sistema permitiría confrontar este tipo de desafíos y amenazas, incluso autores liberales tan destacados como John Ikenberry, consideran que lo que ha puesto de manifiesto la pandemia del COVID-19, es una aceleración de fenómenos preexistentes y no necesariamente en favor del conocido como «Orden Liberal Internacional» (21).

Este sería el caso del fenómeno de la desglobalización, que se pondría de manifiesto en la reacción de diversos Estados, entre ellos Estados Unidos, a la irrupción de la pandemia, con medidas como un control más exhaustivo de fronteras o la competición por el acceso a las vacunas. De igual modo, las medidas puestas en marcha por los Estados y la visión crítica planteada hacia algunas organizaciones internacionales por su gestión de la pandemia también habrían llevado a un fortalecimiento o reforzamiento del rol de los primeros como principales garantes de la seguridad de sus ciudadanos.

Esta aceleración de tendencias puede verse claramente en el caso estadounidense. Para su análisis me focalizaré en tres cuestiones relevantes para la política exterior de la potencia norteamericana durante este periodo histórico. El primero de ellos será el de las relaciones con China, principal rival de Estados Unidos por la seguridad y el poder en el sistema internacional. El segundo será el relativo a la incidencia que la gestión de la crisis habría tenido para la imagen de la potencia norteamericana de cara al exterior. El tercero será el de la consolidación de la evolución estratégica que la política exterior estadounidense habría tenido durante este periodo histórico, a pesar del ya citado cambio de presidencia y el acceso de Biden a la misma. Todos ellos permitirán ofrecer un panorama lo suficientemente relevante para analizar los posibles cambios provocados por la pandemia en la política internacional de la potencia norteamericana.

El primero de ellos será la cuestión de las relaciones con China. Ya desde los años posteriores al 11 de septiembre de 2001 y, en especial, durante la Administración Obama, las élites estadounidenses comenzaron a percibir a la potencia asiática como uno de los principales desafíos para la seguridad del sistema internacional y para la posición de Estados Unidos y del orden establecido por este en el mismo. Estrategias políticas como el «Giro hacia el Pacífico», que incidía en el incremento de la presencia militar, económica y política estadounidense en esta región del sistema internacional, incidía precisamente en la necesidad de confrontar este hecho (22).

Ya durante la Administración Trump, esta focalización en el ascenso de la potencia asiática y en la problemática que suponía para Estados Unidos en el ámbito de la seguridad, pero también en el ámbito económico, monetario y comercial, con consecuencias directas en el elevado déficit que sufría la potencia norteamericana en relación a China o en la deslocalización de empresas y la pérdida de

---

(21) IKENBERRY, J., «The Next Liberal Order», *Foreign Affairs*, vol. 94, n.º 4, julio/agosto, pp.134-135.

(22) CLINTON, H. «America's Pacific Century», *Foreign Policy*, 11 de octubre de 2011, disponible en: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.

empleos de los trabajadores estadounidenses, llevaría a una posición más enérgica por parte del nuevo presidente estadounidense.

Si ya en su campaña electoral, el entonces candidato presidencial Donald Trump, había calificado a China de «manipuladora de la moneda», una vez llega al poder y pese a defender en determinados momentos concretos que la relación personal con Xi Jinping no era negativa; Estados Unidos acabaría calificando la competición entre grandes potencias como uno de los grandes desafíos de seguridad para Estados Unidos en el sistema internacional actual. Este hecho fue expresamente recogido en la propia Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2017, coordinada por el consejero de Seguridad Nacional, Herbert McMaster (23).

Podría pensarse que este ascenso llevaría a discrepancias entre las dos principales fuerzas políticas estadounidenses sobre cómo lidiar con la potencia asiática. Sin embargo, la realidad es que la cuestión de China se convirtió en uno de los escasos puntos de consenso entre demócratas y republicanos en un momento de elevada polarización. Destacados dirigentes del Partido Demócrata como la líder de la mayoría en la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, respaldaron la línea dura del presidente estadounidense y prepararon el terreno para la continuidad en este ámbito con la presidencia de Joe Biden (24).

Fue precisamente en este escenario cada vez más tenso de competición entre grandes potencias, cuando la aparición del COVID-19 en la provincia china de Wuhan y su expansión a otros Estados, entre ellos Estados Unidos, provocada en no menor medida por la gestión de la misma durante los primeros meses desde que se anunció su aparición, incidiría en un notable empeoramiento de la relación bilateral.

En un principio, el presidente Trump adoptó una posición conciliadora, expresando su confianza en el presidente de China, Xi Jinping para lograr una solución a esta crisis. De hecho, tras una conversación telefónica entre ambos dirigentes celebrada en marzo de 2020, que el presidente estadounidense calificaría de «muy buena», expresó su «respeto» por China y afirmó que el país asiático «había pasado por mucho». Sin embargo, a medida que la situación fue empeorando en la propia Estados Unidos y la pandemia se expandía, la actitud del presidente y de la Administración cambiaría de manera notable (25).

Ya en abril de 2020 este tono conciliador del presidente Trump dejó paso a un discurso mucho más crítico con China y con su papel en la expansión del virus durante los momentos iniciales de la pandemia. El presidente estadounidense llegó incluso a denominar al COVID-19 como «virus chino» a la hora de referirse a la enfermedad en numerosos discursos y en el transcurso de la campaña presidencial.

---

(23) TRUMP, D. «Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech», *The New York Times*, 28 de abril, <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html>.

CASA BLANCA. «National Security Strategy of the United States of America», Archivos de la Casa Blanca, 2017, pp. 1-2, disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

(24) PELOSI, N. «Speaker Pelosi Remarks at Munich Security Conference», Presidente de la Cámara, 14 de febrero de 2020, disponible en: <https://www.speaker.gov/newsroom/21420-1>.

(25) «In Phone Call, Trump And China's President Discuss Coronavirus Pandemic», NPR, 27 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.npr.org/sections/coronavirus-live-updates/2020/03/27/822380853/in-phone-call-trump-xi-discuss-coronavirus-pandemic>.

En ocasiones, llegó a manifestar su enfado con China y con el propio presidente Xi Jinping, por la expansión de la enfermedad a pesar de los elogios iniciales. En respuesta, China criticaría la gestión estadounidense del virus. Estas acusaciones mutuas llevarían a ataques entre los representantes de ambas potencias, fundamentándose en teorías no probadas en aquel momento y ya difundidas desde marzo como la fabricación del virus en un laboratorio, o el papel estadounidense en la difusión del virus a través de sus representantes en los Juegos Militares Mundiales celebrados en Wuhan ese mismo año (26).

Las críticas estadounidenses a China culminarían en el discurso lanzado por el presidente Trump el 22 de septiembre de 2020 ante la 75 reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas. En este discurso el presidente Trump sostuvo que «se debía hacer responsable a China por sus acciones» y la identificó como «la nación que desencadenó esta plaga sobre el mundo». De igual forma, afirmó que mientras que China cerraba sus vuelos domésticos siguió permitiendo los internacionales y que el virus se expandiese. También criticó las declaraciones originales de China y de la OMS, cuyo control atribuye a China en el discurso, por la afirmación de que no había transmisión de persona a persona (27).

Cabe destacar que las acusaciones de convivencia con China fueron una de las principales razones esgrimidas por los representantes estadounidenses para abandonar la Organización Mundial de la Salud en julio de 2020.

Este considerable deterioro de las relaciones, que se unía a las controversias preexistentes en materia de seguridad, política e ideológica o comercial, no se vería superada con el cambio de presidencia. A pesar de que el presidente Biden no utilizó la denominación de «virus chino» para referirse a la pandemia del COVID e incluso lo criticó por resultar discriminatorio para la población asiática en Estados Unidos, la relación con China no se caracterizó por ninguna mejora. Únicamente habría un cambio de perspectiva estratégica, en el que la competición con China tendría una óptica más multilateral, incorporando ‘en mayor medida a los aliados europeos y asiáticos de Estados Unidos, pero igual de contundente.

Esta relación notablemente deteriorada, tiene incluso visos de empeorar todavía más, como demuestra la solicitud del presidente Biden a sus servicios secretos de la elaboración de un informe sobre los orígenes del virus, a raíz de nuevas evidencias que apuntalarían la teoría de su origen en un laboratorio de Wuhan.

Un segundo aspecto a tener en cuenta de la pandemia es el referido a las consecuencias para la imagen de la potencia norteamericana que tendría la gestión de la pandemia de cara a los restantes actores del sistema internacional. Tradicionalmente, la imagen estadounidense, ligada a su poder blando, definido como la capacidad de conseguir lo que quieres, no a través de la coerción militar o económica sino por el atractivo que despiertan aspectos como el sistema político, los valores o la forma de

---

(26) Sobre la denominación de «virus chino», véase el discurso del presidente Trump recogido en la nota 10. «EE. UU. se defiende de la insinuación china de que su ejército creó el Covid-19», *La Vanguardia*, 19 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200319/474255978966/coronavirus-estados-unidos-se-defiende-acusacion-china-ejercito-creo-covid-19.html>.

(27) TRUMP, D. «Remarks by President Trump to the 75th Session of the United Nations General Assembly», Archivos de la Casa Blanca, 22 de septiembre de 2020, disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-75th-session-united-nations-general-assembly/>.

vida, entre otros, ha sufrido diferentes vaivenes como ejemplificó claramente la Guerra de Irak de 2003. A este respecto, la imagen estadounidense empeoró notablemente después de la política llevada a cabo por la Administración Bush en ese año(28).

A pesar de su recuperación con la llegada del presidente Obama al poder en 2009, la llegada al poder de Donald Trump ya había supuesto un descenso en la popularidad estadounidense, especialmente de cara a aliados como Francia o Alemania. La popularidad de Trump supondría tan solo un 19 % en Reino Unido, un 16 % en España, un 11 % en Francia y un 10 % en Alemania. Se alcanzaría, por tanto y, con la salvedad de España, los momentos de menor popularidad existente durante la Administración de George W. Bush. De hecho, la opinión sobre el presidente Trump entre los principales aliados de Estados Unidos, llegó a ser inferior a la que se tenía de líderes políticos de Estados autocráticos como el presidente ruso Vladimir Putin o, en menor medida, del presidente de China, Xi Jinping.

La imagen negativa en la gestión del COVID, que ya incidía sobre una Administración criticada por la disfuncionalidad de su proceso de toma de decisiones, no haría sino consolidar esta tendencia negativa en la imagen internacional de la potencia norteamericana, tal y como se recoge en las tradicionales encuestas puestas en marcha por Pew Research. Entre los ciudadanos de los diferentes Estados encuestados, la imagen de la gestión de la pandemia por el gobierno estadounidense fue abrumadoramente negativa. Los países que ofrecieron unas mayores puntuaciones a la gestión estadounidense en septiembre de 2020 fueron España con un 20 % e Italia con un 18 %, a los que les seguirían Canadá y Reino Unido con un 16 %. Países como Alemania o Corea del Sur llegaron a otorgar puntuaciones por debajo de los dos dígitos. Estas puntuaciones eran especialmente llamativas en ese momento si se comparaban con la gestión de otros actores internacionales como la OMS, la Unión Europea e incluso China, que alcanzarían cifras superiores.

Cabe destacar que algunos de los Estados donde la gestión estadounidense obtuvo mejores puntuaciones, fueron países muy críticos con la gestión de sus propios gobiernos e incluso afectados por el mismo fenómeno de polarización como es el caso de España o del Reino Unido.

Es probable que, al igual que ha sucedido con otros Estados como es el caso del Reino Unido, la exitosa campaña de vacunación ofrezca en este momento una imagen diferente por parte de sus principales aliados en el exterior, como ya reflejan también las encuestas a nivel interno. Esto se uniría a un previsible cambio de tendencia marcada por la llegada al poder del presidente Biden, dada la estrecha relación entre la imagen del país y la de su liderazgo político, que ya pudo constatar en anteriores cambios de presidencia.

El tercer gran punto de relevancia sería el relativo a la continuidad o el cambio en la evolución estratégica de la política exterior de Estados Unidos y en la posición y el rol que ocupa como primera potencia del sistema internacional.

---

(28) Sobre la imagen de Estados Unidos, incluyendo su evolución en el tiempo véase FETTEROLF, J., MORDECAI, M. y WIKE, R. «U. S. Image Plummetts Internationally as Most Say Country Has Handled Coronavirus Badly», *Pew Research*, 15 de septiembre de 2020, disponible en: <https://www.pewresearch.org/global/2020/09/15/us-image-plummetts-internationally-as-most-say-country-has-handled-coronavirus-badly/> NYE, J., «Prefacio y capítulo 5: el poder blanco y la política exterior americana», *Relaciones Internacionales*, 14, junio 2010, pp. 118-119.

Este debate no ha sido exclusivo de una situación posterior a la pandemia. Ya durante la etapa de la Administración Obama y desde la Guerra de Irak ha existido un debate en relación a cuál debería ser el rol de la potencia norteamericana en el sistema internacional, en un contexto de creciente crítica interna a algunas de las decisiones tomadas en las décadas anteriores. A este respecto, la combinación entre los malos resultados de una política exterior que, a juicio de determinados sectores de la población, no había defendido con éxito los intereses nacionales estadounidenses y los propios efectos de la misma en el ámbito interno, especialmente en ámbitos como el laboral e incluso el identitario, condicionaron las críticas y llevaron al auge del populismo jacksoniano con la llegada al poder de Trump (29).

De igual modo, si un sector de las élites de la política exterior estadounidense ya había percibido al presidente Obama como relativamente escéptico ante nociones tradicionales de la política exterior de la potencia norteamericana como el «excepcionalismo estadounidense» o el intervencionismo en el exterior después de la deriva generada en el marco de la «Primavera Árabe», denunciando un supuesto retraimiento, esta sería una tendencia en la que se profundizaría con su sucesor. Además, a estos aspectos habría que añadir una política comercial más proteccionista y donde los aranceles ocuparían un lugar más destacado que en el pasado como mecanismo para la defensa de los intereses estadounidenses (30).

Realmente, el COVID no ha cambiado un ápice estas tendencias y, en todo caso, se podría decir que las ha agudizado a pesar del cambio de Administración. Si la reacción a la expansión de la pandemia en numerosos Estados del sistema internacional ha sido de retraimiento, mayor control de fronteras, acaparamiento de recursos sanitarios y fortalecimiento del rol del Estado, en Estados Unidos esto no ha sido diferente.

Con la llegada al poder de Biden se han mantenido gran parte de las restricciones externas adoptadas por la Administración predecesora, con los países europeos sin ir más lejos, o una política de acaparamiento de recursos sanitarios, concentrada en la vacuna, que únicamente ha sido destinada a la exportación o la ayuda al desarrollo en el momento en el que la mayor parte de la población estadounidense ha sido vacunada. Quizá el único cambio de relevancia haya sido la reincorporación de Estados Unidos a la OMS (31).

A pesar de haber hecho del cambio político un eslogan de su campaña electoral, y de su política como presidente, la Administración Biden ha seguido con la tendencia de su predecesor en diferentes ámbitos de gran relevancia. Entre ellos se puede mencionar la política enérgica a seguir hacia China, el rechazo a las guerras «interminables» o «innecesarias», manifestadas en la retirada estadounidense del

(29) Véase WALT, S. *op.cit.*, pp. 3-20. MEAD, W. R. «The Jacksonian Revolt», *Foreign Affairs*, vol. 96, n.º 2, marzo/abril 2017, pp. 2-7.

(30) IGLESIAS CAVICCHIOLI, M., «The world's last best hope: el excepcionalismo americano y la política exterior de Estados Unidos en la era Obama», *Araucaria*, vol. 21, n.º 41, primer semestre 2019, pp. 177-180. TOVAR, J. «La doctrina Trump en política exterior. Fundamentos, rupturas y continuidades», *Cidob d'Afers Internacionals*, n.º 120, diciembre 2018, pp. 259-284.

(31) BELIN, C. «It's time to reopen to Europe and not just for tourists», Brookings Institution, 21 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/05/21/its-time-to-reopen-to-europe-and-not-just-for-tourists/>. BIDEN, J. «Letter to His Excellency António Guterres», CASA BLANCA, 20 de enero de 2021, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/letter-his-excellency-antonio-guterres/>.

conflicto de Afganistán, o una política comercial donde los cambios se han limitado a ciertos gestos con sus aliados. Incluso en una política donde mantiene una perspectiva tan distinta de su predecesor como es la migratoria, los cambios prometidos se han topado con importantes obstáculos que hacen dudar de su evolución futura debido a sus importantes implicaciones en el ámbito electoral (32).

Hasta este momento y a pesar de que, en teoría, una política más cooperativa debería llevar a mejores resultados en la lucha contra la pandemia, Estados Unidos se habría convertido en un Estado más a la hora de defender sus intereses y de proteger a su población en el sistema internacional, que a la potencia excepcional defendida por tantos autores durante las décadas previas.

#### IV. CONCLUSIONES: ¿HA CAMBIADO REALMENTE EL COVID A ESTADOS UNIDOS?

*A priori* parecería sencillo responder a la pregunta relativa a la importancia de los cambios que la pandemia del COVID-19 ha supuesto para la potencia norteamericana.

Desde el estallido de esta crisis sanitaria, una nueva Administración ha desembarcado en la Casa Blanca y ha comenzado a realizar una serie de políticas rupturistas con su predecesor en el ámbito de la política interna, en la gestión de la economía y en las políticas sociales. Un cambio que, sin embargo, es mucho menos claro en el ámbito de la política exterior, donde las rupturas deben compartir lugar con importantes continuidades en asuntos de primer orden.

Sin embargo, tanto en el ámbito de la política interna, como en el de la política internacional, una vez comienza a analizarse en profundidad la incidencia de estos cambios, la respuesta no parece ser tan clara.

Un ejemplo es el del propio cambio político y electoral con la irrupción de la Administración Biden. No deja de ser cierto que el COVID-19 y la errática gestión que caracterizó a la Administración predecesora en determinados momentos, con picos como el propio contagio del presidente Trump, han facilitado una transición que hubiese sido mucho más compleja en el caso de que la pandemia y la consiguiente crisis económica, social y de salud que irrumpió en Estados Unidos y que pudo contribuir a que el presidente Biden obtuviese el pequeño margen de votos de los estados clave necesarios en el Colegio Electoral para ganar la presidencia.

Sin embargo, ya antes de la pandemia, las encuestas reflejaban que una mayoría de ciudadanos estadounidenses se decantaban por la elección del presidente Biden, al que Trump nunca pudo superar en popularidad o intención de voto en las encuestas. Incluso antes de la irrupción del COVID-19. Puede criticarse que los márgenes reales de diferencia fueron mucho más estrechos el 3 de noviembre que en las propias encuestas, pero no parece existir evidencia empírica suficiente de que la pandemia fuese el criterio clave que permitiese explicar el cambio de Admi-

---

(32) Sobre los planteamientos de Biden en política exterior véase BIDEN, J. «Remarks by President Biden on America's Place in the World», CASA BLANCA, 4 de febrero de 2021, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

nistración más allá de que los votantes demócratas estuviesen más preocupados por la pandemia y los republicanos por la economía.

Las elecciones del 3 de noviembre de 2020 consagraron la aparición de una nueva Administración que aplicaría políticas opuestas a las de su predecesor en algunos ámbitos, pero la pandemia no es el único factor explicativo y, probablemente, tampoco sea el más importante. Fenómenos preexistentes como la propia polarización política o la disfuncionalidad de su sistema político precedieron a la crisis del COVID y la sobrevivirán.

El asalto al Capitolio del 6 de enero de 2021, así como los graves problemas de polarización y división que afectaron a Estados Unidos, no hicieron sino constatar que, más allá de los cambios políticos producidos, el COVID constituyó un factor que aceleraría algunos de los fenómenos y tendencias preexistentes en la sociedad estadounidense más que funcionar como un instrumento de cambio. De hecho, la irrupción de la pandemia ni ha supuesto la muerte política para Trump, ni el ostracismo para la ideología *jacksoniana* que tanto él como sus partidarios han defendido. De hecho, el propio expresidente estadounidense ha continuado siendo una figura muy influyente en el Partido Republicano, conservando incluso las opciones para volver a ser candidato presidencial en las elecciones de 2024.

Cabe destacar también que, a pesar de su naturaleza parcialmente errática, no todos los aspectos de la política seguida hacia el COVID-19 por parte de la Administración Trump, fueron esencialmente negativos. La puesta en marcha de operaciones como Warp Speed facilitaron la aparición de nuevas vacunas frente al COVID-19 que su sucesor sabría aprovechar y reivindicar, tal y como ha podido verse en la reciente campaña de vacunación masiva.

En el ámbito de la política exterior, la respuesta a esta pregunta resulta más clara y el resultado de la incidencia del COVID-19, ha sido que la política internacional de la potencia norteamericana no se inclina por el cambio sino por la continuidad. En el caso de las relaciones con China, que seguirá siendo el principal desafío para la política exterior estadounidense durante décadas, la Administración ha seguido, con diferentes matices, la política enérgica de su predecesor. Las diferencias se han manifestado en una estrategia más volcada hacia el multilateralismo y las alianzas, o el abandono de expresiones como «virus chino», pero también se ha profundizado en las diferencias ideológicas y de valores entre las dos potencias.

Tampoco tendrá, previsiblemente, efectos duraderos la dimensión negativa de la gestión del COVID en Estados Unidos, especialmente entre sus aliados, dada la llegada al poder de un presidente cuya imagen, per se, es menos negativa que la de su antecesor. El éxito de la campaña de vacunación, resultado de los programas puestos en marcha por la Administración Trump y de la ejecución de la Administración de Biden, de hecho, podría llevar a una mejora en la imagen pública de Estados Unidos, por comparación con el relativo retraso que arrastrarían otros países desarrollados.

Además de las importantes continuidades en algunos ámbitos como la política comercial o en las «guerras interminables», es importante destacar que la incidencia del COVID tampoco ha modificado sustancialmente la evolución estratégica del papel de la potencia norteamericana en el sistema internacional, que ha seguido marcando la tendencia comenzada por Obama y continuada por Trump.

En todo caso, la pandemia sí que ha permitido visibilizar más claramente a una potencia estadounidense no excepcional o con un sentido de misión, como se con-

sideraba hace tan solo diez años, sino focalizada en sus problemas internos, centrada en la defensa de sus intereses nacionales y con la necesidad de destinar sus recursos escasos a los desafíos más importantes, como es el caso del ascenso de China, frente a «conflictos interminables» o guerras de elección como Afganistán. Todo esto a pesar de las declaraciones grandilocuentes del presidente de Biden, cuando anunció un equipo de política exterior y de seguridad nacional con el que quería volver a estar «a la cabecera de la mesa» (33).

La sociedad estadounidense es, sin duda alguna, distinta a la que precedió al COVID-19. La duda razonable que cabe plantear es hasta qué punto la pandemia ha sido determinante como agente de cambio, más allá de su incidencia como acelerador de tendencias estructurales preexistentes en la política interna e internacional de la potencia norteamericana.

## BIBLIOGRAFÍA

- BELIN, C. «It's time to reopen to Europe and not just for tourists», *Brookings Institution*, 21 de mayo de 2021, disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/05/21/its-time-to-reopen-to-europe-and-not-just-for-tourists/>.
- BIDEN, J. «President-elect Biden Remarks on National Security», *C-Span*, 28 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.c-span.org/video/?507567-1/vice-president-elect-biden-national-security-agencies-damaged-hollowed-out>.
- BIDEN, J. «Letter to His Excellency António Guterres», CASA BLANCA, 20 de enero de 2021, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/20/letter-his-excellency-antonio-guterres/>.
- BIDEN, J., «Remarks by President Biden on America's Place in the World», CASA BLANCA, 4 de febrero de 2021, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.
- BIDEN, J. «Remarks by President Biden on the COVID-19 Response and the State of Vaccinations», CASA BLANCA, 29 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/03/29/remarks-by-president-biden-on-the-covid-19-response-and-the-state-of-vaccinations/>.
- CASA BLANCA. «Statement from the Press Secretary Regarding the President's Coronavirus Task Force», 29 de enero de 2020, disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-regarding-presidents-coronavirus-task-force/>
- «Coronavirus Response», Archivos de la Casa Blanca, 2021, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/issues/coronavirus/>.
- «National Security Strategy of the United States of America», Archivos de la Casa Blanca, 2017, disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
- CLINTON, H. «America's Pacific Century», *Foreign Policy*, 11 de octubre de 2011, disponible en: <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.

---

(33) BIDEN, J., «President-elect Biden Remarks on National Security», *C-Span*, 28 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.c-span.org/video/?507567-1/vice-president-elect-biden-national-security-agencies-damaged-hollowed-out>

- CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS. «Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security Act or the CARES Act», 27 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/748>.
- «Consolidated Appropriations Act 2021», 27 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.congress.gov/116/bills/hr133/BILLS-116hr133enr.pdf>.
- «American Rescue Plan Act of 2021», 11 de marzo de 2021, disponible en: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/1319/text>.
- ELVING, R. «Joe Biden's Long And Rocky Road To The Democratic Nomination», *NPR*, 16 de agosto de 2020, disponible en: <https://www.npr.org/2020/08/16/902640265/joe-bidens-long-and-rocky-road-to-the-democratic-nomination>.
- FETERROLF, J., MORDECAI, M. y WIKE, R. «U. S. Image Plummet Internationally as Most Say Country Has Handled Coronavirus Badly», *Pew Research*, 15 de septiembre de 2020, disponible en: <https://www.pewresearch.org/global/2020/09/15/us-image-plummet-internationally-as-most-say-country-has-handled-coronavirus-badly/>.
- FUKUYAMA, F. «America in Decay. The Sources of Political Dysfunction», *Foreign Affairs*, vol. 95, n.º 5, septiembre/octubre 2014, pp. 5-26.
- «The Pandemic and Political Order. It Takes a State», *Foreign Affairs*, vol. 99, n.º 4, julio/agosto 2020, pp. 26-32.
- GALLUP. «Presidential Approval Ratings Donald Trump», disponible en: <https://news.gallup.com/poll/203198/presidential-approval-ratings-donald-trump.aspx>.
- GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS. Branches of the U. S. Government, disponible en: <https://www.usa.gov/branches-of-government>.
- IGLESIAS Cavicchioli, M. «The world's last best hope: el excepcionalismo americano y la política exterior de Estados Unidos en la era Obama», *Araucaria*, vol. 21, n.º 41, primer semestre 2019, pp. 161-185.
- IKENBERRY, J. «The Next Liberal Order», *Foreign Affairs*, vol. 94, n.º 4, julio/agosto, pp. 133-142.
- LA COMISIÓN DE DEBATES PRESIDENCIALES. «Debates Transcripts», disponible en: <https://www.debates.org/voter-education/debate-transcripts/>
- LOBELL, S. E. RIPSAMANN, N. M. y TALIAFERRO, J. W. *Neoclassical Realist Theory of International Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2016.
- MEAD, W. R. «The Jacksonian Revolt», *Foreign Affairs*, vol. 96, n.º 2, marzo/abril 2017, pp. 2-7.
- MEARSHEIMER, J. *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, Yale University Press, New Haven, 2018.
- NYE, J. «Prefacio» y «capítulo 5: el poder blanco y la política exterior americana», *Relaciones Internacionales*, 14, junio 2010, pp. 117-140.
- PELOSI, N. «Speaker Pelosi Remarks at Munich Security Conference», Presidente de la Cámara, 14 de febrero de 2020, disponible en: <https://www.speaker.gov/newsroom/21420-1>.
- TOVAR, J. «La doctrina Trump en política exterior. Fundamentos, rupturas y continuidades», *Cidob d'Afers Internacionals*, n.º 120, diciembre 2018, pp. 259-284.
- TRUMP, D. «Transcript: Donald Trump's Foreign Policy Speech», *The New York Times*, 28 de abril, disponible en: <https://www.nytimes.com/2016/04/28/us/politics/transcript-trump-foreign-policy.html>.
- «Remarks by President Trump in Press Briefing», Archivos de la Casa Blanca, 13 de agosto de 2020, disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-briefing-081320/>.

— «Remarks by President Trump to the 75th Session of the United Nations General Assembly», Archivos de la Casa Blanca, 22 de septiembre de 2020, disponible en: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-75th-session-united-nations-general-assembly/>.

WALT, S. *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U. S. Primacy*, Farrar, Strauss & Giroux, Nueva York, 2018.

# ARGENTINA. POLÍTICAS Y CONFLICTOS EN LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19

Prof. Dr. Daniel CRAVACUORE\*

## Resumen

*Este capítulo consta de cuatro partes: el análisis de la situación política y económica en Argentina previa a la pandemia del COVID-19; las políticas, nacionales provinciales y locales para atender la emergencia, que muestran que el Estado Federal se dedicó a la estrategia global –el sostenimiento de los ingresos de ciudadanos, empresas y gobiernos subnacionales, y la compra y distribución de suministros– mientras que la atención sanitaria recayó en las provincias y municipios; el funcionamiento de los mecanismos de coordinación, basados más en el liderazgo presidencial que en dispositivos institucionales; y el impacto de la pandemia sobre la política argentina, identificándose dos períodos: un semestre de inédita colaboración y uno posterior, cuando mensurados los efectos de la pandemia, el sistema volvió a su lógica de fragmentación en torno al clivaje kirchnerismo / anti-kirchnerismo.*

## Abstract

*This chapter consists of four parts: the analysis of the political and economic situation prior to the COVID-19 pandemic; policies, national, provincial and local, to attend to the emergency, which show that the Federal State was dedicated to the global strategy –the maintenance of the income of citizens, companies and subnational governments, and the purchase and distribution of supplies– while the attention sanitary fell to the provinces and municipalities; the functioning of coordination mechanisms, based more on presidential leadership than on institutional devices; and the impact of the pandemic on Argentine politics, identifying two periods: a semester of unprecedented collaboration and a later one, when the effects of the pandemic were measured, the system returned to its logic of fragmentation around the Kirchnerism / anti-Kirchnerism cleavage.*

---

\* Director del Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Correo electrónico: dcravacuore@unq.edu.a.

SUMARIO. I. Introducción. II. La Argentina antes de la Pandemia; III. Las políticas públicas en la pandemia del COVID-19; IV. Mecanismos de coordinación intergubernamental en la pandemia; V. Los conflictos políticos en la pandemia; VI. Conclusiones.

## I. INTRODUCCIÓN

A la fecha de la escritura de este capítulo, a mediados del año 2021, Argentina tiene más de cien mil casos de COVID-19 por millón de habitantes. Respecto de los fallecidos, ha superado los dos mil por millón de habitantes. Se ha vacunado con dos dosis algo más del diez por ciento de la población. El PBI decreció en 2020 un 10 % –un tercio más que la media latinoamericana–; y la pobreza alcanzó al 40 % de la población. El país se encuentra, en el último mes, en el lugar 53 –el último– en el Ranking Bloomberg de Resiliencia a la Pandemia del COVID-19 (1).

En comparación, España supera los ochenta mil casos de COVID-19 por millón de habitantes. Respecto de los fallecidos, supera los mil setecientos por millón de habitantes y se ha vacunado totalmente la mitad del total de su población. El país se encuentra, en el último mes, en el lugar 6 en el Ranking Bloomberg de Resiliencia a la Pandemia del COVID-19 y aunque el PBI español decreció en 2020 un 10,8 %, la pobreza alcanzará solo la mitad de la población que en el caso argentino. Estos datos muestran que el impacto de la pandemia del COVID-19 ha sido mayor en Argentina que en España.

Este capítulo está integrado por cuatro partes: el análisis de la situación previa; las políticas, nacionales provinciales y locales para atender la emergencia del COVID-19; el funcionamiento de los mecanismos de coordinación; y el impacto de la pandemia sobre la política argentina.

## II. LA ARGENTINA ANTES DE LA PANDEMIA

El país enfrentó la pandemia del coronavirus COVID-19 con dos debilidades: un gobierno nacional asumido en diciembre de 2019; y una situación económica precaria. El triunfo de Alberto Fernández significó el regreso del peronismo al poder tras cuatro años de gobierno de Mauricio Macri, el exalcalde de la ciudad de Buenos Aires que lideraba una coalición entre su partido, Propuesta Republicana, de centro derecha, junto con la centenaria Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica, ambos de orientación socialdemócrata. Esta coalición, denominada Cambiemos –y Juntos por el Cambio más tarde–, accedió al Gobierno en 2015 con un programa de recuperación de valores republicanos y de promesa de reden-

---

(1) <https://www.bloomberg.com/graphics/covid-resilience-ranking/spanish.html>. Fecha de consulta: 13/7/2021.

ción económica, eliminación de la pobreza y reducción de la inflación, aunque sus resultados fueron modestos.

La clave para el triunfo del peronismo en 2019 fue la unidad de sus distintas fracciones, que habían concurrido divididas desde la elección legislativa de 2013 –cuando un grupo de alcaldes del Área Metropolitana de Buenos Aires se escindió, descontento con el papel asignado a los dirigentes juveniles por la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner–. No obstante, la principal razón de la derrota del presidente Macri fue su desempeño económico: en cuatro años, el peso se devaluó un 77%; la deuda externa se incrementó en un tercio; la actividad económica cayó un 4,5%; la inflación se duplicó; y la pobreza y el desempleo subieron cuatro puntos. Entre los puntos positivos de su gestión económica solo se contaron el déficit fiscal bajo control, la recuperación de estadísticas fiables, la baja de la presión tributaria y un tipo de cambio competitivo.

En Argentina, la elección presidencial en Argentina tiene distintas fases: se inicia con unas primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) cuyo propósito se desnaturalizó tempranamente, dado que los partidos no las utilizan para la competencia interna, y solo funcionan como un test electoral nacional; luego, una primera vuelta electoral; y finalmente, en el caso de la primera minoría no hubiera alcanzado más de 45% de los votos válidos o más de 40% y una diferencia de más de 10 puntos respecto de la segunda minoría, se desarrolla un ballottage entre los dos candidatos más votados. Esto extiende el período electoral por un semestre, siendo una fuente de inestabilidades políticas y económicas.

El 11 de agosto de 2019, en las PASO, la fórmula del peronismo obtuvo casi dieciséis puntos de ventaja frente al oficialismo. Este resultado detonó un período de inestabilidad extrema: al día siguiente, una corrida cambiaria devaluó la moneda un 23%; las acciones cayeron 48%; y aumentó el riesgo país a 1700 puntos básicos, lo que significó un golpe brutal a la economía argentina y a las posibilidades del presidente de reelegirse. Dos meses más tarde, en la primera vuelta, Macri achicó la diferencia a la mitad, pero el peronismo, superando el 45%, se adjudicó la elección presidencial en primera vuelta.

El nivel de polarización en esa elección –ambos candidatos concentraron el 88% de los votos válidos– refleja la fragmentación de la política argentina en torno al clivaje kirchnerismo / anti-kirchnerismo. Esta escisión se originó con llamada Crisis del Campo, un movimiento social contra el gobierno de la expresidenta Fernández de Kirchner en 2008 ante el aumento desmedido de los impuestos de exportación de la soja. Los productores rurales de la región central resistieron esta medida con el bloqueo de rutas y fueron acompañados por grandes movilizaciones de la clase media urbana, así como con el apoyo de los principales medios de comunicación y de los dirigentes políticos de la oposición y aún del oficialismo –en particular, legisladores e intendentes de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, que actuaron presionados por sus comunidades(2)–. El gobierno, que desde 2003 buscó construir su poder transversalmente –de hecho, el entonces vicepresidente pertenecía a la Unión Cívica Radical–, debió replegarse exclusivamente sobre el peronismo, principalmente en los alcaldes del área metropolitana de Buenos Aires y en los gobernadores de provincias no agrícolas.

---

(2) CRAVACUORE, D., «La recentralización municipal en argentina: apuntes para su análisis», *Estado Abierto*, vol. 2, n.º 1, 2017, pp. 167-190.

Este clivaje, conocido como *la grieta*, hace que toda decisión del oficialismo –independientemente de qué partido o coalición sea– encuentra su rechazo automático en la oposición, impidiendo todo acuerdo sobre asuntos públicos. Solo dos hechos lograron escapar a este clivaje: el agitado debate por la sanción de la ley del aborto de 2018 –que se motorizó en un clivaje aborto/provida, transversal a los grupos políticos– y la gestión sanitaria durante el primer semestre de la pandemia.

### III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA PANDEMIA DEL COVID-19

El 23 de enero de 2020, el ministro de salud, Dr. Ginés González García, un reconocido sanitarista que ocupaba esa cartera por segunda vez en dos décadas, señaló «*No hay ninguna posibilidad de que exista coronavirus en Argentina*»(3). Cinco días después declaró que «*el riesgo de que (el coronavirus) llegue a la Argentina es muy bajo. Nunca uno puede decir que está tranquilo. Pero, yo veo el riesgo por hoy, lejano*»(4). Por entonces, un brote de dengue concentraba el interés de las autoridades sanitarias.

Durante febrero, el gobierno no aplicó ninguna medida para quienes viajaran al exterior, pese a que dirigentes opositores reclamaron tempranamente una mayor atención sobre la situación sanitaria mundial. Recién el 26 de febrero la Dirección Nacional de Sanidad de Fronteras del Ministerio de Salud indicó que los ingresantes al país debían completar una declaración jurada y que, para el caso de los provenientes de Italia –dado que Argentina no recibe vuelos directos desde Asia oriental–, habría un protocolo específico(5).

El 3 de marzo de 2020 se confirmó el primer caso en el país, un ciudadano proveniente de la península itálica. Ese día el presidente Fernández declaró «*No deberíamos alarmarnos. Sí estar atentos*»(6). Un día más tarde, el ministro de Salud expresó «*la gente está sobre asustada*» y agregó «*tengo miedo de que se junten gripe y coronavirus, y le tengo más miedo a la gripe*»(7). Tres días ocurría el primer fallecimiento, un ciudadano que había viajado a Francia. Estas declaraciones que el gobierno nacional tuvo escasa capacidad de respuesta para anticipar la pandemia que se avecinaba: el ministro González García reconoció el 9 de marzo que la situación lo había tomado por sorpresa, expresando «*pensé que iba a llegar más tarde*»(8).

---

(3) <https://www.cronista.com/economiapolitica/Gines-Gonzalez-Garcia-No-hay-ninguna-posibilidad-de-que-exista-coronavirus-en-Argentina-20200123-0011.html>.

(4) <https://www.lanacion.com.ar/politica/gines-gonzalez-garcia-hoy-riesgo-argentina-es-nid2328233/>.

(5) <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/coronavirus-medidas-prevencion-se-activaron-argentina-nid2337324/>.

(6) <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/alberto-fernandez-primer-caso-coronavirus-pais-no-nid2339552/>.

(7) <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/coronavirus-argentina-casos-enfermos-ministro-gines-gonzalez-nid2340136/>.

(8) <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/gines-gonzalez-garcia-coronavirus-pais-pense-iba-nid2341559/>.

Todo se aceleró en la primera quincena de ese mes: el 18 de marzo de 2020, el presidente Alberto Fernández eligió como principal estrategia sanitaria el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), caracterizado por la limitación absoluta de la circulación pública en todo el país, restringida a la obtención de alimentos, medicinas y productos de ferretería en comercios de cercanía; la emisión de un permiso de circulación único para los trabajadores esenciales y los trámites urgentes; el cierre de los bancos; la prohibición del transporte de pasajeros interjurisdiccional –solo se mantuvieron los autobuses urbanos y limitados en su uso–; el cierre de fronteras internacionales; la restricción de vuelos aéreos para la repatriación internacional e interprovincial; y la reglamentación del uso obligatorio de la mascarilla(9).

Paralelamente, creó el Comité de Expertos, formado principalmente por infectólogos, que evalúan quincenalmente la evolución de los contagios junto con el presidente. El gobierno optó por justificar todas sus acciones en esas recomendaciones, remitiendo a una frase utilizada ante la Asamblea Legislativa por el presidente Fernández en oposición al del expresidente Macri, integrado mayoritariamente por funcionarios provenientes del sector privado: «*Somos un gobierno de científicos, no de CEOs*».

El primer desafío fue la preparación del sistema de salud, de estructura compleja en el país como resultado de ser una competencia concurrente. El Ministerio de Salud –que había sido degradado al nivel de secretaría de Estado por la administración del expresidente Macri, situación revertida en diciembre de 2019– se especializa en las políticas epidemiológicas, vacunadoras y sanitarias de fronteras y opera solo cuatro pequeños hospitales especializados en adicciones, salud mental, lepra y recuperación psicofísica, y cinco grandes nosocomios, cuatro de ellos localizados en el área metropolitana de Buenos Aires. Las provincias adoptaron históricamente distintas estrategias –la mayor parte mantienen el control de todos sus efectores, pero otras descentralizaron los hospitales y las unidades de atención primaria a las municipalidades, reteniendo solo los nosocomios de complejidad–: en cualquier caso, asumen la atención de los pacientes con patologías severas por el sistema de derivaciones. Por su parte, los municipios sostienen sistemas de salud más o menos complejos con acuerdo a sus competencias y a su capacidad presupuestaria. También en algunas ciudades existen hospitales militares y universitarios.

No obstante, existen otros subsistemas además del público: el privado, integrado por redes de prestadores –llamadas *prepagas*– que administran seguros de salud contratados de manera personal por los ciudadanos; el de las *obras sociales*, que cobijando la atención de los trabajadores sindicalizados, son administradas por representantes gremiales y poseen sus propias clínicas aunque también apelan a redes de prestadores privados–; y el de ancianidad, conocido como PAMI, que administrado por un organismo federal –el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados– se financia con el aporte de los trabajadores y de empleadores, y se operacionaliza en buena medida por efectores privados. La crisis sanitaria del COVID-19 mostró la fragmentación administrativa de este sistema: por ejemplo, emergió la necesidad de crear mecanismos para construir las estadís-

---

(9) RAMÍREZ DE LA CRUZ, E., GRIN, E., PULIDO, P., CRAVACUORE, D. y ORELLANA, A. «The Transaction Costs of Government Responses to the COVID-19 Emergency in Latin America», *Public Administration Review*, 80 (4), pp. 683-695.

ticas de infectados y fallecidos, así como de disponibilidad de camas de terapia intensiva.

El sistema, en su conjunto, no se encontraba en mala situación relativa en marzo de 2020: el gasto en salud supera históricamente el 9 % del PIB, aunque el sector público solo es un tercio de él. El «nivel de gastos de bolsillo», un indicador aceptado para identificar sistemas de salud débiles era el más bajo de todos los países latinoamericanos, con excepción de Cuba. El número de camas hospitalarias, de 500 camas cada cien mil habitantes, era mayor que el promedio de los países de la OECD y, en la región, solo superado por Barbados y Cuba. La Argentina tenía, al inicio de la pandemia, 19 camas de cuidados intensivos cada cien mil habitantes, cuando el promedio de la OECD era de 12(10): esto explica por qué el sistema de salud enfrentó situaciones difíciles durante la pandemia en algunos nosocomios, pero resistió a la demanda crítica aún en las provincias más pobres.

No obstante, esta situación, el gobierno federal se propuso reforzarlo. Para ello, obtuvo financiamiento internacional para construir, en 45 días, doce hospitales modulares en los municipios más populosos del país, que entregaron al subsistema público 350 nuevas camas de cuidados intensivos y 650 de salas intermedias(11): con acuerdo a la información oficial, el país incrementó en un 37 % la cantidad de camas de cuidados intensivos en el primer cuatrimestre de pandemia.

Pese a la inicial competencia interjurisdiccional por obtener nuevos respiradores, velozmente el gobierno nacional monopolizó su compra y distribución –tanto de los producidos localmente, cuya exportación se prohibió, como de los adquiridos de urgencia en China– y centralizó la compra en el extranjero de insumos médicos, utilizando la línea aérea estatal Aerolíneas Argentinas para su traslado al país.

También fueron puestas en alerta las fuerzas militares, aunque, a diferencia de otros países, se desestimó la imposición de un toque de queda y su aplicación a la seguridad pública; solo se movilizaron las fuerzas federales de seguridad –la Policía Federal, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval, la Policía de Seguridad Aeroportuaria, orientadas a la seguridad del Estado, de las fronteras, de los ríos y costas, y de los aeropuertos, respectivamente– y las policías provinciales para el control de la circulación. Más adelante, el Ejército y la Armada ofrecieron su capacidad logística, alimentando a las barriadas pobres de las grandes ciudades, dado que las familias estaban impedidas de concurrir a los comedores comunitarios y escolares; mientras que la Fuerza Aérea, pese a la escasez crítica de medios adecuados, fue vital en la distribución aérea del equipamiento médico hacia el interior del país.

Una estrategia especial, tardía en su desarrollo, fue el abordaje territorial allí donde se detectaba un incremento significativo en el número de casos: el programa federal DETECTAR realizaba en estos barrios testeos masivos, en coordinación con las provincias y municipalidades. No obstante, esto no redujo las críticas científicas y periodísticas sobre la inexplicable baja cantidad de testeos aplicados durante toda la pandemia: en comparación, solo un tercio de las pruebas por millón que realizó España.

(10) OECD/WB, «Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020», OECD Publishing, París, 2020.

(11) RAMÍREZ DE LA CRUZ, E., GRIN, E., PULIDO, P., CRAVACUORE, D. y ORELLANA, A., *Op. cit.*

Las provincias, en el cumplimiento de sus competencias, se especializaron en la atención en hospitales y centros de salud; la compra complementaria de insumos sanitarios a los entregados por el gobierno nacional; el control policial de la circulación de las personas; la atención social a la población pobre; y la asistencia financiera a sus gobiernos locales. Una mayor diversidad de iniciativas caracterizó a las municipalidades: por ejemplo, desinfectaron con agua clorada el espacio público hasta que se probó su inutilidad. Muchas desarrollaron iniciativas de digitalización para fomentar la comercialización electrónica local o acompañar la virtualización educativa; y dieron seguimiento de casos sospechosos y pacientes leves del COVID-19. En materia sanitaria, los que no contaban con centros de salud, crearon programas telefónicos de atención psicológica y reforzaron los de denuncia de violencia intrafamiliar. En los de mayor tamaño, como los del área metropolitana de Buenos Aires, se prepararon febrilmente espacios para instalar camas de aislamiento fuera del hogar para los infectados leves –en hoteles, universidades, escuelas, cuarteles y clubes deportivos–.

Para paliar la inactividad económica, el Estado Nacional ejecutó el programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), financiando a las empresas hasta dos salarios mínimos por empleado; también ofreció créditos a tasa cero para autónomos; e incrementó el valor del seguro de desempleo. También brindó apoyo adicional a actividades afectadas por el cierre de actividades, como las artesanales, culturales, cinematográficas, musicales y turísticas. Con la apertura de actividades, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social estableció, en reemplazo del programa ATP, el Programa de Recuperación Productiva II (REPRO II), aplicable a un número pequeño de empresas, con montos fijos con acuerdo a la actividad y con un impacto fiscal sustancialmente menor. Todas estas medidas fueron financiadas por emisión monetaria, dado que el país no cuenta desde 2019 con crédito internacional; esto presionó sobre la inflación anual, que aumentó un 36 %. También las provincias y los municipios postergaron el cobro de algunos impuestos y tasas, tanto a los hogares como a los comercios, aún en el contexto de derrumbe de sus ingresos(12).

El nivel de pobreza en Argentina, del 35,6 % al inicio de la pandemia, exigió desarrollar una activa política social. El gobierno federal creó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), un bono para nueve millones de trabajadores informales y cuentapropistas; reforzó la Asignación Universal por Hijo para casi cuatro millones de beneficiarios; suspendió el corte de servicios básicos para la población de menores ingresos; congeló las tarifas de teléfono, internet y TV por cable; suspendió los desahucios y congeló el precio de arrendamientos e hipotecas; prohibió los despidos y suspensiones de trabajadores; suspendió el cierre de cuentas bancarias; y determinó precios máximos para alimentos. Las municipalidades avanzaron en la entrega de refuerzos alimentarios para hogares pobres, bajo el formato de canastas semanales o viandas diarias, dado el cierre de los comedores escolares: estas ayudas complementaron la Tarjeta Alimentar, un bono alimenticio que reciben los hogares pobres del Estado. La labor de asistencia alimentaria debió extenderse, en algunas situaciones, a la población de barrios integralmente cercados y puestos en cuarentena, para lo que se contó con el apoyo logístico de las fuerzas militares.

---

(12) CRAVACUORE, D. Municipios argentinos ante la pandemia del coronavirus COVID-19, *XXV Congreso Internacional del CLAD*, Lisboa, 2020.

En 2021, el gobierno nacional monopolizó la compra de vacunas, negociando con la Federación Rusa la obtención de dosis de la vacuna Sputnik V, desarrollada por el Centro Nacional Gamaleya de Epidemiología y Microbiología de aquel país; también con la República Popular China se convino la compra de vacunas del laboratorio Sinopharm, y lo mismo ocurrió con la empresa AstraZeneca respecto de la vacuna Covishield. También mantuvo el control exclusivo del reparto de las vacunas a las provincias. El traslado de las vacunas desde los países productores ha corrido, casi exclusivamente, por la línea aérea de bandera. En oposición, la vacunación fue descentralizada y el gobierno nacional solo estableció unos criterios generales de aplicación, bajo la denominación genérica de Plan Estratégico de Vacunación contra el COVID-19. Asimismo, el Ministerio de Salud implementó el Monitor Público de Vacunación, un registro en línea de libre acceso que muestra en tiempo real toda la información sobre el plan de inmunización contra el COVID-19. Esta base de datos se creó tras el descubrimiento del Vacunatorio VIP, un escándalo político originado en la asignación de las primeras dosis recibidas de la Federación Rusia entre funcionarios, políticos y periodistas cercanos al Gobierno.

#### IV. MECANISMOS DE COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN LA PANDEMIA

Argentina es un país federal cooperativo, con una corresponsabilidad del Estado, las provincias y los municipios para la ejecución de las políticas: en toda circunstancia, el desafío es lograr una articulación sinérgica de las diferentes administraciones.

La autonomía de los gobiernos subnacionales, tanto provinciales como municipales, fue uno de los principales desafíos políticos desde el inicio de la pandemia del COVID-19. Inicialmente, existió, como señalamos, una competencia interjurisdiccional por la compra de respiradores y otros equipamientos críticos, que fue zanjada *rápidamente* con la monopolización de su compra y distribución por el Estado. También hubo conflictos menores por las restricciones a la circulación que impusieron los municipios por encima de sus competencias, que incluyó que las autoridades provinciales indujeran a no hacerlo. No obstante, en líneas generales, los gobernadores y los alcaldes asumieron sin objeciones las políticas nacionales y provinciales durante la pandemia del COVID-19. Entendemos que las provincias y los gobiernos locales prefirieron renunciar voluntariamente a su autonomía y privilegiar soluciones colaborativas porque la utilidad neta de hacerlo superaba a no hacerlo(13). La monopolización de los respiradores –y luego de las vacunas–, la asistencia financiera brindada por el Programa para la Emergencia Financiera Provincial y el temor ante los resultados inciertos de la pandemia permiten explicar esta unidad(14).

---

(13) FEIOCK, R. y SCHOLZ, J. «Self-Organizing Governance of Institutional Collective Action Dilemmas: An Overview», *Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 3-32.

(14) CRAVACUORE, D. *Op. cit.*

En materia de relaciones intergubernamentales, la crisis sanitaria mostró –en especial en el primer semestre de 2020– una coordinación positiva, más eficaz que en tiempos normales. El gobierno central abordó los problemas de gran escala –la estrategia general; el sostenimiento del ingreso de las personas, las empresas y los gobiernos subnacionales; y la compra y distribución de equipamiento e insumos sanitarios–, mientras que la atención de los enfermos recayó en las provincias y los municipios.

Otras competencias estatales no sanitarias puestas en juego en la pandemia del COVID-19 encontraban la necesidad de una coordinación interjurisdiccional. La seguridad en Argentina está en manos de las policías provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que debieron ocuparse de las labores de control ciudadano durante la pandemia. Los municipios, que no cuentan con policías sino solo con cuerpos de Inspectores de tránsito y de comercio fueron puestos a ejercer sus labores con mayor dedicación bajo las instrucciones de las fuerzas policiales. En esta competencia también hubo un adecuado nivel de complementación entre todos los niveles estatales.

Destacamos la eficaz coordinación intergubernamental en la pandemia en materia de salud y seguridad porque, en general, existen débiles mecanismos interjurisdiccionales institucionalizados. Existe una treintena de Consejos Federales de políticas sectoriales, integrados por el gobierno nacional, las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aunque, históricamente, su papel es limitado dado su carácter consultivo y subordinado a los ministerios y secretarías federales. En la crisis del COVID-19, el Consejo Federal de Salud (COFESAL) cumplió un papel importante como organismo de concertación con los ministros provinciales: las demandas apremiantes incentivaron acuerdos más cooperativos. Algo similar ocurrió en el segundo semestre de 2020 con el envío de médicos nacionales a los distritos con sistema de salud más débiles y con la distribución de las vacunas en 2021, que actuaron como limitadores de las disidencias en torno a la estrategia general desarrollada por el Estado.

A falta de mecanismos institucionalizados, la base de la coordinación recaló, principalmente, en la autoridad presidencial y en las relaciones establecidas con los gobernadores. Desde su inicio, el presidente encabezó reuniones regulares con los veintitrés gobernadores, previas a las sucesivas extensiones de la cuarentena. El presidente Fernández optó por liderar personalmente el proceso junto al opositor Jefe de Gobierno porteño, Horacio Rodríguez Larreta, y el gobernador bonaerense Axel Kicillof, algo sorprendente en un país polarizado: en esta tríada se construyó la imagen pública de lucha coordinada contra la pandemia. La preocupación por el impacto de la pandemia en el Área Metropolitana de Buenos Aires, donde vive el 40% de la población, fue el móvil para limitar el clivaje kirchnerismo / anti-kirchnerismo, aunque, como analizaremos, esta coordinación fue potente cuando la incertidumbre era más elevada y los efectos políticos, más inciertos.

Respecto de los alcaldes, el presidente también optó por un vínculo directo: en marzo de 2020, mantuvo dos reuniones con los mandatarios municipales del área metropolitana de Buenos Aires –mayoritariamente oficialistas–. La disponibilidad de camas de cuidados intensivos y respiradores; el control territorial del confinamiento; y la situación fiscal fueron los tópicos tratados. Un mes más tarde, el presidente mantuvo una extensa reunión virtual con una treintena de alcaldes del interior, de distintos partidos políticos, que representaban un cuarto de la

población del país, pero, tras estas reuniones, el presidente abandonó el diálogo directo(15).

En julio de 2020, tras cuatro meses de cuarentena estricta, el presidente Fernández decretó, para los territorios menos afectados por la pandemia, una desescalada parcial. Este decreto reconocía la inviabilidad de continuar con la cuarentena estricta en regiones que habían conocido un pequeño número de casos, una estrategia que solo afectó las actividades económicas y no tuvo ningún efecto epidemiológico. El mecanismo de apertura en fases exigió un esfuerzo de coordinación: los alcaldes proponían la reapertura de distintas actividades comerciales, industriales y sociales, que eran aceptadas por los gobiernos provinciales y ratificadas por la Jefatura de Gabinete de ministros de la Nación. Este mecanismo ad hoc resultó bastante eficaz, y solo encontró críticas por su lentitud y, para algunos intendentes opositores, su discrecionalidad(16).

## V. LOS CONFLICTOS POLÍTICOS EN LA PANDEMIA

La sanción, en agosto de 2020, el presidente Fernández renovó el confinamiento para las áreas de circulación comunitaria del virus e incluyó una polémica prohibición y represión de reuniones sociales incluso dentro de los hogares. El gobernador de la provincia de Corrientes, opositor, indicó que no acataría esta norma, aunque luego del impacto político de sus declaraciones, se desdijo. También entre los alcaldes opositores ganaba fuerza el deseo de actuar autónomamente, en el marco del rechazo mayoritario a la extensión de la cuarentena –por razones económicas y políticas– y en el creciente desacato en los territorios luego de un semestre de confinamiento. El oficialismo censuró agresivamente estas posiciones, pero tampoco avanzó en medidas concretas.

Paralelamente, el jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pugnaba por una mayor flexibilización en la apertura de comercios y actividades recreativas y educativas, que fue negada tanto por el presidente y el gobernador bonaerense, los restantes integrantes de la tríada comunicacional. Rodríguez Larreta encontraba más atractivo actuar con un mayor nivel de autonomía: por entonces, el número de casos en la ciudad se encontraba estabilizado; las unidades de cuidados intensivos no se encontraban en niveles críticos; la progresiva apertura de actividades económicas no había impulsado un incremento de los contagios, y por el contrario, el mantenimiento de una cuarentena estricta deterioraba la percepción positiva de su gestión ante la crisis del COVID-19, la más alta entre los dirigentes nacionales.

El punto de quiebre del consenso fue la intempestiva retención, por parte del gobierno nacional, de fondos de coparticipación federal porteña para crear un Fondo de Fortalecimiento Financiero para la Provincia de Buenos Aires. Eran fondos que el expresidente Macri había transferido desde 2016 en el marco de la

---

(15) CRAVACUORE, D. «Gobiernos subnacionales argentinos en la pandemia del COVID-19», *La Administración Pública en tiempos disruptivos*, Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, Buenos Aires, 2020, pp. 133-138.

(16) CRAVACUORE, D. *Op. cit.*

descentralización de parte de la Policía Federal Argentina. Este hecho, oportunamente denunciado por los gobernadores peronistas, generó un incremento sustancial de fondos para la Ciudad durante varios años.

Tras un conato de rebelión policial en la provincia de Buenos Aires, originado en un reclamo salarial, el presidente Fernández decidió quitar imprevisiblemente a la Ciudad, por decreto y sin dar aviso al jefe de Gobierno, un cuarto de las transferencias federales. El kirchnerismo había pugnado por recortar estos fondos con el fin de perjudicar al jefe de Gobierno, pero el presidente demoró la decisión en el marco del consenso alcanzado para la gestión pandémica. Rotos los puentes, el presidente envió un proyecto de ley al Congreso para quitar un cuarto adicional, sancionada poco después. La respuesta política del jefe de Gobierno fue preservar, ante la opinión pública, la coordinación sanitaria, pero presentó una demanda ante la Corte Suprema de la Nación con motivo de la inconstitucionalidad de ambas normas y estableció su propio programa de desconfinamiento.

El verdadero problema fue que el jefe de Gobierno de la Ciudad, principal líder de la oposición ante el descrédito popular del expresidente Macri, creció en popularidad durante toda la pandemia por su exitosa gestión, mientras que la imagen del gobernador Axel Kiciloff, cercano a la vicepresidente Fernández de Kirchner, y, principalmente, la del propio presidente Fernández caían sin interrupciones. Los sectores más duros del kirchnerismo entendieron que el consenso beneficiaba al líder opositor y presionaron por perjudicarlo. Ello fue complementado por acciones permanentes de desgaste por parte de la prensa oficialista.

La posición moderada del Jefe de Gobierno de la Ciudad no fue compartida por el conjunto de la oposición: dirigentes más radicalizados –principalmente, ex ministros del expresidente Macri– exigían una mayor diferenciación del gobierno nacional y alentaron la realización de manifestaciones masivas contra distintas iniciativas del gobierno nacional –como el proyecto de estatización de una comercializadora de granos, la extensión *sine die* de la cuarentena y una reforma judicial, entre otras– que fueron sentidas por el gobierno nacional: en la Argentina, el oficialismo peronista ha sido históricamente quien poseía capacidad de movilizar ciudadanos en las calles. Con una mayor previsibilidad de los efectos de la pandemia, la clase política volvió progresivamente al clivaje kirchnerismo/anti-kirchnerismo originado en 2008.

La disputa se radicalizaría por la reapertura de las escuelas. Desde octubre de 2020, el gobierno porteño postuló una estrategia de regreso por grupos reducidos y días alternos: esto fue rechazado por el gobierno nacional y el de la provincia de Buenos Aires como por los sindicatos docentes, arietes políticos del oficialismo. Este debate alcanzaría alto voltaje político tras el receso estival, zanjado por un fuerte apoyo social en favor de la apertura de las aulas: el gobierno nacional y los provinciales oficialistas debieron cambiar su estrategia y compartir el regreso para el ciclo lectivo 2021. Sin embargo, la batalla política no acabaría ahí: en el mes de abril de 2021, el presidente dispuso la suspensión temporaria de las clases presenciales en el Área Metropolitana de Buenos Aires con el fin de limitar la circulación del virus y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires indicó que se trataba de una vulneración de la autonomía del distrito y que mantendría abiertas las escuelas con acuerdo a la planificación vigente. La posición oficial del gobierno federal fue que la pandemia justificaba tomar esta medida y que la Ciudad Autónoma no tenía competencia originaria para concurrir ante la Corte Suprema de Justi-

cia, como sí podía hacerlo una provincia. No obstante, el máximo tribunal falló en favor del gobierno porteño, lo que significó una dura derrota política al gobierno federal y un nuevo conflicto del kirchnerismo con la Corte, que se arrastra desde 2013 cuando bloqueó dos reformas caras a la entonces presidente Fernández de Kirchner, la Ley de Medios de Comunicación Audiovisual y la Ley de Democratización de la Justicia.

La vacunación fue otro foco de contienda. La decisión del gobierno de apostar por la vacuna rusa Sputnik-V, pese a que no tenía publicaciones científicas que avalaran su efectividad, y, en menor medida, por la vacuna china Sinopharm en desmedro de las vacunas Pfizer-BioNTech y Moderna elaboradas en los Estados Unidos fue motivo de objeción opositora; sobre todo, por la opacidad que tiñó la negociación con el laboratorio Pfizer. Otra discusión se generó porque el gobierno reservó una cuota reducida de vacunas del mecanismo COVAX, por el cual se recibieron pocas dosis provenientes de la India. Por último, se polemizó sobre la vacuna Covishield, desarrollada por el laboratorio AstraZeneca, cuyo principio activo es elaborado en el país por el laboratorio mAbxience y enviado para su fraccionamiento en México: esta vacuna fue la principal apuesta del país y los sucesivos retrasos en su producción y entrega afectaron el plan de vacunación gubernamental, pese al financiamiento adelantado. Adicionalmente, la oposición observó negativamente la estrecha relación entre mAbxience y el ministro González García.

El gobierno federal descentralizó la vacunación en las provincias, que optaron por sus propias estrategias: quizás en ello se origine una percepción generalizada de un proceso lento y opas. Por ejemplo, el gobierno porteño optó por vacunar la totalidad del personal de salud antes que empezar con otros grupos de riesgo, como los ancianos de más de 80 años; en oposición, la provincia de Buenos Aires eligió hacerlo simultáneamente entre personal de salud, los educadores y los mayores de 70 años, lo que le permitió mostrar que su proceso era más veloz. Previamente, en esta provincia se había dado otra disputa entre el oficialismo y la oposición: el gobernador Kicillof mantuvo una estrategia centralizada de vacunación, porque muchos municipios importantes se encuentran en manos de la oposición y no quiso asignarles el rédito político de la vacunación.

En la actualidad, la polémica por la vacunación se extiende: la vacuna Sputnik-V tiene dos vectores virales distintos en su aplicación y la Federación Rusa no entrega en suficiente cantidad las segundas dosis: a la fecha se han recibido 9,3 millones de primeras dosis y 1,9 millones de las segundas. Medio millón de argentinos de avanzada edad esperan por ellas tras noventa días de aplicación y pronto este número se ampliará sustancialmente. Ello ha obligado recientemente a desarrollar los estudios clínicos de un esquema heterólogo de la primera dosis de la vacuna rusa con segundas aplicaciones de las vacunas Sinopharm y Covishield, de mayor disponibilidad.

También ha sido motivo de debate político un proyecto de ley presentado por la oposición para modificar la Ley de Vacunas sancionada en 2020 y permitir la firma de contratos con los laboratorios Pfizer, Moderna y Janssen, adecuadas para su administración a menores de edad, así como recibir vacunas en donación de los Estados Unidos: el mismo fue rechazado por el bloque oficialista en una ajustada votación. Al día siguiente, el presidente de la Nación rubricó un decreto de necesidad y urgencia –un tipo particular de decreto con fuerza de ley– aceptando la modificación de la ley federal 27.573, quedando explícito que el oficialismo buscó

evitar que la oposición pudiera arrojarse ese cambio. Una semana más tarde, el presidente del bloque oficialista en la Honorable Cámara de Diputados, hijo de la vicepresidente Fernández de Kirchner, reprochó en una sesión *«yo no quiero un país [...] que ceda a los caprichos de los laboratorios extranjeros»* haciendo alusión a las negociaciones que el presidente Fernández llevó adelante con el laboratorio Moderna.

Sin embargo, el mayor conflicto político fue el Vacunatorio VIP: el ministro de Salud de la Nación determinó que legisladores, dirigentes políticos, líderes sociales, empresarios y periodistas accedieran a la vacunación mucho antes que les correspondiera, lo que provocó su expulsión del gobierno. Sin embargo, esto se ha repetido en distintas provincias y municipios, mostrando que, más que un hecho casual, se trata de una mecánica asociada a la percepción del Estado como una propiedad de quienes lo gobiernan.

Otro conflicto político de gravedad se dio alrededor de la situación de la provincia de Formosa. El gobierno provincial creó unos Centros de Atención Sanitaria, obligando a permanecer a personas con síntomas leves, asintomáticas e incluso a personas que no tenían COVID-19; en ellos, la duración de las cuarentenas habría excedido los 14 días y no cumplirían con condiciones higiénicas y de salubridad recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para evitar la propagación del virus. Organismos internacionales de derechos humanos denunciaron hacinamiento, detenciones arbitrarias y condiciones de insalubridad: esto fue tolerado por el gobierno federal, y en una visita a estos centros, el secretario de Derechos Humanos de la Nación indicó que no se verificaban situaciones anómalas en esta provincia gobernada hace un cuarto de siglo por un aliado del presidente. Este gobierno provincial bloqueó el ingreso de residentes de la provincia que buscaban regresar a sus hogares, lo que motivó la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para permitirlo; lo hizo también con la entrada de medios de prensa nacionales, lo que motivó que debiera actuar la Justicia Federal en defensa de la libertad de expresión. Frente a diecisiete casos de COVID-19 en una ciudad de más de un cuarto de millón de habitantes, el gobierno provincial decidió volver al confinamiento estricto y reprimió violentamente a quienes protestaron por ello. Esta situación fue aprovechada fuertemente por la oposición para denunciar la violación a los derechos humanos en esa provincia.

La aparición en la región de la cepa Delta del coronavirus del COVID-19 reavivó el conflicto con la oposición: el gobierno federal optó, como principal estrategia, la limitación de ingresos de viajeros provenientes del exterior a un número máximo de 4.200 semanales, agregándose a la imposibilidad de viajar desde Brasil, Chile, India, Reino Unido, Turquía y países africanos; esto implicó que miles de connacionales quedaran varados en el extranjero y las líneas aéreas debieran suspender muchos vuelos. Ante la presión social, el presidente optó por incrementar su número progresivamente a un número de 7.000 al mes de agosto.

## VI. CONCLUSIONES

Durante la pandemia del COVID-19, el Estado argentino abordó los problemas de gran escala —la estrategia general; el sostenimiento del ingreso de las personas,

las empresas y de los gobiernos subnacionales; y la compra y distribución de equipamiento, insumos sanitarios y vacunas-, mientras que la atención de los enfermos en el subsistema público recayó en las provincias y los municipios. Respecto de la vacunación, el Estado monopolizó la compra de dosis y su distribución, mientras que descentralizó en las provincias su aplicación, las que asignaron distintos grados de responsabilidad a los municipios.

La coordinación estuvo más basada en el liderazgo presidencial con el apoyo de los gobernadores y alcaldes que en mecanismos institucionalizados entre la Nación, las provincias y las municipalidades. Contribuyeron como incentivos para la coordinación, el monopolio de la compra de respiradores y la asistencia financiera del Estado para paliar la caída de los ingresos fiscales locales. Sin embargo, a medida que el presidente vio decrecida su imagen ciudadana, esta coordinación se hizo más dificultosa. Los costos de coordinación aumentaron tanto para los líderes opositores como para los gobernadores, aún oficialistas, situación que se mantiene hasta el presente.

Respecto de los conflictos, hubo dos períodos claros: uno de colaboración y respeto de las reglas institucionales entre gobiernos que dependió más de la voluntad de las autoridades políticas independientemente de sus filiaciones partidarias, motivados por los efectos inciertos de la pandemia; una segunda, iniciada en septiembre de 2020, cuando mensurados los efectos de la pandemia, el sistema político volvió a su lógica de fragmentación y donde la colaboración entre gobiernos se mantiene solo entre los gobernantes oficialistas. Desde entonces, la política argentina se ha reordenado en el clivaje kirchnerismo / anti-kirchnerismo que la caracteriza desde 2008, sin poder escapar de él y atravesando toda la segunda ola en medio de una relación borrascosa que imposibilita construir consensos para ejecutar las políticas de atención a los efectos sanitarios, sociales y económicos que dejó la pandemia del COVID-19.

## BIBLIOGRAFÍA

- CRAVACUORE, D. «La Recentralización Municipal en Argentina: Apuntes para su Análisis», *Estado Abierto*, vol. 2, n.º 1, 2017, pp. 167-190.
- «Gobiernos subnacionales argentinos en la pandemia del COVID-19», *La Administración Pública en Tiempos Disruptivos*, Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, Buenos Aires, 2020, pp. 133-138.
- Municipios Argentinos Ante la pandemia del coronavirus COVID-19, XXV Congreso Internacional del CLAD, Lisboa, 2020.
- FEIOCK, R. y SCHOLZ, J. «Self-Organizing Governance of Institutional Collective Action Dilemmas: An Overview», *Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 3-32.
- OECD/WB. «Panorama de la Salud: Latinoamérica y el Caribe 2020», OECD Publishing, París, 2020.
- RAMÍREZ DE LA CRUZ, E., GRIN, E., PULIDO, P., CRAVACUORE, D. y ORELLANA, A. «The Transaction Costs of Government Responses to the COVID-19 Emergency in Latin America», *Public Administration Review*, 80 (4), pp. 683-695.

# LA PANDEMIA Y EL GOBIERNO DE JAIR BOLSONARO EN BRASIL: POLITIZACIÓN, NEGLIGENCIA Y PÉRDIDA DE VIDAS

Miriam GOMES SARAIVA\*

## Resumen

*La pandemia del COVID-19 encontró Brasil en un mal momento, con un gobierno populista y de extrema derecha, con pocos recursos y escasas ideas para enfrentarla. El propósito del artículo es describir y reflexionar sobre la trayectoria del comportamiento gubernamental frente a la pandemia. Con ese objetivo, abarca el inicio de la crisis en marzo de 2020 hasta la propagación del COVID-19 en 2021, destacando agravamiento de la pandemia durante el periodo del ministro Eduardo Pazuello. También analiza el comportamiento del gobierno brasileño frente al exterior y examina la crisis que se instaló en el gobierno a partir de la segunda ola del COVID. Al final, el artículo presenta los pasos y las consecuencias de la Comisión de Investigación Parlamentaria, creada para paliar las políticas de enfrentamiento de la pandemia.*

## Palabras clave

*COVID-19, Gobierno Bolsonaro, Brasil.*

## Abstract

*The COVID-19 pandemic found Brazil at a bad moment, with a populist and a right-wing government, with few resources and few ideas to confront it. The purpose of the article is to describe and reflect on the trajectory of government behaviour in the face of the pandemic. With this aim, it covers the beginning of the crisis in March 2020 until the spread of COVID-19 in 2021, highlighting the worsening of the pandemic during the period of Eduardo Pazuello. It also analyses the behaviour of the Brazilian government abroad and examines the crisis that settled in the government from the second wave of COVID. At the end, the article presents the steps and consequences of the Parliamentary Investigation Commission, created to palliate the policies of confrontation of the pandemic.*

---

\* Universidade do Estado do Rio de Janeiro, miriamgsaraiva@gmail.com.

## Keywords

*COVID-19; Bolsonaro government; Brazil.*

## I. INTRODUCCIÓN

En 12 de marzo de 2020 fue anunciada la primera muerte por COVID-19 en Brasil. Ya había casos, pero fue la primera vez que se hizo público. Días después, el Ministerio de la Salud declaraba la importancia del distanciamiento social: cierre de escuelas, personas limitadas al trabajo remoto y solamente actividades esenciales funcionando.

La pandemia del COVID-19 encontró Brasil en un mal momento, con el gobierno de Jair Bolsonaro, de extrema derecha y perfil populista, con pocos recursos y escasas ideas para enfrentarla. El inicio del mandato de Bolsonaro significó un cambio en las fuerzas políticas internas. El gobierno aglutinó inicialmente sectores muy diversos, con visiones distintas, que buscaban influir sobre segmentos de la política, conectados a través del líder predominante que vinculaba los grupos entre sí. Más allá de aquellos seguidores de la extrema derecha, su base de apoyo en el inicio de mandato incluía cristianos conservadores, representados por iglesias (neo)pentecostales y grupos católicos radicales; liberales vinculados al mercado financiero y dominantes en el Ministerio de Economía; militares de alto rango en puestos clave del gobierno, vinculados a Defensa, Infraestructura y Ciencia y Tecnología; exportadores de *commodities*, representados por el Ministerio de Agricultura (y, adicionalmente, por el Ministerio de Medio Ambiente).

Con una visión negacionista, Bolsonaro optó por combatir la pandemia negándola y, para tanto, ignoró la ciencia y se peleó con la Justicia, con médicos y con la sociedad civil. Desafió las organizaciones internacionales y países proveedores de insumos médicos y de producción de vacunas. El país vivenció una crisis muy fuerte, con un gran número de muertos, y con la economía hecha jirones, en plena recesión. Según Deisy Ventura, fue un «fracaso civilizatorio»(1). El programa de Bolsonaro para la elección había sido de carácter ideológico y antisistémico, pero él también estaba preocupado con el impacto de la pandemia en la economía y, por extensión, en su popularidad.

Este artículo abarca el inicio de la crisis en marzo de 2020 hasta la propagación del COVID-19 en 2021, siguiendo el agravamiento de la pandemia durante el periodo de Eduardo Pazuello (mayo 2020-marzo 2021) en el Ministerio de Salud. En la tercera sección se analiza el comportamiento del gobierno brasileño frente al exterior. La cuarta sección examina la crisis que se instaló en el gobierno a partir de la segunda ola del COVID y, al final, se presentan la creación y los pasos de

---

(1) Entrevista a Globonews «CPI discute Parecer de possíveis crimes de Bolsonaro na pandemia». Disponible en [https://g1.globo.com/globonews/globonews-em-ponto/video/o-que-aconteceu-no-brasil-foi-um-fracasso-civilizatorio-diz-professora-da-usp-sobre-acoesa-na-pandemia-9862937.ghtml?utm\\_source=facebook&utm\\_medium=organico&utm\\_campaign=gnews&fbclid=IwAR3OzA5FkLoLP9bEwgOrEAXRvcGiDfwi5pP1BOm\\_5ZqNE\\_fg150fx2V37E1](https://g1.globo.com/globonews/globonews-em-ponto/video/o-que-aconteceu-no-brasil-foi-um-fracasso-civilizatorio-diz-professora-da-usp-sobre-acoesa-na-pandemia-9862937.ghtml?utm_source=facebook&utm_medium=organico&utm_campaign=gnews&fbclid=IwAR3OzA5FkLoLP9bEwgOrEAXRvcGiDfwi5pP1BOm_5ZqNE_fg150fx2V37E1).

la Comisión de Investigación Parlamentaria, creada para apaliar las políticas de enfrentamiento de la pandemia.

## II. LA DIFUSIÓN DEL COVID

El inicio de la difusión del coronavirus trajo impacto a la sociedad, pero parecía que seguiría los caminos normales, semejantes a como fue en otros países. Las medidas fueron siendo progresivamente implementadas, aunque en ritmos diferentes en el interior del país. Esta implementación desigual de las medidas adoptadas inicialmente guarda relación directa con la dimensión del país y el hecho de que el número de infectados haya sido diferente entre ciudades y regiones. Las ciudades con mayor número de infectados –inicialmente San Paulo, Río de Janeiro e Manaus– han tenido sus hospitales sobrecargados y las medidas de distanciamiento social declaradas. Acciones como construcción de hospitales de campaña y compra de pruebas de diagnóstico, respiradores artificiales y equipamientos de protección individual fueron llevadas adelante.

En términos del diálogo entre gobierno y sociedad, el entonces ministro de Salud –el médico y diputado Luiz Henrique Mandetta–, con una estrategia ofensiva de comunicación, informaba todos los días en la televisión sobre la enfermedad, su evolución y las medidas de protección, conformándose como un liderazgo para el trato de la pandemia. El Ministerio de Salud hacía disponible diariamente los números. Mandetta seguía las orientaciones de la Organización Mundial de Salud.

Sin embargo, la politización del tema empezaba a ganar cuerpo. El presidente Jair Bolsonaro tiene una visión diferente, negacionista, sobre el COVID-19. A través de diversas declaraciones, dijo tratarse de una «gripecita», y se ha mostrado contra el confinamiento con la justificativa de que afectaría la economía (2). Desde el inicio, asumió un espíritu de completa negación del virus; trató de minimizar la gravedad de la enfermedad acusando a parte de la prensa y gobernadores de la oposición de «histeria» (3). Como en otros temas, el canal de interacción del presidente con sus seguidores fue las redes sociales, adonde el control para las llamadas «fake news» es bajo. Con los medios de comunicación tradicionales, el presidente adoptó un comportamiento crítico y desafiador.

El número de infectados y óbitos crecía, se extendía por el país y se hacía urgente la adopción de una orientación única entre los poderes federales, regionales y locales. Si el gobierno federal podía buscar insumos en el exterior, proveer recursos y establecer clasificaciones de mayor o menor contagio, los gobiernos regionales y locales podrían ocuparse del atendimento a los enfermos y medidas del confinamiento, de acuerdo con el grado de contagio.

---

(2) Bolsonaro volta a minimizar pandemia e chama COVID-19 de 'gripezinha', *O Globo*, 20/marzo/2020. Disponible en <https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-volta-minimizar-pandemia-chama-covid-19-de-gripezinha-1-24319177>.

(3) Bolsonaro fará festa de aniversário e culpa governadores pela queda na economia», en *Congresso em Foco*, 17/marzo/2020, Disponible en <https://congressoemfoco.uol.com.br/economia/bolsonaro-fara-festa-de-aniversario-e-culpa-governadores-por-queda-na-economia/>.

Pero esto no fue lo que pasó, al contrario, el país vivió conflictos entre los tres niveles de gobierno y la consecuente pérdida de referencia central. Un mes después de la primera muerte, el presidente dimitió el ministro de salud por defender el distanciamiento social, estar en contra de la utilización de la cloroquina y publicar los datos de forma transparente. En aquel entonces, la cifra llegaba a 1.750 muertos (4).

Mandetta fue remplazado por otro médico, Nelson Teich, que optó por seguir ordenando el combate al virus, pero con menos exposición pública. Daba pocas entrevistas y mostraba no haber todavía certezas consolidadas sobre la enfermedad. Con el cambio en el ministerio (y el silencio del nuevo ministro) empezó el enfrentamiento entre las autoridades federales, regionales y locales, a ver quién tendría la competencia jurisdiccional para legislar sobre las drásticas medidas que venían tomando. El conflicto solo fue resuelto por la Suprema Corte de Justicia, indicando que los tres tenían responsabilidad y que deberían actuar coordinados. La enfermedad avanzaba por regiones urbanas y en el interior, afectando a los sectores más vulnerables de la población (5). Frente a ello, los gobiernos regionales empezaron a actuar sobre la marcha, en ritmos diferentes y con normativas propias.

Cada paso en el control del COVID se volvió una batalla del gobierno contra autoridades sub-nacionales y científicos, o entre el Ejecutivo y el Legislativo. La compra de equipamientos y medicinas se hizo difícil y a veces fue retrasada por el gobierno federal. Autoridades regionales empezaron a buscar estos insumos directamente en el exterior por medio de acciones de para-diplomacia. En el interior del Consorcio Nordeste, que reúne los gobiernos de todos los estados de la región, articulados, se creó un comité científico para dar seguimiento a la crisis, y el Consorcio buscó garantizar la adquisición de equipamientos y medicinas. A partir de recomendaciones de la Organización Mundial de Salud (OMS), en diversos estados se suspendieron las actividades no esenciales.

Desde el primer momento, el presidente optó por la defensa del uso de cloroquina en el tratamiento, haciendo explícita publicidad del medicamento. Se realizó un estudio poco transparente sobre la eficacia del medicamento, muy citado por el gobierno, que más tarde resultó ser completamente irregular y dudoso (6). El Ejército compró insumos para la producción masiva de medicamentos con base en la cloroquina en su laboratorio de fármacos, y las presiones sobre el nuevo ministro de la salud para aprobar su uso en casos de COVID-19 fue enorme. La insistencia en el uso del medicamento aún sin pruebas científicas provocó la destitución del ministro de Salud en medio de una crisis sanitaria. Nelson Teich, profesional de la medicina, no resistió a las presiones y un mes después de entrar al Ministerio soli-

---

(4) Casos de coronavirus e número de mortes no Brasil em 15 de abril. *G1*, 15/abril/2020. Disponible en <https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/04/15/casos-de-coronavirus-no-brasil-em-15-de-abril.ghtml>.

(5) Brasil: la carga de mortalidad de COVID-19 tiene una determinación social clara, Brasil de fato, 02/julio/2020 – Disponible en <https://www.brasildefato.com.br/2020/07/02/brasil-la-carga-de-mortalidad-de-covid-19-tiene-una-determinacion-social-clara> - señala que los habitantes de la ciudad de San Paulo que habían tenido contacto con el coronavirus, serían distribuidos de forma desigual por ingreso, local de vivienda, color y nivel de educación.

(6) El caso de la Prevent Senior, que será explicado más adelante. O caso Prevent Senior é o maior escândalo médico da história do Brasil, en *Carta Capital*, el 17/septiembre/2021. Disponible en <https://www.cartacapital.com.br/saude/caso-prevent-senior-e-o-maior-escandalo-medico-da-historia-do-brasil/>.

citó su dimisión (con las cifras de muertos llegando a 15.000). Un general paracaísta se quedó en el cargo como interino y, en su primer día de acción, normalizó la aprobación del uso de cloroquina sin la confirmación de un comité médico o científico. De hecho, la militarización del ministerio ya había empezado a crecer durante la corta estadía de Teich en el cargo (7).

### III. EL MINISTRO-GENERAL Y LA OBEDIENCIA A BOLSONARO

Con el general Eduardo Pazuello como ministro interino durante cuatro meses (y después confirmado por otros meses más), el país atravesó el peor período de la pandemia, con un interino en el Ministerio de la Salud; con normativas de control desiguales definidas por gobernadores e intendentes; y con una fuerte politización del tema. La militarización del ministerio juntaba dos elementos importantes para el presidente: obediencia e incapacidad técnica (8). A continuación, aumentaron los ataques a la ciencia y el desmantelamiento de programas de salud ya consolidados en el país.

El comportamiento del presidente fue marcado por el desprecio explícito por el uso de mascarillas y sus repetidas iniciativas que provocaron aglomeraciones. El gobierno empezó claramente a defender la conquista de la inmunidad a través del contagio colectivo. Los fines de semana salía a la calle, sin mascarilla, provocando aglomeraciones. Como se vino a saber posteriormente, el gobierno empezó a inspirar sus decisiones en un grupo de médicos y empresarios que actuaban en la sombra, llamado más tarde por la Comisión de Investigación Parlamentaria de «gabinete paralelo» (9). Y siguió de cerca los experimentos antiéticos llevados adelante por una empresa de seguros de salud en vistas a comprobar la simplicidad de la enfermedad (10).

El contagio del COVID –seguido de muertes– alcanzó comunidades indígenas, y el gobierno fue negligente vetando partes de un proyecto de ley que exigía acciones defensivas para los pueblos originarios. Hubo enfrentamientos del Ejecutivo con la Justicia, sin llegar a una solución relevante. Fricciones con la prensa tradicional y con la ciencia se volvieron cotidianas, y la Secretaría de Comunicación propagaba las noticias de gobierno vía prensa de internet. La disputa política con gobernadores –especialmente con João Doria, de Sao Paulo y Wilson Witzel, de Río de Janeiro– se condicionó el comportamiento del presidente frente a la pandemia. El legislativo aprobó algunas normativas para hacer frente al COVID-19 y,

(7) VENTURA, DEISY DE F. M. y BUENO, FLÁVIA T. C. De líder a paria de la salud global: Brasil como laboratorio del ‘neoliberalismo epidemiológico’ ante la COVID-19. *Foro Internacional*, LXI, n.º.2, cuad. 244, pp. 427-467, 2021, p. 451.

(8) En la fine del primer semestre de 2020 ya 25 militares ocupaban puestos de dirección, siendo 21 entre ellos sin experiencia con salud (Ventura y Bueno, op.cit., p.451).

(9) Ver entrevista del virologista Paolo Zanotto – Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=s4-S6yBfKbE> - y artículo de Fábio Zanini, Virologista choca colegas com adesão a teses bolsonaristas sobre Covid, *Folha de São Paulo*, 12/junio/2021. Disponible en <https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosauade/2021/06/referencia-virologista-choca-colegas-com-adesao-a-teses-bolsonaristas-sobre-covid.shtml>

(10) Véase nota no.6.

en algunos casos, sufrieron el veto del presidente, como el caso de la utilización de mascarillas en locales públicos (11).

A partir de agosto de 2020 empezaron a brotar acusaciones de malversación de fondos destinados al combate del COVID-19, en los tres niveles de gobierno y también en el Legislativo. El gobernador de Río de Janeiro fue alejado del cargo por la Justicia, acusado de corrupción en la compra de insumos y obras para contención del nuevo coronavirus.

El avance en las investigaciones en búsqueda de una vacuna abrió una nueva ronda de fricciones. El gobierno federal firmó un convenio con el proyecto de la Universidad de Oxford y la AstraZeneca para la producción de vacunas en la Fundación Oswaldo Cruz, Río de Janeiro. En San Paulo, el gobernador João Doria firmó un acuerdo de producción de las vacunas Coronavac, de la Sinovac, en el Instituto Butantan. Por otro lado, el ministerio no ha querido negociar con Pfizer/Biontec la compra de vacunas con la justificación de que las condiciones impuestas por la farmacéutica serían contra las leyes brasileñas (12). La definición de un plan nacional de vacunación y las negociaciones con la empresa tuvieron lugar solamente a finales del año. Cabe señalar que, históricamente, Brasil tuvo un plan nacional de vacunación bien eficiente desarrollado con capilaridad por todo el país, pero que no fue aprovechado por el gobierno de Bolsonaro (13).

Hubo incluso desentendimientos entre presidente y ministro. El ministro de Salud, el General Pazuello se comprometió en una reunión con gobernadores a comprar dosis de la Coronavac para aplicar la vacuna nacionalmente, pero el presidente lo desautorizó y dijo que el gobierno federal no compraría la «vacuna china de Doria» (14). Además, la agencia responsable por las importaciones del área de salud estaba atrasando la entrada de los componentes para producción la vacuna. Cuando vino a público el *imbroglio*, la importación fue liberada, las pruebas para demostrar la eficiencia de la vacuna fueron concluidas y la vacuna fue la primera a ser aplicada en Brasil.

Un caso triste que ilustra el fracaso del gobierno brasileño en el combate de la pandemia fue la crisis que tuvo lugar en la capital del estado de Amazonas, en enero de 2021, cuando llegó la segunda ola, a través de la propagación de la variante gama del coronavirus (15). El gobernador ya había sido presionado por políticos *bolsonaristas* para que no decretara medidas de distanciamiento social. En segui-

---

(11) Bolsonaro veta parte de lei que determina o uso de máscaras em locais públicos. *Jornal Nacional*, 3/julio/2020. Disponible en <https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/07/03/bolsonaro-veta-parte-de-lei-que-determina-o-uso-de-mascaras-em-locais-publicos.ghtml>.

(12) Después de mucha presión, ya en 2021, el gobierno empezó las negociaciones con la Pfizer que, más tarde, se volvió, junto con la Coronavac, la vacuna más aplicada.

(13) Algunos estudiosos del tema afirman que llegó a ser desestructurado. Véase VENTURA, PERRONE-MOISÉS y MARTIN-CHENUT. «Pandemic and crimes against humanity: the “inhuman character” of health catastrophe management in Brazil». *Revista Direito e Praxis*, vol. 22, n.º.3, pp. 2206-2257, 2021.

(14) Bolsonaro fala em traição e diz que não vai comprar vacina chinesa. Folha de São Paulo, 21/octubre/2020. Disponible en <https://www1.folha.uol.com.br/equilibriosaude/2020/10/bolsonaro-fala-em-traicao-e-diz-que-nao-vai-comprar-vacina-chinesa.shtml>. En ese mismo día, el número de muertes por COVID en Brasil llegó a 155.000.

(15) Entenda a crise da COVID no Amazonas e os sinais de negligência do governo que serão investigados na CPI. Folha de São Paulo, 28/abril/2021. Disponible en <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/04/entenda-a-crise-da-covid-no-amazonas-e-os-sinais-de-negligencia-do-governo-que-serao-investigados-na-cpi.shtml>.

da, el Ministerio de Salud experimentó en dicho Estado con la utilización de la cloroquina en los hospitales, enviando a la ciudad un grupo de médicos con materiales de clarificación y difusión del medicamento. Pero el número de infectados creció y el día 14 se terminó el oxígeno de los hospitales. Ante el problema, el Ministerio de Salud se demoró y los enfermos en hospitales fallecieron. El ministro Pazuella había vivido en Manaus, con muchos contactos con políticos de la ciudad (16). El oxígeno fue traído de otras ciudades y muchos pacientes fueron trasladados a otras regiones por aviones de la Fuerza Aérea (17). La Corte Suprema de Justicia abrió una investigación sobre la crisis con el foco en el comportamiento de Pazuella, que todavía está en curso.

Como positivo cabe destacar, en el ámbito económico, una iniciativa común entre el Legislativo y el Ejecutivo que ofrece apoyo de emergencia a los más vulnerables. Dicho programa garantizó que la economía del país lograra sobrepasar el peor momento. Por ello, creció moderadamente el apoyo popular al gobierno de Bolsonaro (18).

#### IV. DIMENSIÓN INTERNACIONAL

El desempeño internacional del gobierno de Bolsonaro frente a la pandemia del COVID-19 reflejó su perfil negacionista y su estrategia de desafiar las instituciones multilaterales a través de bravatas. En la dimensión internacional, las declaraciones del presidente se contrapusieron a la Organización Mundial de Salud, a pesar de haberse sumado Brasil al esfuerzo multilateral del COVAX (19). En abril de 2020, el gobierno se ha negado a patrocinar una resolución de Naciones Unidas que demandaba una acción global de cooperación de desarrollo y acceso a medicamentos, vacunas y equipamientos médicos frente al coronavirus.

En relación a China, principal socio comercial de Brasil, la retórica belicosa sostenida desde el inicio de la presidencia de Bolsonaro ya impactaba el progresivo fortalecimiento de las relaciones entre los dos países. Las acusaciones de China como productora del virus se hicieron presentes en declaraciones del presidente y del entonces ministro de Asuntos Exteriores Ernesto Araújo, que llegó a llamar al coronavirus de «comunavirus» (20). Las declaraciones tuvieron impactos negati-

---

(16) Día 14/enero, 399 enfermos en unidades de tratamiento intensivo de la ciudad; en el 21/enero había 450 y el 28/enero llegaba a 540 (idem).

(17) De curioso, el gobierno de Nicolás Maduro envió donación de oxígeno a Manaus.

(18) La iniciativa de apoyo de emergencia terminó en diciembre, pero fue retomado con valor menor en 2021. Encuesta publicada por G1 señala 33% de los entrevistados considerando el gobierno malo o pésimo, 35% considerándolo óptimo o bueno, y 30% considerándolo regular. Governo Bolsonaro tem aprovação de 35% e reprovação de 33% diz pesquisa Ibope. G1, 16/diciembre/2020. Disponible en <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/12/16/governo-bolsonaro-tem-aprovacao-de-35percent-e-reprovacao-de-33percent-diz-pesquisa-ibope.ghtml>.

(19) No obstante, Brasil compró solamente una pequeña parte de lo que le fue ofrecido inicialmente por la Organización.

(20) Em reunião citada por Moro, Ernesto Araújo criticou China e culpou país por «comunavirus», *O Globo*, 10/mayo/2020. Disponible en <https://blogs.oglobo.globo.com/bela-megale/post/em-reuniao-citada-por-moro-ernesto-araujo-criticou-china-e-culpou-pais-pelo-comunavirus.html>

vos que favorecieran el retraso de la llegada de los insumos necesarios para la producción de vacuna que venía de China.

La defensa incondicional de la cloroquina acercó Brasil a la India y provocó impactos significativos en las relaciones internacionales de Brasil. Bolsonaro fue considerado por la prensa extranjera como uno de los líderes con peor desempeño en el manejo de la pandemia (21).

La característica antiglobalista de la política exterior de Bolsonaro se hizo presente: más allá de las disputas políticas internas, contra la prensa, la ciencia y la oposición política, Bolsonaro y los que le apoyan acusaron la edificación retórica de una élite global articulada en su brazo multilateral, la Organización Mundial de Salud. «Antiglobalismo y anticomunismo se fusionaron en la tesis de que el «virus chino» (nomenclatura con una clara connotación racista) había sido difundido por China, deliberada o negligentemente, y encubierto por el director de la Organización, Tedros Adhanom, para preservar la imagen y los intereses económicos chinos» (22).

Frente a países vecinos, no había diálogo. La pandemia llegó en un momento de crisis del regionalismo latinoamericano y debilitamiento de la gobernanza regional. Las fronteras fueron cerradas y sus gobiernos percibieron a Brasil como un país difícil de tratar por ser foco del coronavirus, y por tener un comportamiento errático en reacción a la pandemia. Aunque haya apoyado la formación del bloque, el presidente Bolsonaro no ha demostrado interés por los esfuerzos para reunir los miembros del PROSUR en la búsqueda de establecerse la cooperación. De hecho, la pandemia no fue un incentivo para el gobierno de Brasil que no quiso ni ha intentado adoptar un comportamiento de líder regional. Brasil se desconectó de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). En lo que se refiere a Argentina, país con el cual las relaciones eran difíciles desde la elección del Peronista Alberto Fernández, más allá de la retórica conflictiva, la actuación disonante de los dos gobiernos en cuanto a la pandemia del COVID-19 contribuyó a alterar la asociación histórica. En otro plano, finalmente, Brasil fue víctima de «una acción cautelara de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de protección a pueblos indígenas» en situación grave ante la pandemia (23).

Hubo también un avance de la para-diplomacia. Gobernadores e intendentes ganaron más proyección en las negociaciones exteriores, en función del retraso y de la lentitud del gobierno federal para lograr equipamientos, pruebas e insumos para la producción de vacunas. El principal ejemplo fue João Doria, gobernador del estado de Sao Paulo, que estableció negociaciones importantes con la China para adquirir insumos para la producción de la Coronovac. Comparado con el nivel de gobernadores, el Ministerio de Exteriores se quedó atrás.

---

(21) «The 'Ostrich Alliance»: the leaders denying the coronavirus threat», *Financial Times*, 2020. Disponible en: <https://www.ft.com/content/974dc9d2-77c1-4381-adcd-2f755333a36b>, citada en CASARÕES e SARAIVA (2021).

(22) El capítulo de Casarões y Saraiva (2021), se refiere al artículo del diario «Procurador de direitos humanos diz que OMS é comandada por 'serviçal da ditadura comunista'», publicado en *O Globo*, en 26/marzo/2020, Disponible en <https://oglobo.globo.com/brasil/procurador-de-direitos-humanos-diz-que-oms-comandada-por-serviçal-da-ditadura-comunista-da-china-24329943>.

(23) VENTURA y BUENO, *op.cit.*, p. 447.

## V. LA EVOLUCIÓN DE LA CRISIS(24)

En 17 enero de 2021 empezó la campaña de vacunación, con la vacuna Coronavac, aplicada por primera vez en el estado de Sao Paulo. La AstraZeneca, producida por la Fundación Oswaldo Cruz, fue distribuida a partir de febrero. Sin duda, el comienzo fue tumultuoso. La segunda ola de la enfermedad no fue prevista sino, al contrario, funcionarios del Ministerio de Economía ya decían que en 2021 la economía del país volvería a crecer, junto con el hecho que el país lograría tener entonces una inmunidad de grupo (25).

El avance de la segunda ola de la pandemia y los retrasos en la vacunación –a pesar de la eficiencia histórica del plan brasileño de vacunación– fueron criticados por políticos de la oposición y por sectores científicos y de la sociedad civil. El desgaste de la forma de gobernar con base en el negacionismo se fue volviendo más claro, con la «rebelión» de grupos que apoyaban el gobierno que fue acentuada por un turbulento contexto político nacional (26).

Algunos grupos de apoyo al presidente empezaron a vocalizar insatisfacción con el gobierno. El estancamiento económico sumado al aumento de la inflación empezó a impactar en el consumo de los sectores más pobres, lo que llevó el gobierno a reeditar el apoyo de emergencia a los más vulnerables (27). Para evitar la escalada de amenazas de *impeachment*, el presidente Bolsonaro logró la elección de nuevos líderes para el Legislativo que lo apoyaran, pero que pasaran a exigir más espacios (y cargos) en el ministerio, así como enmiendas parlamentarias. El acercamiento de las elecciones presidenciales de 2022 recibió nuevos impulsos con la posibilidad, abierta por la Justicia, de la candidatura del expresidente Lula da Silva (28). Los militares, sobre todo los ya retirados de las fuerzas de tierra que componen el gobierno de Bolsonaro, adoptaron un comportamiento ambiguo: si, por un lado, sirvieron de apoyo y soporte para el presidente y su política de enfrentamiento a la pandemia, por otro intentaron disociarse para no empañar aún más la imagen de las fuerzas armadas. Externamente, la elección del demócrata Joe Biden en los Estados Unidos hizo que el Brasil de Bolsonaro y del canciller Araújo perdiese el principal garante del «anti-globalismo».

Marzo de 2021 fue un mes difícil para la presidencia. Después de un enfrentamiento con Senadores de la República, el canciller Araújo, que representaba el ala negacionista del gobierno y personificaba conflictos con socios externos, fue reem-

---

(24) Esta sección fue basada en la obra de SARAIVA, M. y ALBUQUERQUE, F. «The foreign policy of Jair Bolsonaro in three moments». Trabajo presentado en 16<sup>th</sup> World Congress of Political Science, IPSA, Lisboa, 25-29/7/2020.

(25) Vale señalar que la posibilidad de atestiguar la inmunidad de grupo fue muy difundida entre funcionarios del Gobierno. Ventura Perrone-Moisés y Martin-Chenut, *op. cit.*

(26) SARAIVA y ALBUQUERQUE, *op. cit.*

(27) Sectores empresariales, del agronegocio e incluso del mercado financiero dejaron de trasparecer sus discordancias.

(28) En 15 de abril, el Supremo Tribunal de Justicia libera los derechos políticos de Lula y, en mayo, Lula ya aparecía con 55% de intenciones de votos en la segunda vuelta contra 32% de Bolsonaro. Datafolha: Lula lidera corrida eleitoral de 2022 e marca 55% contra 32% de Bolsonaro no segundo turno. *Folha de São Paulo*, 12/mayo/2021. Disponible en <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2021/05/datafolha-lula-lidera-corrída-eleitoral-de-2022-e-marca-55-contra-32-de-bolsonaro-no-2o-turno.shtml>.

plazado por un embajador de carrera, más cercano de las tradiciones del Ministerio de Exteriores. Eso ayudó a reducir los ataques a socios externos, así como peleas inútiles con China. El general Pazuella también fue destituido y remplazado por un médico –Marcelo Queiroga– que, inicialmente, pareció más cercano de la comunidad científica. Este nuevo cambio fue un intento de pacificar a los parlamentarios, críticos a la gestión de la pandemia, pero no fue suficiente. Aunque con mejor diálogo con aquellos que no componían el gobierno, los cimientos de las acciones del gobierno no se modificaron.

Diversos sectores de la sociedad civil redoblaron su oposición al gobierno dentro y fuera del país. Éstos actuaron en vistas a sensibilizar otras organizaciones, parlamentarios, gobiernos extranjeros, medios de comunicación, funcionarios de organismos multilaterales y académicos, más allá de la política negacionista de enfrentamiento al COVID-19, «para temas como desigualdad, reglamentación del control de armas y municiones, derechos de las poblaciones indígenas y política ambiental; libertad de expresión, políticas para la población LGBTI+, derechos sexuales y reproductivos, violencia de género, defensa y prevención de la tortura» (29). En la dimensión internacional las instituciones más solicitadas fueron el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la Corte Criminal Internacional. De todos modos, con el nuevo ministro médico, la campaña de vacunación, frente a todo empezó a avanzar a pasos más grandes.

## VI. LA COMISIÓN PARLAMENTARIA DE INVESTIGACIÓN Y SUS IMPACTOS

El 27 de abril, después de mucha resistencia del presidente y de sus leales, se creó en el Senado una Comisión Parlamentaria de Investigación para verificar fallas en la política gubernamental de gestión de la pandemia (30). Sus objetivos fueron, al mismo tiempo, descubrir culpables por los fracasos del plan nacional de enfrentamiento del COVID, y presionar al gobierno para avanzar con la vacunación. La crisis de la ciudad de Manaus, en Amazonas, fue el detonante del movimiento en el Senado. De hecho, la formación de la Comisión ya había ocurrido después de los fallecidos por falta de oxígeno, pero el presidente del Senado la postergó indefinidamente hasta que la Corte Suprema de Justicia les amenazó para que abrieran la Comisión Parlamentaria de Investigación.

La Comisión Parlamentaria del COVID-19 siguió pistas y una serie de testimonios, así como interrogatorios de personajes claves. Fue transmitida directamente por los medios, con una audiencia muy alta. Fue compuesta por once senadores, con una mayoría de siete en oposición al gobierno, y tuvo un impacto negativo muy grande sobre el gobierno, limitándole el margen de maniobra para la adopción de una política negacionista frente a la pandemia.

En finales de septiembre de 2021, la Comisión Parlamentaria de Investigación ya había descubierto crímenes de variados tipos de parte del presidente Bolsonaro, de algunos de sus ministros (o exministros), funcionarios (o exfuncionarios)

---

(29) SARAIVA y ALBUQUERQUE, *op. cit.*

(30) En finales de abril, las muertes por COVID-19 en Brasil alcanzaban cerca de 400 mil.

del Ministerio de la Salud, políticos de la base de apoyo del gobierno, cabilderos y los que apoyaron al presidente. Pero, los más importantes eran los crímenes atribuidos al presidente por un grupo de reconocidos juristas que ayudaron voluntariamente el trabajo de los senadores (31). Para octubre 2021 está previsto el final de los trabajos de la Comisión, con la presentación de un informe que se presentará a las cortes de justicia y a la Cámara de Diputados (que tiene la prerrogativa de abrir o no un proceso de *impeachment* del presidente).

Las investigaciones y los testimonios recogidos por la Comisión Parlamentaria de Investigación dejaron claras muchas sospechas sobre el procedimiento del gobierno frente a la pandemia. De más grave fue calificado el proceso que empezó con la formación de un gabinete paralelo al Ministerio de Salud, compuesto sobre todo por médicos y empresarios, que asesoró a la presidencia llevando a la implementación de dos comportamientos simultáneos y contradictorios. Si el Ministerio de Salud incentivó la vacunación (aunque empezando con retraso) y la utilización de mascarillas como forma de protección, el presidente incentivó la población a no vacunarse, a no utilizar mascarilla y a no quedarse en casa (32). Y el Centro de Investigaciones sobre Derechos Sanitarios de la Universidad de Sao Paulo presentó a la Comisión, en el mes de julio, un informe sobre la intencionalidad del presidente de propagar el coronavirus para llegar a la inmunidad de rebaño.

El presidente Bolsonaro fue acusado más de una vez en la Corte Criminal Internacional de crimen contra la humanidad, aunque hasta el momento ninguna de las investigaciones haya prosperado (33). El relator de la Comisión Parlamentaria de Investigación ya hizo alusiones a la intención de presentar en la Comisión también una acusación a la Corte contra el presidente. Algunos juristas señalan la posibilidad de acusarlo también de genocidio, por cuenta del comportamiento destructor adoptado frente a las comunidades originarias (34).

En el campo del Ministerio de Salud, como si no fuesen suficientes los equívocos, la Comisión Parlamentaria de Investigación se enteró y desveló un sistema de corrupción en la esfera pública, involucrando funcionarios del ministerio y políticos del gobierno, por un lado, y, por otro, a un grupo de militares que habían sido alzados al ministerio por Pazuello. No solamente hubo desvío de recursos públicos, sino también el retraso en la compra de vacunas, con el propósito de llevar el ministerio a comprar vacunas de un grupo de empresas privadas, a costo muy alto. La vacuna sería la india Covaxin, que no había sido aprobada por la agencia brasileña

---

(31) Se tratan de crimen de responsabilidad, crimen contra la salud pública, crimen contra la paz pública, crímenes contra la administración pública, y crímenes contra la humanidad. Crímenes atribuidos a Bolsonaro por juristas em relatório à CPI da COVID. *BBC News*, 15/septiembre/2021, Disponible en: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-58573727>.

(32) Durante períodos más críticos de la pandemia, el presidente salía los fines de semana, siempre sin mascarilla. Hasta el momento el no recibió la vacuna y dice que no la necesita, porque ya está protegido. Bolsonaro diz que não tomará vacina para ir à ONU: Para que eu vou tomar? *Poder 360*, 16/septiembre/2021. Disponible en <https://www.poder360.com.br/governo/bolsonaro-diz-que-nao-tomara-vacina-para-ir-a-onu-para-que-eu-vou-tomar/>.

(33) De acuerdo con el artículo n.º.7, definido por la Corte Criminal Internacional (ICC, 2013, p. 3), un «ataque directo contra población civil» promovido o alentado por un estado puede ser considerado crimen contra la humanidad.

(34) Véase VENTURA, PERRONE-MOISÉS y MARTIN-CHENUT, *op.cit.*

de fiscalización sanitaria. La última etapa de las investigaciones de la Comisión Parlamentaria está con el foco en la corrupción (35).

Por fin, ya cuando terminaba los trabajos, la Comisión Parlamentaria fue sorprendida por acusación a la empresa de seguros de salud que habría obligado los médicos a que indicasen medicamentos de eficacia no comprobada a los sospechados y enfermos de COVID, a título de experimento. La Prevent Senior, empresa de seguros de salud, hizo pruebas con personas que no fueron avisadas y, después, los muertos no fueron mencionados en el informe (36). Participantes del «gabinete paralelo» asesor del presidente habían mantenido contactos con directores de la Prevent Senior. Según los testimonios recogidos por la Comisión, el gobierno tenía interés en dar a la población la esperanza de un tratamiento temprano, alentándola a ignorar las medidas de distanciamiento social adoptadas por intendentes y gobernadores, para no dañar la economía. Una segunda pelea con empresas de seguro de salud se hizo pública, en la cual los médicos acusaban la directoria de otra empresa de salud –la Hapvida– de tener un alineamiento ideológico con el gobierno (37).

Simultáneamente al funcionamiento de la Comisión Parlamentaria de Investigación, el enfrentamiento político por el COVID-19 se fue fortaleciendo. El gobierno centró el foco en defenderse, mientras poderes sub-nacionales se encargaron de avanzar con las vacunas y las medidas de protección contra el contagio. A inicios de octubre de 2021 el 93,75% de la población adulta ya había recibido la primera dosis de la vacuna, en tanto que 58,15% ya tuvo el ciclo de vacunas completo (38). En estos mismos días, el número de muertes de COVID-19 por día siguió reduciéndose.

## VII. CONCLUSIÓN

Esta fue la trayectoria del enfrentamiento al COVID-19 en Brasil, desde marzo 2020 hasta octubre de 2021. No hubo una política consensuada ni siquiera articulada entre los niveles federal, regional y local, ni entre las dimensiones federales ejecutivo, legislativo y Justicia. Las muertes están en la cuenta de la población, que perdió amigos y parientes y eso se refleja en la caída de la popularidad del presidente desde el inicio de la pandemia. Sin desconsiderar otras motivaciones, el desempeño del presidente en la pandemia fue reprobado por muchos electores y la reprobación de su mandato creció (39). El gobierno brasileño tenía recur-

---

(35) Por ejemplo, véase CPI da COVID: Quem é quem no escândalo da Covaxin. *BBC News*, 29/junio, 2021. Disponible en <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-57647163>.

(36) Los medicamentos eran originarios de hidroxiclороquina y azitromicina. O caso Prevent Senior é o maior escândalo médico da história do Brasil, *Carta Capital*, 17/septiembre/2021. Disponible en <https://www.cartacapital.com.br/saude/caso-prevent-senior-e-o-maior-escandalo-medico-da-historia-do-brasil/>.

(37) Véase Columna de Malu Gaspar, Apresentação de Nise Yamaguchi foi usada por diretor da Hapvida para convencer médicos a prescrever cloroquina. *O Globo*, 05/octubre/2021. Disponible en <https://blogs.oglobo.globo.com/malu-gaspar/post/apresentacao-atribuida-nise-yamaguchi-foi-usada-por-diretor-da-hapvida-para-convencer-medicos-prescrever-cloroquina.html>

(38) Brasil registra 199 mortes por COVID e chega a 598 mil óbitos na pandemia. *Folha de São Paulo*, 05/octubre/2021. Disponible en <https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/10/brasil-registra-199-mortes-por-covid-e-chega-a-598-mil-obitos-na-pandemia.shtml>

(39) Encuesta del IPEC señaló 53% que consideraban el gobierno de Bolsonaro malo y pésimo, contra 22% que lo ven como óptimo o bueno. 23% lo consideraron regular. *Reprovação ao governo*

sos y formas de haber enfrentado el COVID-19 con más éxitos y menos daños, pero optó por una subutilización de las capacidades institucionales (40). Una mezcla de negligencia y politización por parte del gobierno federal y, todavía más fuerte, de la presidencia de la república, llevó a la pérdida de vidas. La Comisión Parlamentaria está por finalizar y divulgar su informe, antes del final de octubre, así como remitirlo a los órganos judiciales competentes. El auxilio de emergencia para los sectores más vulnerables de la población está por terminar, y el presidente está buscando una forma de remplazar el programa «*bolsa familia*» por un nuevo programa de asistencia identificado con su nombre, y que pueda traerle votos en su intento de reelección en 2022.

En lo que respecta la dimensión internacional, en el mes de septiembre 2021, el presidente fue a Nueva York para discursar en la Asamblea General de Naciones Unidas sin haberse vacunado, alegando que las normas de la ciudad no se aplicarían a jefes de estado y gobiernos. Y como si no fuese bastante, el ministro de salud, Marcelo Queiroga, se contagió con el coronavirus y tuvo que quedarse en cuarentena en Nueva York.

Cuando se concluyó este artículo, a finales de octubre de 2021, el país llegó a 598.185 de vidas perdidas por COVID-19, pero con la enfermedad en proceso de desaceleración y con la campaña de vacunación en avance. Aunque con la economía hecha jirones, el levantamiento progresivo de medidas de distanciamiento social abre perspectivas de un futuro cercano más tranquilo, cuando muchos hábitos abandonados para enfrentarse la pandemia empiezan a ser recuperados. Y, 2022 es un año de elección de presidente, lo que abre expectativas de vivir en un país menos caótico a partir de 2023.

## BIBLIOGRAFÍA

- CASARÕES, GUILHERME y SARAIVA, Miriam G. El populismo y la política exterior de Jair Bolsonaro. En A. BETTI, S. GRATIUS y A. RIVERO (eds.), *La política exterior del populismo*. Madrid: Tecnos, 2021, pp. 257-279.
- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT. *Elements of crimes*. The Hague, ICC, 2013. <https://www.icc-cpi.int/Publications/Elements-of-Crimes.pdf>.
- SARAIVA, Miriam G. y ALBUQUERQUE, Felipe L. R. de. *The foreign policy of Jair Bolsonaro in three moments*. Trabajo presentado en *16<sup>th</sup> World Congress of Political Science*, IPSA, Lisboa, 25-29/07/2020.
- VENTURA, Deisy de F. M. y BUENO, Flávia T. C. «De líder a paria de la salud global: Brasil como laboratorio del ‘neoliberalismo epidemiológico’ ante la COVID-19». *Foro Internacional*, LXI, n.º.2, cuad. 244, pp. 427-467, 2021.
- VENTURA, Deisy de F. M., PERRONE-MOISÉS, Cláudia y MARTIN-CHENUT, Kathia. «Pandemic and crimes against humanity: the “inhuman character” of health catastrophe management in Brazil». *Revista Direito e Praxis*, vol. 22, n.º.3, p. 2206-2257, 2021.

---

Bolsonaro sobe para 53%, aponta pesquisa IPEC; aprovação é de 22%. G1, 22/septiembre/2021. Disponible en <https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/09/22/reprovacao-ao-governo-bolsonaro-sobe-para-53percent-aponta-ipecc-approvacao-e-de-22percent.ghtml>.

(40) VENTURA, PERRONE-MOISÉS y MARTIN-CHENUT, *op. cit.*, p. 2236.

# APRENDIZAJE BASADO EN PROYECTOS PARA ENTENDER EL IMPACTO POLÍTICO DE LA PANDEMIA

Luis BOUZA GARCÍA  
Moneyba GONZÁLEZ MEDINA

## Resumen

*Este artículo analiza cómo han percibido el impacto de la pandemia en las políticas públicas, en el Estado de bienestar y en las estrategias de los actores políticos los estudiantes del último curso de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, a través de dos proyectos de innovación docente desarrollados en paralelo (1). El objetivo de este análisis es doble: por una parte, contribuye a mejorar el desempeño como docentes al ejercitar un proceso de reflexión crítica sobre nuestra práctica profesional. Por otra parte, ayuda a ampliar nuestro conocimiento y comprensión de las percepciones de los fenómenos políticos –en este caso una crisis sanitaria totalmente imprevista y global– por parte de los jóvenes.*

## Palabras clave

*COVID-19, actores políticos, acción colectiva, políticas públicas, política comparada.*

## Abstract

*This article analyses how undergraduate students of the Faculty of Law at the Autonomous University of Madrid have perceived the impact of the pandemic on public policies, the Welfare State and the strategies of political actors, through two teaching innovation projects run in parallel. The objective of this analysis is twofold: on the one hand, it contributes to improve our teaching performance by exercising a process of critical reflection on our professional practice. On the other hand, it helps to broaden our knowledge and understanding of the perceptions of political phenomena –in this case a totally unforeseen and global health crisis– by young people.*

---

(1) Mediante un proyecto se trabajó el enfoque de los ODS y del Aprendizaje Basado en Proyectos, y mediante el otro se introdujo la herramienta de la infografía (Proyecto Visualízalo. D\_010.20\_INN) para ser aplicado en la difusión de los resultados. Este trabajo se centra en el primero de ellos.

## Keywords

*COVID-19, political actors, collective action, public policies, comparative politics.*

SUMARIO. I. Introducción. II. La integración del enfoque de los ODS a través del Aprendizaje Basado en Proyectos. III. Innovación docente en un contexto de pandemia y de enseñanza híbrida. 1. Aplicación de la lógica del APB en el diseño del proyecto. 2. Analizar el impacto de la pandemia en clase: Riesgos y oportunidades. IV. Modelos explicativos del cambio en las políticas públicas: la pandemia como *focusing event*. V. Análisis de los trabajos de los estudiantes y su valoración del proyecto. 1. Temática y propuestas de los trabajos de los estudiantes. A. Política sanitaria. B. Recuperación y nuevos sectores de actividad. C. Impacto social. 2. Cuestiones relativas al comportamiento de los actores. 3. Valoración de los estudiantes del proyecto: ODS, innovación y comentarios generales. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

La pandemia de COVID-19 ha tenido una enorme repercusión en la enseñanza. No en vano, en España, fue este sector el primero en suspender sus actividades presenciales antes de que se decretase el confinamiento general de la población. Una vez quedó claro que dicho confinamiento no sería una interrupción breve del día a día de los ciudadanos, sino que iba a alterar las formas de trabajo, sociabilidad y comunicación durante meses, todos los niveles de educación tuvieron que adaptarse a nuevas formas de docencia. La migración hacia la enseñanza a distancia y *online* ha supuesto un verdadero test de estrés de las políticas y recursos educativos, revelando fracturas como la desigualdad territorial y social entre centros y desafíos tales como la necesidad de adoptar nuevas metodologías o la formación del profesorado. Sin embargo, existen pocos trabajos sobre las implicaciones de estos cambios en la enseñanza superior de la ciencia política. Más allá de la necesidad de hacer una rápida y a veces traumática transición hacia nuevas formas de docencia, la pandemia abre nuevas temáticas, nuevas formas de ejercer el poder y la contestación social que debemos incluir en nuestra actividad docente.

Este trabajo presenta los resultados de un proyecto de innovación docente compartido por tres asignaturas del último año del doble grado en Derecho y en Ciencia Política y Administración Pública y del grado en Ciencia política y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Madrid, consistente en coordinar el desarrollo de competencias y una parte de los contenidos sobre actores políticos, comparación de políticas públicas y Estado de bienestar a través de un proyecto integrado para las tres asignaturas. Su objetivo es fomentar la capacidad de relacionar conceptos, su aplicación a problemas reales, la profesionalización y la reflexividad de los estudiantes sobre problemas colectivos actuales.

El proyecto se nutre del aprendizaje de los tres cursos anteriores que, siguiendo la misma lógica, incorporaron el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) tanto desde un punto de vista metodológico (aplicación de un enfoque de trabajo integrado) como de contenido, abordando problemas de diversa naturaleza que podían ser relacionados con uno o varios de los 17 ODS (peatonalizaciones de los centros de ciudades, aumento del alquiler, movilidad urbana y COVID-19/recuperación postpandemia).

Además, la iniciativa no solo afronta el reto de introducir el marco de los ODS en la universidad sino también de trabajar la lógica del Aprendizaje Basado en Proyectos (ABP) con estudiantes no acostumbrados a aplicar dinámicas de trabajo complejas y de carácter eminentemente práctico. En este sentido, a la ventaja de enfrentarse a tareas profesionales similares a las que tendrán que desarrollar en sus futuros empleos se contraponen la incertidumbre de tener que aprender nuevos métodos de trabajo en un su último año, en el que su prioridad es terminar el grado. A partir de esta experiencia, presentamos los principales resultados de los trabajos finales de los estudiantes y su valoración general del proyecto.

En la experiencia de este curso, se constata la capacidad de aplicar conceptos y desarrollar comparaciones, así como de llevar a cabo proyectos realistas de asesoramiento a actores políticos sobre oportunidades y riesgos relacionados con la crisis del COVID-19. Sin embargo, también resulta llamativa una cierta dificultad para analizar el entorno estratégico y traducir en hipótesis de trabajo aspectos relacionados con el efecto de las políticas públicas y su implantación en el medio plazo. En las conclusiones planteamos una serie de interrogantes sobre la validez de los resultados, la pertinencia del método y la didáctica del proyecto con el objetivo de generar una reflexión para la mejora de su implementación en el futuro.

El artículo se estructura en seis apartados. En primer lugar, se introduce el contexto en el que se enmarca el proyecto con referencia a la integración de los ODS en las universidades y la aplicación de la metodología del Aprendizaje Basado en Proyectos (ABP). A continuación, se presenta el diseño del proyecto junto con una reflexión sobre la dificultad de trabajar en condiciones de incertidumbre en cuanto a la temática (respuestas ante el COVID-19) y de precariedad para la mayor parte de estudiantes. A continuación, se desarrollan los presupuestos teóricos en los que se insertaba el proyecto: la explicación del cambio en las políticas públicas desde la Teoría del Equilibrio Puntuado o el Incrementalismo. El siguiente apartado presenta los principales datos sobre la temática y las propuestas de los trabajos de los estudiantes, una síntesis de los actores movilizados, así como las valoraciones que hacen del conjunto del proyecto. Por último, en el apartado de conclusiones se describen los principales resultados desde el punto de vista del contenido de las asignaturas implicadas.

## **II. LA INTEGRACIÓN DEL ENFOQUE DE LOS ODS A TRAVÉS DEL APRENDIZAJE BASADO EN PROYECTOS**

La Agenda 2030, aprobada en 2015 por Naciones Unidas, busca conseguir un crecimiento económico respetuoso con el medio ambiente y el bienestar social en 17 áreas de política pública. Cada una de ellas constituye un objetivo de desarro-

llo sostenible (ODS). La naturaleza compleja de estos objetivos exige el compromiso de distintos actores y niveles de gobierno en su consecución (González Medina y Bouza García, 2019). Entre ellos, las universidades emergen como actores clave en la localización de los ODS y se espera que manifiesten un liderazgo claro en su implementación: «*la Agenda 2030 marca unos objetivos ambiciosos que deberían ser usados como referente en la política universitaria*» (Rodríguez Lozano, 2020).

Este liderazgo puede ejercerse a través de sus misiones principales: la formación y la investigación; pero también a través de la transferencia del conocimiento y la adaptación de su propia gobernanza interna a este nuevo marco (González Medina, 2020). En otras palabras, su impacto para el alcance de los 17 ODS resulta significativo desde cuatro ámbitos: la Investigación, la Educación, la Gestión y Gobernanza, y el Liderazgo Social (SDSN, 2017).

En apoyo del *Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030* (Gobierno de España, 2018), las universidades españolas declararon su compromiso de promover los ODS en todos los ámbitos de la actividad universitaria, que quedó formalizado en un acuerdo de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE, 2018). Desde entonces, diversos documentos han servido para llevar este compromiso a la práctica, entre los que destacan una serie de guías e informes que, fundamentalmente, identifican buenas prácticas internacionales (SDSN, 2017; 2020) y nacionales (Miñano y García Haro, 2020), además de propuestas para llevar a cabo su medición y seguimiento en las universidades (Alba Hidalgo *et al.*, 2020; González Medina, 2020).

Sin embargo, a pesar de lo anterior, la integración de los ODS en las universidades sigue siendo una decisión muy personal, en tanto que no se han definido directrices, metodologías y cuadros de indicadores de política universitaria que institucionalicen su aplicación de una forma generalizada. De hecho, en la investigación desarrollada por Albareda-Triana *et al.*, se afirma que tanto los contenidos curriculares vinculados a los ODS como las metodologías educativas para su implementación resultan deficientes (2018: 474). En este sentido, gran parte de los semilleros de propuestas en este ámbito provienen de iniciativas de innovación docente.

### III. INNOVACIÓN DOCENTE EN UN CONTEXTO DE PANDEMIA Y DE ENSEÑANZA HÍBRIDA

#### 1. APLICACIÓN DE LA LÓGICA DEL APB EN EL DISEÑO DEL PROYECTO

El proyecto docente del que da cuenta este trabajo hace su propia interpretación de este proceso, distinguiendo entre una dimensión sustantiva y otra de proceso. En su dimensión sustantiva, tomamos como referencia el marco de los ODS, identificando problemas colectivos que puedan ser analizados por los estudiantes en una realidad territorial cercana, pero también comparable, y que puedan ser relacionados con uno o varios ODS. Por otro, en su dimensión de proceso, pensamos en un enfoque de trabajo integrado, relacional y orientado a la práctica. A tal fin, adoptamos la lógica del Aprendizaje Basado en Proyectos (APB), que incorpora todos estos elementos.

El APB, ha sido definido como una «*estrategia metodológica de diseño y programación que implementa un conjunto de tareas basadas en la resolución de preguntas o problemas (retos), mediante un proceso de investigación o creación por parte del alumnado que trabaja de manera relativamente autónoma y con un alto nivel de implicación y cooperación y que culmina con un producto final presentado ante los demás (difusión). Una sociedad en continuo cambio requiere educar desde la incertidumbre a través de la experiencia y construyendo conocimientos compartidos generados desde la interacción y fomentando la autonomía*» (Gobierno de Canarias). Teniendo en cuenta nuestros objetivos docentes, la lógica subyacente a esta metodología nos permitió poner en práctica, con un carácter experimental, lo que buscábamos, siendo lo suficientemente flexible para ir introduciendo mejoras cada año.

El proyecto consistió en la coordinación de una parte de los contenidos de las asignaturas último curso «Actores Políticos y Acción Colectiva», «Estado del Bienestar» y «Políticas Públicas Comparadas» en torno al análisis de los impactos políticos de la pandemia. Se trataba de una temática que, además, daba juego para establecer relaciones con varios ODS. No solo con el ODS 4 (Educación de calidad), sino también con otros como el ODS 3 (Salud y Bienestar), ODS 8 (Trabajo decente y crecimiento económico), ODS 9 (Agua, industria, innovación e infraestructura), entre otros.

Ahora bien, es importante señalar que, al tratarse de asignaturas de último año, esta circunstancia supuso al mismo tiempo tanto un problema (de motivación) como una oportunidad (de estructura de conocimientos del alumnado). De una parte, los estudiantes de último curso han adquirido los conocimientos teóricos y prácticos fundamentales del grado, por lo tanto, están en la situación ideal para enfrentarse a un proyecto práctico de carácter profesionalizante. Además, trabajando de forma integrada se evita el solapamiento de algunos contenidos de las tres asignaturas, puesto que la lógica del ABP es la de coordinar conocimientos interrelacionados.

Sin embargo, se observan una serie de problemas. Primero, los estudiantes están más acostumbrados a «consumir» contenidos que a adoptar un rol activo en la generación de los mismos. Segundo, hasta ese momento no se han enfrentado a un trabajo complejo de carácter eminentemente práctico, estando más habituados a tareas prácticas concretas aisladas en cada asignatura. En este sentido, tienen que aprender nuevos métodos de trabajo en un año final en el que su prioridad es terminar el grado. Por último, para el caso de los estudiantes del doble grado en Derecho y Ciencia Política, hay un mayor peso de la perspectiva profesional del Derecho. En este sentido, el diseño de un proyecto basado en la lógica del ABP puede contribuir a mejorar su motivación (por utilidad profesional, reforzando la lógica de la Ciencia política) a condición de que se explique que no es una tarea adicional, sino un ejercicio que crea economía de escala al presentar un único trabajo para las tres asignaturas.

A partir de estos presupuestos, los estudiantes tienen que realizar un trabajo en grupo (3-5 personas) que representa el estándar profesional. En este caso se trata de un informe como el que podría tener que elaborar un consultor político en el caso de que un cliente (empresa, partido político, ayuntamiento o asociación) le pidiese un análisis del impacto de un cambio en la política pública (real o simulado, exógeno o endógeno) en el equilibrio político y de políticas.

En dicho informe tienen que hacer uso de un conjunto de herramientas propias del análisis comparado de políticas públicas, realizar un mapeado de actores utilizando metodologías estándar (por ejemplo, matrices de actores utilizadas en el ámbito europeo –proyectos URBACT– o el análisis de redes sociales mediante *softwares* específicos, como VISONÉ) o realizar un análisis sobre la estrategia de acción colectiva más recomendable para su actor. Además, como se ha señalado, se entrega el mismo trabajo, que contiene partes comunes y específicas, para las tres asignaturas, ajustando los anteriores contenidos modularmente en función de en cuántas asignaturas estén matriculados los miembros del grupo de trabajo. Finalmente, este año se ha incluido mediante un proyecto de innovación docente una nueva herramienta para la difusión de resultados: la infografía.

Estos presupuestos nos permiten situar a los estudiantes en un contexto idóneo para el aprendizaje en una asignatura de último curso: un desafío actual, de gran relevancia profesional y que se concreta en un producto que obliga a visualizar las conexiones entre las tres asignaturas implicadas, más allá a poner en práctica el conjunto de destrezas y conocimientos adquiridos en el grado. Esta idea de situación de destrezas y conocimientos en un contexto práctico es especialmente importante para la adquisición efectiva de las herramientas específicas de las asignaturas como el uso de herramientas como el mapa de actores o las tablas de comparación de casos, que son relativamente difíciles de explicar mediante un texto o una clase al uso, pero cuya utilidad resulta muy evidente en un análisis aplicado, al mostrar su uso real en el día a día por los profesionales del sector.

En el caso de la temática del COVID-19 es probable que su amplitud haya condicionado la elección de problemas muy concretos por parte de los estudiantes, mientras que a una minoría les ha permitido tratar asuntos de su interés solo tangencialmente relacionados con la pandemia. Junto a ello, la temática del trabajo de los estudiantes está fuertemente condicionada por el actor político asignado como cliente a quien deben asesorar. En este sentido, se recomienda a los estudiantes que elijan un tema que sea susceptible de explicación mediante la comparación de casos (por ejemplo, ¿por qué determinados Estados optan por cierres más prolongados de la hostelería?) y que, a su vez, la hipótesis que se discuta en el trabajo sirva para elaborar el diagnóstico y reforzar las demandas del actor.

En cuanto al diseño metodológico del proyecto y la dinámica de trabajo de los grupos, fue compatible con la modalidad de enseñanza híbrida. Entre las ventajas de esta modalidad destacamos la creación de un entorno de trabajo (a través de *Microsoft Teams*) adecuado tanto para intercambiar contenidos y trabajar de forma colaborativa en el documento como para reunirse entre los miembros del grupo (2) y mantener tutorías con los docentes. Además, los estudiantes realizaron un «trabajo de campo digital», recurriendo a la administración de cuestionarios en línea (Google form, etc.) o a la realización de entrevistas a través de videoconferencia (Skype, Teams, Zoom, etcétera). Además, la celebración de la mesa redonda con invitados externos también se realizó de forma no presencial (a través de Zoom). Lo mismo ocurrió con el formato de las presentaciones y las simulaciones, para cuyo desarrollo emplearon recursos digitales como la realiza-

---

(2) Hay que tener en cuenta que no todos los estudiantes del grupo están matriculados necesariamente de las mismas asignaturas, pudiendo cursar una, dos o las tres asignaturas involucradas en el proyecto.

ción de vídeos, aplicaciones móviles, etcétera. Sin embargo, entre los inconvenientes, la limitación del contacto presencial entre ellos, así como con los docentes y los invitados de la mesa redonda, restó «emoción» a las presentaciones en directo y al desarrollo de las negociaciones durante las simulaciones en comparación con años anteriores.

## 2. ANALIZAR EL IMPACTO DE LA PANDEMIA EN CLASE: RIESGOS Y OPORTUNIDADES

En la primavera de 2020, cuando se declara la pandemia y se inicia el confinamiento, el equipo docente se encontraba llevando a cabo la revisión anual del proyecto y en plena reflexión sobre la temática para el curso 2020-21. Entonces nos pareció evidente que era necesario abordar la situación de algún modo, ya fuese de manera genérica o en alguna de sus derivadas (políticas de salud, recuperación verde, etcétera.).

El impacto de la pandemia en las políticas públicas como tema para el curso 2020-21 entrañaba, sin embargo, una serie de riesgos derivados de la naturaleza única de dicho acontecimiento y de estar en curso durante el desarrollo del proyecto. Más allá de las dificultades generales relacionadas con la docencia *online* y de realizar trabajos prácticos e investigación con fuentes únicamente digitales, la preocupación por el impacto en el rendimiento de los problemas de salud física y mental de estudiantes y docentes, además de la dificultad de organizar las actividades prácticas asociadas con el proyecto (simulaciones, presentaciones y mesas redondas), convertían «la pandemia» en un problema difícil de abordar.

Además, por una parte, nos faltaba suficiente distancia con el acontecimiento, ya que aún no sabíamos qué efectos dejaría en las políticas de empleo, la atención primaria o las políticas educativas, lo que dificultaba la realización de los trabajos con una dimensión empírica. Por otra parte, la naturaleza global (tanto en el sentido internacional como temático) de la pandemia hacía difícil dar orientaciones temáticas que ayudasen a los estudiantes a delimitar los objetos de sus trabajos. A modo de ejemplo, el proyecto se inició en plena segunda ola, los trabajos se desarrollaron durante la desescalada de dicha ola, los exámenes se celebraron en el pico de la tercera ola y la convocatoria extraordinaria se ha desarrollado en plena campaña de vacunación. Esto implicó una fuerte incertidumbre sobre el recorrido, impacto y efecto de las medidas adoptadas a lo largo de la pandemia tales como las políticas de rastreo y testeo, aforos y horarios de apertura, etcétera.

A pesar de ello, optamos por elegir esta temática por dos motivos. En primer lugar, el impacto de la pandemia en nuestras políticas públicas y sistema político iba a condicionar el inicio de la carrera profesional de nuestros estudiantes y, por lo tanto, era fundamental darles un espacio para el análisis y la reflexión sobre la misma. La pandemia también representaba la mayor crisis sanitaria, económica, social y seguramente política que conocerá esta generación, por lo que resultaba impensable no abordarla directamente. Así, abordarla en el aula suponía darles una primera oportunidad de integrar la nueva realidad en su reflexión personal, en su formación académica y en su currículo profesional. En este sentido, la apuesta del equipo docente fue la de asumir la incertidumbre de la temática como una oportu-

nidad genuina de aprendizaje. De alguna manera la incertidumbre actuó casi como un experimento docente a la hora de confrontar a los estudiantes a los múltiples dilemas del proceso de decisión pública y a los vaivenes de las estrategias de los actores públicos y privados. En este sentido, se dio a los estudiantes libertad para elegir el tema de trabajo concreto, explicando ellos mismos su relación con la pandemia. Además, se les asignó un actor político (Partido Popular, Farmaindustria, Ministerio de Educación, etc.) para ayudarles a delimitar la temática.

El segundo motivo tiene que ver precisamente con el estímulo de la reflexión estratégica: la propia naturaleza extraordinaria de una pandemia se puede conceptualizar como un *focusing event* (DeLeo *et al.*, 2021) con el potencial de cambiar dramáticamente los equilibrios existentes en casi todas las políticas e introducir cambios importantes en las agendas políticas y de investigación. En unos pocos meses el debate público y político se ha centrado en políticas como el ingreso mínimo vital, los ERTE, la digitalización de la economía, la resiliencia y la capacidad de innovación, asuntos que anteriormente apenas formaban parte de seminarios especializados. En la agenda de investigación, el número de publicaciones y de proyectos que abordan este *issue* desde todos los ámbitos del conocimiento es abrumador.

Enfrentar a los estudiantes a estas innovaciones, cuya concreción es incierta, era, por tanto, una oportunidad para entender cuestiones teóricas complejas como el equilibrio entre agencia y estructura, en qué medida las decisiones del pasado condicionan la capacidad de respuesta a la pandemia (*path dependence*) o el propio desarrollo de la reflexión estratégica (imaginar escenarios, entender las inercias y el peso de las estructuras, anticipar el comportamiento de los actores, etcétera). Específicamente, en lo referente a la movilización de actores se produce una estructura de oportunidad excepcional con la planificación de las inversiones del programa *Next Generation* EU. Al tratarse de fondos excepcionales, a invertir en áreas de política pública novedosa y con unas reglas de gestión y rendición de cuentas que están motivando cambios a nivel doméstico (3), son un escenario ideal para la competición entre actores innovadores que intentarán que dichos fondos se dediquen a nuevos sectores mientras que los actores dominantes intentarán que dichas inversiones se concentren en renovar proyectos y sectores ya consolidados.

#### IV. MODELOS EXPLICATIVOS DEL CAMBIO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LA PANDEMIA COMO «FOCUSING EVENT»

Para introducir el impacto de la pandemia en las políticas y los actores en el contexto nos apoyaremos en las mismas corrientes teóricas empleadas en el proyecto docente sobre los procesos de cambio de las agendas: la *Teoría del Equili-*

---

(3) Ver, en este sentido, la noticia sobre el Anteproyecto de Ley de evaluación de las políticas públicas, impulsado por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública, donde se establece que «El reto de afrontar con la máxima transparencia y eficacia el aprovechamiento de los recursos procedentes del Mecanismo *Next Generation* y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, exige el fortalecimiento, a todos los niveles, de las herramientas de impulso democrático como es la evaluación de políticas públicas».

Más información: <https://www.mptfp.gob.es/portal/prensa/actualidad/noticias/2021/05/20210518.html> (consulta: 1 de junio de 2021).

*brio puntuado* (PET) y el *Incrementalismo* (Baumgartner *et al.*, 2014). Las diferencias entre ambos modelos se encuentran en la frecuencia e intensidad del cambio en la agenda, así como en el tipo de cambio. En cuanto a la primera dimensión, el PET sostiene que debido a que la atención de los decisores es limitada, la estabilidad es la característica principal de las agendas puesto que los actores dirigen su atención a otros asuntos. En este sentido, lo que explica un cambio en la agenda son *shocks* inesperados, conocidos como *focusing events* (DeLeo *et al.*, 2021) en la literatura internacional, que provocan bruscos cambios de rumbo de la agenda política para responder a cambios sobrevenidos.

Estos acontecimientos son excepcionales, no sólo por su importancia sino por la dificultad de mediatizarlos para ejercer presión sobre las instituciones, de modo que modifiquen las políticas en vigor. Siguiendo la lógica de la economía de la atención, no basta con que un acontecimiento sea significativo y cuestione las preferencias establecidas, sino que, además, los actores del sistema político tienen que sentir que sus preferencias son cuestionadas por la opinión pública. Por esta razón, la mayor parte de agendas pueden explicarse mejor a través del *Incrementalismo* (Lindblom, 1959). Esta perspectiva asume que existe una pluralidad de actores implicados en los procesos de elaboración de políticas públicas y que la mayor parte de los *policy-makers* parten de las políticas pasadas. Por tanto, la forma habitual de cambio en la agenda no pasa por cambios bruscos debido a acontecimientos externos noticiosos sino más bien por la acumulación de pequeños cambios en el tiempo como respuestas contingentes a demandas separadas (4). Este enfoque, además, le da un mayor peso a la acción intencionada de actores interesados, emprendedores de causa (*policy entrepreneurs*) y redes de políticas públicas (*policy networks*) para situar asuntos en la agenda.

El énfasis en el papel de los actores también sirve para prestar atención a las resistencias a los cambios en la agenda por parte de aquellos que se benefician del *statu quo*. De esta manera, este enfoque sugiere que el margen para el cambio en cada oportunidad es menor. Esto tiene dos consecuencias importantes: por una parte, los cambios en la agenda no son tanto el resultado de oportunidades históricas (*critical junctures*) sino de la acumulación de cambios de menor alcance. En segundo lugar, resulta menos evidente localizar los cambios de la agenda en un único foro de elaboración de políticas públicas, puesto que pueden ser resultado de la acumulación de cambios relativamente menos importantes en varios campos que en principio parecerían desconectados, lo que Kingdon (2003) conceptualizó como la confluencia de varios flujos o corrientes (*policy streams*): la política, el problema y la solución.

En este sentido, es sencillo identificar la crisis sanitaria del COVID-19 como un acontecimiento externo que concita la atención de la opinión pública durante un largo periodo de tiempo y que tiene el potencial de plantear un amplio debate más allá del sistema sanitario sobre la resiliencia, la solidaridad o la jerarquía de valores como el derecho a la salud y la libertad. Además, la repercusión económica y social de la pandemia (y, sobre todo, de su gestión) tienen un efecto multipli-

---

(4) Para que el *Incrementalismo* funcione deben darse dos condiciones. Por una parte, que todos o la mayor parte de los intereses afectados estén representados en la política. Por otra, que no haya grandes desequilibrios de poder entre los actores, en cuyo caso se requiere el diseño de una estrategia decisional para reestablecer el equilibrio.

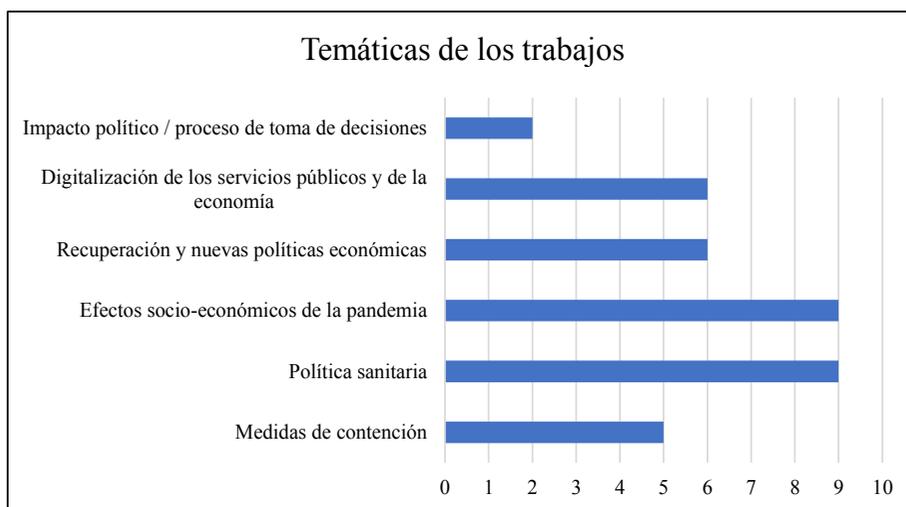
gador de dichos debates. Por último, constituye un acontecimiento de verdadero alcance global, lo que garantiza que las opiniones públicas se retroalimenten, comparen soluciones y respuestas y se entable una conversación más o menos global sobre el mundo de después. Sin embargo, la mera naturaleza externa e inesperada de la crisis no justifica su conceptualización como acontecimiento focalizador: es necesario estudiar su mediatización (es decir, el marco interpretativo del acontecimiento adoptado por los actores que intermedian entre opinión pública y políticas públicas) y, posteriormente, el efecto de la adopción del nuevo marco (posiblemente diferenciado entre diferentes subsistemas de política pública) en cada política.

## V. ANÁLISIS DE LOS TRABAJOS DE LOS ESTUDIANTES Y SU VALORACIÓN DEL PROYECTO

### 1. TEMÁTICA Y PROPUESTAS DE LOS TRABAJOS DE LOS ESTUDIANTES

La orientación de nuestro proyecto hacia la participación de los actores en la elaboración de políticas públicas nos ha permitido capturar su impacto en un número relativamente amplio de políticas diferentes. A continuación, se presenta la **política o políticas públicas objeto de los trabajos**.

Figura 1. *Asuntos de política pública tratados en los trabajos de los estudiantes*



Fuente: Elaboración propia

La amplitud de la categoría impacto socioeconómico requiere una especificación sobre los temas. Concretamente, 4 trabajos se centraron en la posible brecha digital de la educación a distancia, 2 sobre el impacto social (diversidad funcional y ERTE) y 3 sobre el impacto económico (específicamente en construcción y hostelería). De manera más específica uno de los trabajos sobre política sanitaria se centró en el impacto sanitario en las residencias de mayores. En cuanto a la digitalización de servicios públicos y economía, 4 trabajos abordaron diferentes servicios públicos y 2 el potencial del teletrabajo para la economía.

En una primera lectura de los datos sorprende la gran cantidad de trabajos sobre cuestiones relativamente inmediatas. La más evidente es la categoría de las medidas de contención de la pandemia (uso de mascarilla, aforos o restricciones de viaje). También entran en esta categoría los trabajos sobre el impacto del teletrabajo o los que tienen que ver con la adaptación de la educación. Sorprende porque, en principio, lo esperable es que estas medidas desaparezcan con la mejora de los indicadores sanitarios o el final del estado de alarma, ya sea con el final de las medidas de contención o el retorno a la presencialidad en el trabajo y las aulas. Por oposición, a pesar de su carácter estratégico de cara al medio-largo plazo, no hay ningún trabajo específico sobre los fondos europeos o sobre la preparación del Plan de Recuperación, Transformación(5) y Resiliencia (aunque sí sobre el futuro de servicios como la educación y la sanidad o de políticas de sostenibilidad). Tampoco sobre el proceso de vacunación. En cuanto a las políticas de futuro introducidas en reacción a la pandemia, igualmente sorprende la ausencia de trabajos sobre el nuevo ingreso mínimo vital a pesar de la idoneidad de esta temática para la identidad de algunos de los actores asignados a los grupos de trabajo (por ejemplo, la sección española de la Red europea de lucha contra la pobreza).

La preferencia de los estudiantes por temas de investigación más fáciles de delimitar temporalmente en el corto plazo puede ser reflejo de su dificultad de reflexión estratégica. En un modelo de aprendizaje generalmente más orientado a la producción y demostración de conocimientos, el ejercicio de trabajo con tendencias y escenarios puede resultarles especulativo a numerosos estudiantes. Sin embargo, la lectura de los trabajos un semestre después de su entrega revela que muchos de estos trabajos anticiparon correctamente el potencial de politización (evidenciado por la campaña electoral de abril – mayo 2021 en la Comunidad de Madrid) de medidas en principio relativamente técnicas y adoptadas por gobiernos de signo diferente como la limitación de aforos o el horario de cierre de la hostelería y el comercio. En este sentido, aunque el escaso número de trabajos centrado en temas procedimentales o institucionales no es sorprendente, sí que llama la atención, a la vista de la actual centralidad de órganos como el Consejo Interterritorial del Servicio Nacional de Salud, la falta de atención a las cuestiones relativas a la coordinación multinivel en política sanitaria o educativa.

Por otra parte, el estudio del impacto de medidas destinadas a responder a la urgencia de la pandemia (docencia híbrida o reducción de ratios en las aulas), aun-

---

(5) Este plan fue presentado el 30 de abril de 2021 y está disponible en el siguiente enlace: [https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan\\_Recuperacion\\_%20Transformacion\\_%20Resiliencia.pdf](https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf) (consulta: 1 de junio de 2021).

que no tengan vocación de duración en el tiempo, no dejan de ser experimentos que anticipan posibles tendencias de cambio en la digitalización de la educación. En este sentido, los estudios sobre la brecha educativa en la educación o sobre las limitaciones de las universidades en cuanto a la docencia híbrida tienen un fuerte potencial para entender tanto futuras trayectorias como para anticipar los problemas y límites a dichas evoluciones.

Merece la pena mencionar otras dos potenciales críticas a los trabajos. La primera es que quizá algunos trabajos han analizado medidas, decisiones y políticas demasiado específicas para poder realizar eficazmente el proceso de generalización sugerido en el párrafo anterior. Esta es, seguramente, una de las dificultades del APB: los estudiantes intentan demostrar la viabilidad de un proyecto concreto y no siempre hay ocasión de recordar el contexto general de dichas medidas. En segundo lugar, y esta es una crítica relacionada con la anterior (pero limitada a unos pocos trabajos), algunos grupos han omitido casi por completo la reflexión sobre el efecto de la pandemia para centrarse en el estado de la cuestión o una propuesta de reforma de una política sin tener en cuenta los cambios relacionados con la pandemia.

Dicho esto, los trabajos contienen una serie de **diagnósticos y recomendaciones** que se ajustan plenamente a los requisitos del APB y numerosos de ellos se podrían trasladar a la realidad. Resulta complejo, sin embargo, presentar de manera estructurada las recomendaciones debido a su diversidad, por lo que nos limitaremos a resumir por grupos temáticos las más comunes y las más originales.

#### **A. Política sanitaria**

En primer lugar, varios de los trabajos muestran que el sistema sanitario español se encontraba peor preparado en términos comparados para hacer frente a la pandemia debido a la falta de recursos y, en especial, a la falta de inversión en recursos humanos. Sin embargo, los diagnósticos y propuestas muestran una mayor diversidad. En este sentido, algunos trabajos apuestan por una mayor inversión en general, mientras que otros se centran específicamente en la capacitación de los recursos humanos. Además, varios de los trabajos centran su diagnóstico en la gestión de la sanidad como un factor que dificulta su capacidad de adaptación y respuesta. Así, se realizan propuestas que van desde extender el modelo de gestión privada (Alzira o Valdemoro) a la atención primaria, hasta desarrollar la cooperación público-privada en todos los procesos que no tengan que ver con la aplicación de tratamientos (realización de tests, seguimiento de cuarentenas, rastreo de casos). No obstante, también hay trabajos que dudan del efecto positivo de dichos procesos de externalización o colaboración con el sector privado.

#### **B. Recuperación y nuevos sectores de actividad**

En lo relativo a la *recuperación y los nuevos sectores de actividad*, todos los trabajos en esta temática coinciden en que la pandemia es una estructura de oportunidad para la transformación de la economía y, casi todos, en que sin la implicación del sector público (mediante apoyo presupuestario, pero también con refor-

mas regulatorias) su impulso sería difícil. Sin embargo, no hay un único diagnóstico sobre si las inversiones públicas para la recuperación deben centrarse en los sectores tradicionales (por ejemplo, con trabajos que apuestan por la recualificación y la innovación en la hostelería y la construcción) o destinarse a sectores emergentes y/o de alto valor añadido (como la biotecnología o la industria farmacéutica, sectores ambos que han reforzado su capacidad de inversión durante la pandemia).

### C. Impacto social

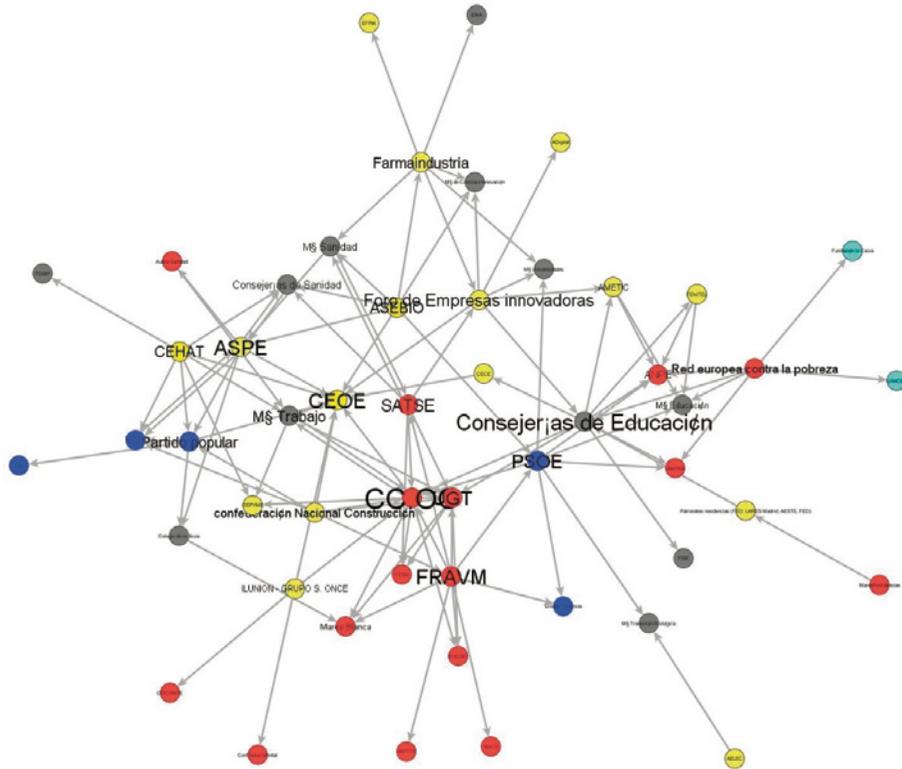
En lo relativo al *impacto social* de la pandemia los trabajos sugieren que los efectos más importantes pueden provenir de la precarización de servicios públicos como la educación (fruto fundamentalmente del desigual acceso al aprendizaje a distancia), la sanidad y la atención a la dependencia y a los mayores, más que del impacto económico, en la medida en que los trabajos dedicados al análisis de los ERTE son optimistas sobre su capacidad de respuesta.

En términos generales, los trabajos asumen que la pandemia no ha cambiado dramáticamente la posición y capacidad de agencia de los actores del sistema político y que el posible cambio en la influencia de algunos de ellos (sindicatos de sanitarios, *lobbies* de la innovación sanitaria y farmacéutica o la patronal de la hostelería) depende de su capacidad de agencia en el medio plazo para aprovechar las ventanas de oportunidad que se abren en las diferentes políticas.

## 2. CUESTIONES RELATIVAS AL COMPORTAMIENTO DE LOS ACTORES

El segundo elemento que nos permite entender el análisis de los estudiantes sobre la pandemia tiene que ver con las coaliciones de actores que se han movilizad o en torno a las políticas anteriormente analizadas. Esto no constituye un análisis neutro de la realidad sino un reflejo del trabajo de los estudiantes sobre dicha realidad. El contraste de dicha visión con la de los autores y los lectores es una forma más de entender los efectos del diseño docente y de las propias condiciones de trabajo en pandemia sobre la visión de los estudiantes.

Figura 2. Sociograma resumen de las relaciones identificadas por los mapas de actores



Fuente: Elaboración propia, a partir de la información de los trabajos

El grafo resume el conjunto de mapas de actores elaborados por los estudiantes, con el objetivo de dar una visión de conjunto de las relaciones entre actores captadas en los trabajos de los estudiantes y, por extensión, de aquellas que no se visualizan tan bien. Cada punto (nodo) representa un actor político tenido en cuenta en los trabajos, cada color se usa para identificar diferentes tipos de actores (los azules son partidos políticos; los grises actores burocráticos; los rojos sindicatos, ONG y movimientos sociales; los amarillos actores de interés económico; y los turquesas, fundaciones) y el tamaño del nombre del actor representa su número de contactos. Los actores se agrupan en regiones similares del mapa en función del número relaciones compartidas entre dichos actores, lo cual contribuye a visualizar las coaliciones de actores.

El grafo está condicionado por la calidad y las temáticas del trabajo de los estudiantes como principal fuente de datos. Esto explica seguramente la poca visibilidad de actores burocráticos clave como las Consejerías y el Ministerio de Sanidad y el peso de actores como las consejerías de Educación (como dijimos más arriba, los problemas de la brecha digital son una de las temáticas de numerosos trabajos).

Pero también está condicionado por el modelo del Aprendizaje Basado en Proyectos: al tener que circunscribirse a un proyecto viable en un trabajo corto, la mayor parte de mapas de actores están limitados en el número de actores, en el marco geográfico de los mismos (muchos trabajos optan por la dimensión local o autonómica) y por la posición de los actores en la materia. En este sentido, por ejemplo, el trabajo de los estudiantes a quienes se les asignó el PSOE se centraba fundamentalmente en la posición de dicho partido sobre la vuelta a las aulas.

La naturaleza de los trabajos también condiciona el tipo de estructura del gráfico, en la que se visualizan numerosos grupos de actores fuertemente relacionados entre sí y con débil conexión con el conjunto, sin que resulte evidente una jerarquía. Sin embargo, merece la pena prestar atención a dichas coaliciones pues detrás de la mayor parte de ellas subyace la visión de la acción colectiva de los estudiantes. En primer lugar, la mayor parte de coaliciones están más guiadas por la ideología que por el interés. En este sentido, los estudiantes tienden a agrupar a actores económicos con los partidos de liberales y conservadores y a los actores sociales entre sí y con los partidos de izquierda. Esto les impide entender que los actores colectivos tienen que mantener relaciones de trabajo estructuradas con el conjunto del arco político y formular sus demandas de manera sectorial para cada ideología.

En segundo lugar, el mapa refleja bien que los estudiantes tienden a concebir a los partidos como maquinarias fundamentalmente electorales, puesto que los actores sociales y económicos se relacionan mucho más con los actores ejecutivos y burocráticos (ministerios) que con dichos partidos. Esto tiende a ignorar el creciente peso de los partidos parlamentarios en la elaboración de políticas públicas ante la fragmentación del escenario político. Por último, esto refleja un escenario de polarización política que se acerca a la realidad, pero al que no es convincente que se sumen actores de la sociedad civil. En este sentido, se echa especialmente en falta la articulación de coaliciones transversales y duraderas que suelen ser necesarias para la incorporación de políticas públicas innovadoras. Por último, el grafo refleja bien la nueva centralidad de los actores del diálogo civil tradicional (CEOE, CEPYME, CCOO y UGT) frente al posible potencial de nuevas coaliciones en los sectores clave para la recuperación, como se observa en el escaso peso del Foro de Empresas Innovadoras, ASEBIO o Farmaindustria.

### 3. VALORACIÓN DE LOS ESTUDIANTES DEL PROYECTO: ODS, INNOVACIÓN Y COMENTARIOS GENERALES

Volviendo a la lógica del proyecto de innovación docente y del Aprendizaje Basado en Proyectos, sintetizamos a continuación la valoración que han realizado los estudiantes de la iniciativa. Para ello, nos basaremos en los resultados obtenidos de un cuestionario administrado a través de Moodle al conjunto de estudiantes matriculados en las tres asignaturas. El cuestionario estaba compuesto por diez preguntas, a las que se respondía de forma anónima, y que fue administrado entre el 21 de mayo y 1 de junio. A pesar de los esfuerzos para animar a la participación, la tasa de respuesta fue muy baja ( $n= 37$ ) (es importante señalar que los estudiantes se encontraban en pleno periodo de exámenes). Por otro lado, observamos que el cuestionario capturó la opinión de los estudiantes extremos, que o bien estaban

muy contentos o no lo estaban en absoluto (las valoraciones presentan una desviación estándar que se sitúa en torno al 1).

A pesar de lo anterior, se recabó información de interés, sobre todo en términos cualitativos. En primer lugar, presentamos una tabla descriptiva de los resultados generales en términos cuantitativos:

Tabla 1. *Valoración de los impactos del proyecto integrado por parte de los estudiantes*

Impactos esperados del proyecto	Muy poco — Poco	Suficiente	Bastante — Mucho
Incremento de interés en las asignaturas . . . . .	30%	24%	<b>46 %</b>
Puesta en práctica de conocimientos . . . . .	27%	16%	<b>57 %</b>
Mejora de la complementariedad y sinergia entre contenidos. . . . .	35%	16%	<b>49 %</b>
Desarrollo del espíritu crítico sobre la dimensión política del COVID-19. . . . .	35%	11%	<b>54 %</b>
<b>Satisfacción general con el proyecto. . . . .</b>	25%	16%	<b>59 %</b>

Fuente: Elaboración propia, a partir del cuestionario de evaluación del proyecto

Por lo que se refiere a en qué medida el proyecto les ha ayudado a desarrollar **competencias necesarias para su futuro profesional**, el 35% afirmó que no, el 49% que sí y el 16% no sabía qué contestar. Este resultado nos hizo pensar que los estudiantes quizás no tenían clara la diferencia entre aprendizaje de contenidos y de competencias. De hecho, comentamos este extremo en la reunión de seguimiento con los delegados de curso, tanto del grado como del doble grado, celebrada en el 3 de junio, con quienes compartimos los resultados de la encuesta, quienes nos confirmaron que, efectivamente, no entendían bien el significado del término «competencias».

Respecto a en qué medida incorporaron la **perspectiva de los ODS** en el desarrollo del trabajo (enfoque, ODS específicos, metodologías de trabajo, etc.), solo obtuvimos 12 respuestas. La mayoría confirmaron que no lo hicieron. En este sentido, se observa la tendencia de los estudiantes a trabajar de forma estructurada y muy compartimentada. Al no estar incorporado el tema de los ODS en un apartado explícito de la plantilla, el marco dominante pasó a ser la pandemia COVID-19:

*«La perspectiva ODS ha estado en mente a lo largo de la realización del proyecto, pero en realidad no ha sido central a la hora de realizarlo en concreto».*

*«Ciertamente no hicimos mención a los ods al ser un trabajo relativo al COVID».*

En términos cualitativos, las valoraciones revisten gran interés. Por lo que se refiere al **carácter innovador** de la experiencia, aquellas personas que consideraron que lo era reconocen su valor en una serie de aspectos relacionados, principal-

mente, con la posibilidad de poner en práctica conocimientos, especialmente de investigación:

«Son **herramientas novedosas** que permiten conocer cómo se elaboran este tipo de informes, las estrategias políticas, el juego de los actores, cómo elaborar un mapa de actores o como comparar datos, elaborar indicadores, establecer hipótesis, etc. En este sentido el trabajo está muy bien»

«En comparación con otras asignaturas y otros profesores, la aplicación de los conocimientos a través de esta herramienta permitía y **obligaba a pensar** y desarrollar con más cuidado las partes del mismo trabajo. Ya sea a través de actividades como **videos, entrevistas, encuestas**, etc.».

«Innovador en la medida en que ha permitido que pongamos en práctica lo aprendido en magistrales, permitido la **redacción de un proyecto** con una metodología específica».

«Que es muy práctico y actual y ya no es un simple estudio de práctica para unas asignaturas, sino que **permite al estudiante la posibilidad de generar un impacto real en la política**, motivándole a crear un proyecto con posibilidades actuales. No solo es una práctica de la universidad por la que obtener una nota».

También, la aplicación de una lógica de trabajo sistémica e integrada:

«No es común realizar trabajos integrados, aplicando los conocimientos de 2 o 3 asignaturas a la vez. Y creo que es buena idea para que nos demos cuenta de la **complementariedad de las asignaturas**, y realizar trabajos más complejos (y de hecho más formadores quizás)».

«Te obliga a **pensar fuera de la caja**. Esa libertad de configurar el trabajo como quieras es innovadora, da algo de miedo al principio y provoca quebraderos de cabeza, pero es una experiencia de la que se aprende. El **enfoque multidisciplinar** es lo innovador. En la carrera no hemos hecho nada así nunca. Me parece bien que exista el trabajo integrado».

«Permite **llevar a la práctica de manera transversal los conocimientos** adquiridos en **una o varias asignaturas** lo que no suele pasar».

«En el sentido de que, durante el transcurso de la carrera, nunca nos hemos visto en la tesitura de tener que **complementar dos asignaturas diferentes** en un mismo trabajo, y eso ayuda a entender mejor los conceptos y a desarrollar competencias de futuro, donde los tendremos que ver en la situación de **complementar todos los conocimientos adquiridos en 5 años y no solo en una asignatura**».

Desde el lado de las críticas, se centraron en que se trata de un trabajo que exige mucha coordinación interna de los grupos y organización, y ésta no es siempre buena en el caso de los alumnos:

«Combinar varios trabajos y varias asignaturas puede ser bueno y malo, malo en el sentido de que a veces la **organización de los alumnos entre sí es mala**, aunque los profesores hagan su mejor esfuerzo, pero buena en relación a la eficiencia y al realismo de la forma de trabajar ya que obliga a combinar los diferentes conocimientos».

Igualmente, sale a relucir la problemática de la falta de tiempo de los estudiantes de último curso:

*«Creo que este proyecto estaría bien en 1-2 de carrera no en 5, quitándonos tiempo primordial de otras asignaturas y sobre todo de los tfgs, al final acaba siendo como otro TFG ente 4-5 personas».*

## VI. CONCLUSIONES

A pesar de los aspectos críticos, en términos generales consideramos que el proyecto ha sido un éxito. Desde el punto de vista sustantivo, que los estudiantes hayan podido encontrar el tiempo y los métodos (en plena segunda ola y en docencia híbrida) para abordar una reflexión justificada empíricamente sobre una realidad cambiante como es el impacto del COVID-19 en las políticas públicas es un ejemplo de resiliencia y flexibilidad.

Los resultados son, además, al mismo tiempo, útiles y esclarecedores. Por una parte, en lo relativo a las conclusiones para la práctica docente, se identifica claramente una dificultad para la reflexión estratégica y el trabajo con escenarios y una preferencia por análisis centrados en fenómenos medibles y cercanos. Esto se puede achacar a las inercias sobre las formas de estudio predominantes como al formato de proyecto sobre un asunto concreto del trabajo. Sin embargo, como se ha señalado, ello no carece de utilidad en la medida que la temática de los trabajos se centra en transformaciones en curso, por lo que los resultados siempre podrán interpretarse como estudios piloto o escenarios de respuesta ante nuevas evoluciones. En este sentido, el reto para el equipo docente de cara a futuras ediciones sin duda pasa por la necesidad de articular claramente la relación entre un proyecto circunscrito y realista que no olvide, sin embargo, el contexto político más amplio en el que sus resultados se puedan generalizar.

Por otra parte, en lo relativo a la percepción del mundo postpandemia por parte de nuestros estudiantes, cabe señalar que a pesar de reconocer la dureza del impacto de la crisis y, en especial, sus efectos negativos en la igualdad de oportunidad de acceso a la educación y la sanidad también tienden a ver una oportunidad para la innovación en las políticas públicas. En este sentido, se apuntan novedades en lo relativo a la gestión de la política sanitaria, en la digitalización de los servicios públicos y de la economía y en un giro hacia la sostenibilidad en los nuevos sectores de actividad económica. En todos ellos parece claro que el efecto de la pandemia todavía no está definido y, por lo tanto, la orientación de las políticas en un sentido o en otro dependerá fundamentalmente de las configuraciones de actores.

Finalmente, desde el punto de vista del enfoque de los ODS y la lógica del ABP, es importante señalar que si bien en el presente curso no hemos logrado potenciar la asociación entre el proyecto y los ODS (nuestra hipótesis es que ha pesado más la pandemia como marco interpretativo dominante, a diferencia de lo ocurrido otros años), sí hemos logrado que los estudiantes reconozcan el carácter práctico y profesionalizante del proyecto, su poder para introducir una lógica de trabajo integrada y relacional; y, que para bien o para mal coincidan en que nunca habían hecho un trabajo igual.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBA HIDALGO, D.; BENAYAS DEL ÁLAMO, J. y BLANCO PORTELA, N., *Cómo evaluar los ODS en las universidades*, Red Española de Desarrollo Sostenible, Madrid, 2020.
- ALBAREDA-TIANA, S., VIDAL-RAMÉNTOL, S. y FERNÁNDEZ-MORILLA, M., «Implementing the sustainable development goals at University level», *International Journal of Sustainability in Higher Education*, núm. 19(3), 2018, pp. 473-497.
- BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D.; y MORTENSEN, P. B., «Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking», en Sabatier P. A. y C. Weible (eds.), *Theories of the policy process*, 3.ª edición, Routledge, Nueva York, 2014, pp. 59-62.
- CRUE, Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (2018): «El compromiso de las universidades españolas con la Agenda 2030», comunicado, disponible en: <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/CRUE%20Universidades%20Espa%C3%B1olas.%20Posicionamiento%20Agenda%202030.pdf> (Consulta: 1 junio 2021)
- DELEO, R. A; TAYLOR, K.; CROW, D. A. y BIRKLAND, T., «During Disaster: Refining the Concept of Focusing Events to Better Explain Long-Duration Crises», *International Review of Public Policy*, núm. 3(1), 2021, <https://doi.org/10.4000/irpp.1868>
- Gobierno de Canarias (sin fecha): *Aprendizaje basado en proyectos, Recursos TIC para la Evaluación on line*, Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes, disponible: <https://www3.gobiernodecanarias.org/medusa/ecoescuela/pedagogic/aprendizaje-basado-proyectos/> (Consulta: 1 junio 2021)
- Gobierno de España (2018): *Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030*. Disponible en: [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20119Spain\\_Annex\\_1\\_\\_PLAN\\_DE\\_ACCION\\_AGENDA\\_2030\\_002.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/20119Spain_Annex_1__PLAN_DE_ACCION_AGENDA_2030_002.pdf) (Consulta: 1 junio 2021)
- GONZÁLEZ MEDINA, M. y BOUZA GARCÍA, L. (2019, 10 marzo): «La Agenda 2030 y la política multinivel que viene». Entrada para el Blog Agenda Pública-El País, <https://agendapublica.es/la-agenda-2030-ejemplo-de-la-complejidad-de-la-politica-multinivel-que-viene/> (Consulta: 1 junio 2021)
- GONZÁLEZ MEDINA, M., «La evaluación de los ODS en las universidades: Herramienta de seguimiento para grupos de investigación», en Gázquez Linares, J. J.; Molero Jurado, M. M.; Martos Martínez, A.; BarragánMartín, A. B.; Simón Márquez, M. M.; Sisto, M.; Del Pino Salvador, R. M.; Tortosa Martínez, B. M. (comp.): *Innovación Docente e Investigación en Ciencias Sociales, Económicas, y Jurídicas. Avanzando en el proceso de enseñanza-aprendizaje*, Editorial Dykinson, Madrid, 2020, pp. 1019-1032.
- KINGDON, J. W., *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2.ª edición, Longman, Nueva York, 2003, pp. 86-89
- LINDBLOM, C. E., «The Science of «Muddling Through»», *Public Administration Review*, núm. 19(2), 1959, pp. 79-88.
- MIÑANO, R. y GARCÍA HARO, M. (eds.), *Implementando la Agenda 2030 en la universidad. Casos inspiradores Casos inspiradores de educación para los ODS en las universidades españolas*, Red Española para el Desarrollo Sostenible (REDS), Madrid, 2020.
- RODRÍGUEZ LOZANO, P. (2020, 23 junio). «Las universidades como líderes en la implementación de los ODS». Entrada para el Blog El blog de Studia XXI Universidad, <https://www.universidadsi.es/las-universidades-como-lideres-en-la-implementacion-de-los-ods/> (Consulta: 1 junio 2021)

APRENDIZAJE BASADO EN PROYECTOS PARA ENTENDER...

SDSN, Sustainable Development Solutions Network, Getting started with the SDGs in universities: A guide for universities, higher education institutions, and the academic sector, SDSN Edition, Melbourne: Australia, New Zealand, and Pacific, 2017.

SDSN, Sustainable Development Solutions Network, Accelerating Education for the SDGs in universities: A guide for universities, colleges, and tertiary and higher education institutions, SDSN Edition, Melbourne: Australia, New Zealand, and Pacific, 2020.

# LA GESTIÓN DEL COVID-19 EN CLAVE INTERGUBERNAMENTAL. ESPAÑA EN PERSPECTIVA COMPARADA Y EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES

Carmen NAVARRO\*

## Resumen

*De todos los desafíos que los gobiernos han enfrentado durante la pandemia, la coordinación de acciones entre diferentes niveles de gobierno ha sido quizás el que más conflictos políticos ha generado. Al tiempo que los gobiernos tomaban decisiones en clave sanitaria o económica para abordar las distintas dimensiones de la crisis, tuvieron que activar estrategias de coordinación entre niveles de gobierno en un escenario de crisis sin precedentes. El trabajo reflexiona sobre esta dimensión intergubernamental en la gestión de la pandemia en España, desde los días de finales de febrero de 2020 en los que se tomaron las primeras medidas gubernamentales, hasta finales de ese mismo año, apuntando a cuestiones como ¿cuáles han sido los principales retos intergubernamentales que ha enfrentado el sistema político en la gestión de la pandemia? ¿qué tipo de respuesta ha dado a la necesidad de coordinación? ¿qué nivel de conflicto ha presentado la dimensión intergubernamental en la gobernanza de la crisis? ¿qué papel han desempeñado los gobiernos locales en dicha gestión?*

## Palabras clave

*COVID-19, pandemia, relaciones intergubernamentales, gobierno local, descentralización.*

## I. INTRODUCCIÓN

Con la perspectiva que da haber dejado atrás la fase más aguda la crisis del COVID-19 previa la existencia de vacunas, se puede afirmar que enfrentar la pandemia supuso un desafío sin precedentes para la acción gubernamental en todos los rincones del planeta. Todos los gobiernos tuvieron que actuar en contextos de enorme incertidumbre y en tiempo record, especialmente en los primeros

---

\* Departamento de Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Madrid.

meses de la crisis. Las decisiones para contener los contagios se tomaron en circunstancias extremadamente difíciles y fueron en muchos casos cuestionadas o dieron lugar a grandes conflictos. Pero, de todos los retos que los gobiernos afrontaron en este periodo, la coordinación de acciones entre diferentes niveles de gobierno fue quizás el que más conflictos políticos generó y su análisis justifica, por tanto, una atención especial. De hecho, se podría afirmar que la gestión de la pandemia sometió a los modelos de relaciones intergubernamentales a un *test de estrés* en todos los países con sistemas políticos descentralizados. Al tiempo que los gobiernos se enfrentaban a la necesidad de tomar decisiones en clave sanitaria o económica para abordar las distintas dimensiones de la crisis, se vieron obligados también a activar nuevas estrategias de coordinación entre niveles gubernamentales en un escenario de crisis sin precedentes.

La estructura de relaciones intergubernamentales (en adelante también RIG) es clave para el funcionamiento de los sistemas de gobierno multinivel en las naciones democráticas. Entendidas como los procesos e instituciones a través de los que los gobiernos de un sistema político interactúan, permiten articular la coordinación y cooperación entre ellos. Sus principios y estructuras están en ocasiones definidos explícitamente en la legislación y en otras son de corte más informal, pero en todos los casos conforman la imprescindible argamasa sobre la que se asienta la efectividad del sistema de descentralización.

Desde la perspectiva de las RIG, se puede afirmar que el COVID-19 tiene las características de lo que algunos autores denominan un *problema intergubernamental complejo* (Paquet y Schertzer, 2020). Estos problemas se definen por sobrepasar las fronteras de acción de un nivel de gobierno y estar llamados a abordarse desde la totalidad del sistema intergubernamental. Al comportarse de esta manera y aparecer normalmente en contextos de crisis, reclaman unas formas de colaboración especialmente exigentes, que resultan de difícil articulación incluso en condiciones ideales. Ello implica que la gestión de estos *problemas intergubernamentales complejos* tiende a cuestionar los equilibrios de poder entre niveles de gobierno y las formas tradicionales de trabajo de coordinación del sistema multinivel. Se podría decir por tanto que tienen una dinámica paradójica: por un lado demandan colaboración intergubernamental en la toma de decisiones, mientras que por otro hacen extremadamente complicada esta colaboración.

Estas circunstancias contribuyen a que los aspectos intergubernamentales de la pandemia hayan representado un reto histórico para los sistemas políticos. En ningún país de nuestro entorno la gestión intergubernamental de la crisis ha sido tarea fácil, debido en parte a los movimientos centralizadores que hemos visto en la práctica y en parte también a las modificaciones que ha habido que implementar en los sistemas de RIG. En cuanto a lo primero, en algunos países ha primado la centralización completa y en otros se han activado nuevas estructuras de coordinación vertical, pero en casi todos se ha generado un cierto malestar en las unidades descentralizadas y en algunos incluso conflictos abiertos. En cuanto a lo segundo, se han podido observar modificaciones en los esquemas tradicionales de coordinación intergubernamental como resultado de la evolución sanitaria de la situación y también del aprendizaje institucional, en especial en los primeros meses de gestión de la crisis, con todas las dificultades que ello implica cuando se entra en reformas y cambios en el terreno del *polity*.

Existen causas objetivas que justifican la centralización en tiempos de crisis. La literatura sobre la gestión de crisis nos dice que cuando los gobiernos se enfrentan a estas situaciones excepcionales, las decisiones públicas tienden a migrar hacia arriba, hacia el más alto nivel de toma de decisiones (Peters, 2011). Gracias a la presencia de una única autoridad central en la escena decisoria, los gobiernos pueden actuar con rapidez y eficacia, minimizando así los posibles desacuerdos sobre las prioridades de la acción gubernamental. Por tanto, desde la perspectiva de las políticas públicas, la centralización permite imponer prioridades con eficiencia y actuar con coherencia. Y también, en cuanto a los aspectos más políticos y de liderazgo público, los ciudadanos suelen esperar un liderazgo centralizado cuando las cosas se ponen extremadamente serias y están dispuestos a aceptar dicho coste a cambio de lo que perciben como una mayor eficacia en la acción. Es en estos momentos de crisis agudas cuando presidentes y primeros ministros suelen ocupar el centro de la escena política, encarnando así el liderazgo que los ciudadanos esperan (Boin y Hart, 2003). La gestión del COVID-19 ilustra muy bien cómo el uso de una autoridad central intensificada en los primeros meses de la crisis permitió la identificación de una prioridad política: todos los esfuerzos se centraron en aplanar la curva de contagios y evitar el colapso de los hospitales con un mensaje unívoco y contundente encarnado en las figuras de Macron, Johnson, Merkel o Sánchez.

Otro de los aspectos de interés en la gestión multinivel de la pandemia se refiere a la acción de los gobiernos locales en ella. El estudio de las relaciones intergubernamentales tiende a centrarse en las interacciones entre el nivel de Gobierno central y los niveles regional o estatal, mientras que la posición y las interacciones de los gobiernos municipales suelen quedar fuera de foco. Y, sin embargo, el papel del gobierno local presenta elementos de gran interés para el análisis. En algunos sistemas descentralizados en los que los gobiernos locales tienen un alto grado de autonomía y unas responsabilidades que incluyen los campos sanitario, social o educativo, este papel ha sido clave. En otros, con niveles medios de autonomía local, como España, los ayuntamientos han ostentado unas responsabilidades más bien complementarias pero traducidas en acciones muy valiosas y han mostrado ante la crisis la capacidad de adaptabilidad, innovación y resiliencia que suele caracterizar la acción de estos gobiernos. Un análisis más pormenorizado de esta acción en clave intergubernamental está aún pendiente de abordarse en profundidad.

Teniendo todos estos elementos en cuenta, este trabajo reflexiona sobre la perspectiva intergubernamental y local en la gestión del coronavirus, interesándose por aspectos como ¿cuáles han sido los principales retos intergubernamentales que han enfrentado los sistemas políticos en la gestión de la pandemia? ¿qué tipo de respuesta han dado a la necesidad de coordinación? ¿qué nivel de conflicto ha presentado la dimensión intergubernamental en la gobernanza de la crisis? ¿qué papel han desempeñado los gobiernos locales en dicha gestión? Para reflexionar en torno a estas cuestiones las páginas siguientes indagan principalmente en el caso español, identificando sus principales etapas, actores y estrategias y comparándolo con las reacciones intergubernamentales de los sistemas alemán, francés y británico a modo de contraste. Esta perspectiva comparada permitirá valorar la existencia de similitudes y diferencias y, eventualmente, identificar los elementos distintivos de un universo representativo de la realidad europea. El trabajo abarca el primer periodo de gestión de del COVID-19, desde los días de finales de febrero de 2020 en los que se tomaron las primeras medidas gubernamentales de respuesta a la llegada del

virus a Europa, hasta finales del otoño de ese mismo año. La selección de este periodo se justifica por tratarse de los meses en que se produjeron las mayores transformaciones en los sistemas de RIG, hasta que los nuevos arreglos intergubernamentales quedaron asentados. El texto se estructura en tres partes. La primera ahonda en la realidad española tanto en la interacción entre Gobierno central y autonómicos como en la acción de los gobiernos locales, lo que da paso a una segunda parte de breve presentación de los casos alemán, francés y británico. Una última sección reflexiona sobre hallazgos y apunta a algunas conclusiones.

## II. GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE LA PANDEMIA EN ESPAÑA: ENTRE LA CENTRALIZACIÓN Y LA ADOPCIÓN DE NUEVOS ARREGLOS INTERGUBERNAMENTALES

España fue uno de los países más afectados por la pandemia de COVID-19 durante el año 2020, tanto en su dimensión de salud pública como en la económica. Desde el punto de vista sanitario, se alcanzó, tras la primera fase de la pandemia, la cuarta cifra más alta de muertes en Europa en números absolutos –alrededor de 29.000 a finales de agosto (después de Reino Unido, Italia y Francia)– y la mayor cifra *per cápita*. Como si el país estuviera en el ojo de una tormenta perfecta, todos los factores que podían contribuir a agravar la crisis se presentaban en España en grado superlativo. El alto y constante flujo de ciudadanos, tanto procedentes del exterior como en el interior del país, fue clave para una rápida y amplia difusión del virus. La estructura de edad, con una población notablemente envejecida, jugó también en contra. La cercanía física en las interacciones sociales que caracteriza a las sociedades latinas coadyuvó igualmente a la proliferación de los contagios. Desde el punto de vista del mercado laboral, el colapso del sector turístico –casi el 15% del PIB, que da empleo al 25% de la población (OCDE, 2020)– debido al cierre de fronteras y al confinamiento condujo a un aumento de las cifras de paro, ya de por sí elevadas antes de la crisis (14%). En definitiva, todas estas circunstancias hicieron que el problema del coronavirus en nuestro país se manifestara de una forma muy aguda y en una fase muy temprana.

La primera llamada de atención sobre la incidencia de la pandemia llegó con la cancelación del *Mobile World Congress* de Barcelona, el 13 de febrero de 2020. La más internacional de las ferias tecnológicas, que reúne anualmente 100.000 participantes de tres mil empresas de todo el mundo, tuvo que ser cancelada debido al alto riesgo de contagios. Aunque se tratara de una decisión en el ámbito privado empresarial y no pública como las que aquí analizamos, se puede afirmar que fue solo entonces cuando los ciudadanos tomaron conciencia de la inmediatez y la cercanía del riesgo. La reacción gubernamental llegó a finales de febrero y, a lo largo de los 8 meses siguientes que aquí se analizan, pasó por diferentes etapas.

Pese a que la gestión de la crisis probablemente se recordará por la declaración del llamado *estado de alarma* y la consiguiente centralización de decisiones en manos del Gobierno central y el estricto confinamiento en que se tradujo, una mirada atenta a la trayectoria de la coordinación intergubernamental nos permite identificar cuatro fases claramente diferenciadas.

## 1. PRIMERA FASE

La primera fase se extiende desde los últimos días de febrero a las dos primeras semanas de marzo de 2020. Durante este periodo, los gobiernos de las Comunidades Autónomas tomaron medidas aisladas para hacer frente a situaciones concretas de contagio. El Gobierno de Canarias, por ejemplo, ordenó el 24 de febrero la cuarentena de 700 turistas en un hotel de Tenerife tras detectar varios casos de coronavirus en un grupo de turistas. Después, al aumentar el número de ingresos hospitalarios en varios territorios, algunos gobiernos autonómicos suspendieron la actividad educativa presencial, recomendaron trabajar desde casa o cancelaron eventos públicos multitudinarios. Otros gobiernos autonómicos confinaron a poblaciones enteras en varias localidades (Igalada, en Cataluña o Arroyo de la Luz, en Extremadura), prohibiendo la entrada y salida de los límites territoriales municipales.

Durante esas tres semanas, el sistema de gobierno multinivel funcionó en consonancia con el reparto habitual de competencias establecido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Las autoridades autonómicas respondieron con su actuación a problemas de emergencia sanitaria, un ámbito dentro de sus competencias. El Gobierno central también tomó algunas medidas, como la prohibición de los vuelos directos desde Italia para contener el virus, cumpliendo así con su responsabilidad en materia de sanidad exterior que se extiende a los controles aeroportuarios y la movilidad transfronteriza. En otras palabras, el modelo de descentralización se desplegó como está previsto constitucionalmente en circunstancias normales.

## 2. SEGUNDA FASE

La segunda fase abarcó desde el 14 de marzo hasta el 21 de mayo de 2020. El actor político principal y casi exclusivo durante esta etapa fue el Gobierno central, mientras que las autoridades autonómicas pasaron a representar un papel subordinado. Este periodo se gestionó mediante la activación de un mecanismo constitucional excepcional aplicable a todo el país: la declaración del *estado de alarma*. Como antecedentes que explican esta decisión hay que recordar que el 10 de marzo España había registrado 2.000 casos notificados y alrededor de 47 muertes. Aunque la situación en ese momento seguía siendo calificada como de riesgo «moderado» por las autoridades sanitarias (comunicado del Ministerio de Sanidad, 2020), los acontecimientos se aceleraron en los días siguientes. El 11 de marzo la OMS declaró formalmente el COVID-19 como pandemia y pidió a los países que tomaran «medidas urgentes y contundentes». Tres días después, el Gobierno español declaró el *estado de alarma* (Real Decreto 463/2020) (1).

Sobre el *estado de alarma* como declaración de emergencia nacional, sus características jurídicas y sus implicaciones se han vertido ríos de tinta y ahondar en su lectura legal (Velasco Caballero, 2020) o en los conflictos políticos que generó

---

(1) Recientemente el Tribunal Constitucional ha resuelto sobre el *estado de alarma* en la Sentencia 148/2021, de 14 de julio, indicando que la libertad de movimiento que implicó habría requerido la declaración de estado de excepción.

(Parrado y Galli, 2021) no son objetivos de este texto. Sirva aquí simplemente recordar que es uno (el más leve) de los tres tipos de estados de emergencia que contempla la legislación española en su *Ley de los estados de alarma, excepción y sitio* (Ley 4/1981), que su adopción en estos momentos se justificaba por la posibilidad que ofrecía de concentrar en manos del Gobierno central las competencias necesarias para suspender el derecho a la libre circulación de los ciudadanos y que generó un alto nivel de conflicto entre el Gobierno central y los de las Comunidades Autónomas.

Adoptar esta medida permitió al Gobierno de la nación poner al país en uno de los confinamientos más estrictos de todos los que se vivieron en Europa en aquellos meses, con todos los comercios (salvo las tiendas de alimentos), restaurantes, bares, lugares de ocio, hoteles, centros escolares y universidades cerrados. Los ciudadanos únicamente podían ausentarse de sus domicilios para desplazarse hasta el supermercado o la farmacia más cercanos en caso de necesidad. Los niños tenían la salida completamente prohibida. En las empresas, los empleados tuvieron que pasar a trabajo en modo online desde casa y las administraciones públicas transitaron a operar exclusivamente a distancia salvo en los casos de servicios esenciales (hospitales, policía, limpieza, recogida de basuras, etcétera). Sólo los sectores manufacturero y de la construcción siguieron funcionando parcialmente, y también tuvieron que cerrar por completo durante dos semanas en el mes de abril.

El Real Decreto 463/2020 por el que se declaró el *estado de alarma* es un documento que incluye todas las medidas aplicables bajo su vigencia: desde las limitaciones a la libre circulación y las normas de regulación del transporte y actividades comerciales, hasta las medidas para el suministro de los bienes y servicios necesarios para la protección de la salud pública, así como un sistema de sanciones para los casos de no cumplimiento. Además, bajo el *estado de alarma* la legislación establece que «todas las autoridades civiles, las policías autonómicas y locales y los demás funcionarios públicos quedan a las órdenes de las autoridades competentes» (art. 9, Ley 4/1981). La autoridad competente en este caso fue atribuida al Presidente de Gobierno de España junto con cuatro miembros de su gabinete (los ministros de Sanidad, Defensa, Transportes e Interior). Los poderes extraordinarios otorgados al Gobierno central le permitieron centralizar las decisiones sobre sectores de actuación pública en los que las Comunidades Autónomas poseen una gran autonomía política en tiempos de normalidad, como son los ámbitos de la salud y educativo. Ciertamente, la situación dejaba margen para que los gobiernos autonómicos y locales tomaran decisiones en ámbitos no regulados por el Real Decreto, siempre que esas decisiones no fueran contrarias a los objetivos fijados por el Gobierno central. Pero el rasgo que verdaderamente caracteriza esta etapa es el de una fuerte centralización.

La fórmula intergubernamental que sobresale en este periodo es la activación de la *Conferencia de Presidentes*, órgano de RIG que sienta en la misma mesa a los presidentes autonómicos y al Presidente del Gobierno central para la adopción de acuerdos de relevancia particular en el sistema autonómico y que únicamente se había reunido en seis ocasiones desde su creación en 2004. Pues bien, durante este periodo se reunió semanalmente un total de 14 ocasiones, pero no hay ninguna razón para pensar que sirviera como escenario para la toma conjunta de decisiones. Más bien operó como técnica para la comunicación de decisiones de arriba abajo.

### 3. TERCERA FASE

La tercera fase en términos de gestión gubernamental se inició durante los últimos días del *estado de alarma* y se caracterizó por la inclusión de los gobiernos autonómicos en los procesos decisorios de gestión de la crisis. Se prolongó entre el 7 de junio y el 25 de octubre. La característica definitoria durante todo este periodo es la vuelta a una relativa normalidad constitucional en términos de gobierno multinivel, con las Comunidades Autónomas recuperando el ejercicio de sus competencias. Sin embargo, junto a ello, también encontramos cambios relevantes en el sistema de RIG, con la puesta en marcha de nuevas formas de coordinación a partir de ese momento. En concreto, asistimos a una reforma que refuerza la coordinación vertical entre el Gobierno central y los gobiernos autonómicos en la conferencia sectorial de asuntos sanitarios: el *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*. Este órgano es el tradicional organismo intergubernamental responsable de la coordinación de los servicios sanitarios entre las organizaciones de salud pública de la administración central y de las CC. AA., en el que están representados el Gobierno central y los gobiernos de las Comunidades Autónomas.

En esta etapa, con una situación epidemiológica controlada pero aún frágil, las autoridades autonómicas volvieron a ejercer sus plenas competencias a partir del principio del mes de junio. Durante este periodo las vemos tomar decisiones en diferentes ámbitos, haciendo uso de su autonomía. Por ejemplo, se pudo observar cómo abordaron de forma diferente el surgimiento de focos de contagios en territorios localizados. O, tras acordar algunos protocolos generales con el Gobierno central, cada CC. AA. planificó y gestionó de forma autónoma las medidas sanitarias en hoteles o playas en la temporada estival, o el regreso a centros escolares y universidades en el otoño. Aunque hubo cierto grado imitativo y de difusión (Dolowitz y Marsh, 1996) en las estrategias que se adoptaron y las medidas que aplicaron los diferentes territorios acabaron siendo muy similares, los gobiernos autonómicos tomaron esas decisiones de forma independiente.

Sin embargo, en la dimensión intergubernamental, la situación no volvió exactamente donde se encontraba en el período anterior a la crisis. Como se ha mencionado, el rasgo que define esta etapa fue el refuerzo de los acuerdos de coordinación vertical para una mejor gestión de la crisis. La reforma en junio de 2020 de la Ley 16/2003, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud, introdujo una nueva disposición para garantizar la coordinación vertical en materia sanitaria. A partir de ese momento, la legislación estableció específicamente que las actuaciones coordinadas en materia de salud pública pasaban a ser responsabilidad del Ministerio de Sanidad, que se convirtió a partir de ese momento en la autoridad encargada de dictar órdenes tras los acuerdos del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Es decir, esta reforma amplió el ámbito de actuación coordinada del Ministerio de Sanidad e inauguró una nueva estrategia intergubernamental. A partir de este momento, el Ministerio empezó a hacer uso de las capacidades que le otorgaba este marco recién reformado adoptando e implementando órdenes a partir de acuerdos alcanzados por mayoría en el seno del Consejo Interterritorial en vez de por el tradicional consenso que había presidido todos

los acuerdos del órgano hasta ese momento. Se trata de un cambio relevante en el sistema español de RIG.

#### 4. CUARTA FASE

Una cuarta fase comenzó el 25 de octubre con la declaración de un nuevo *estado de alarma*, de alcance mucho menor que el adoptado en marzo. Durante el mes de octubre de 2020 se había producido un incremento del número de casos de COVID-19 que se tradujo en un aumento significativo de la tasa de incidencia de la enfermedad, alcanzando los 349 casos por 10.000 habitantes el día 22 de dicho mes. Esta cifra estaba muy por encima del umbral considerado como de *alto riesgo* por el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades fijado en 60 casos para ser considerado una situación de alarma. A esta situación se añadió el hecho de que España había sido el primer país europeo en registrar más de un millón de infecciones por COVID-19 en la semana inmediatamente anterior.

En ese momento, el Gobierno central declaró un segundo *estado de alarma* general para luchar contra esta nueva ola de contagios (Real Decreto 526/2020). Su prórroga se aprobó por el Congreso de los Diputados dos semanas después, para un periodo de seis meses, al considerarse necesaria de nuevo para limitar la libre circulación de los ciudadanos. Sin embargo, esta vez el confinamiento fue menos restrictivo y se limitó principalmente al establecimiento de un toque de queda nocturno entre las 11 de la noche y las 6 de la mañana en toda España (excepto en las Islas Canarias, donde se contuvo la propagación del virus). Las medidas también incluyeron limitaciones en las reuniones públicas o en domicilios, a un máximo de seis personas.

En clave intergubernamental, esta nueva etapa también implicó un cambio en cuanto al reparto de funciones interacción entre el Gobierno central y los gobiernos autonómicos. En comparación con el adoptado en marzo de intensa centralización, el nuevo *estado de alarma* adoptó un enfoque completamente diferente. En lugar de retener todas las competencias para sí mismo, el Gobierno central hizo responsables a los gobiernos autonómicos de la gestión de la pandemia, designándolos como la *autoridad competente* en cada territorio para aplicar el *estado de alarma*. Las CC. AA. mantuvieron sus competencias y también se les dio margen para modular en sus territorios algunas de las medidas del Real Decreto 526/2020, como modificar la hora de comienzo y final del toque de queda nocturno hasta una hora de diferencia, o imponer medidas más estrictas que las especificadas en la estrategia nacional. También podían prohibir de forma autónoma los desplazamientos entre regiones y dentro de ellas.

### III. LA ACCIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN EL SISTEMA DE GOBIERNO MULTINIVEL ESPAÑOL

Como acabamos de ver, el Gobierno central y los gobiernos de las Comunidades Autónomas fueron los protagonistas políticos y mediáticos de la acción gubernamental en la gestión de la pandemia. El primero por haber optado por una ges-

tión rígida y centralizada de la crisis a través de la declaración de diversos estados de alarma que restringieron la libertad de circulación y quitaron poderes a los gobiernos autonómicos. Los segundos por ser, según el modelo español de descentralización, las autoridades con mayores responsabilidades en el campo de la sanidad y, por tanto, las principales afectadas por la gestión central de la crisis. Los gobiernos locales quedaron más bien al margen de las dinámicas multinivel.

Pero quedar al margen no significa que las interacciones intergubernamentales fueran completamente inexistentes. En primer lugar, los gobiernos municipales fueron modélicos en la cooperación con el Gobierno central para garantizar las medidas impuestas por los *estados de alarma*. En concreto, sus policías locales fueron una pieza clave para garantizar el confinamiento y el toque de queda. El despliegue de estas funciones mostró cotas de alta efectividad, como muestra el hecho de que fueron, de entre todas las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, las que más propuestas de sanción elevaron, hasta llegar casi a las 400.000 (Ministerio del Interior, 2020).

En segundo lugar, la lucha municipal por más financiación también se tradujo en la activación de dinámicas de interacción, que en ciertos momentos adquirieron cierto nivel de conflicto. Estas interacciones surgen por la existencia de una gran disponibilidad de recursos en las arcas municipales en esos momentos y la imposibilidad de gastarlos. En el inicio de la pandemia los municipios se encontraban en una situación paradójica: disponían de recursos, pero no podían utilizarlos debido a las limitaciones impuestas por las medidas legales de austeridad y rigor financiero adoptadas tras la crisis de la década anterior. Esta situación provocó la insistente demanda de flexibilización del mundo local ante el Gobierno de España en la que la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) desempeñó un papel protagonista, aunque no exento de polémica. La no aplicación de las reglas fiscales o «regla de gasto» había sido una de las exigencias del municipalismo desde los primeros momentos de la pandemia, pues el contexto de excepcionalidad y la necesidad de contar con recursos adicionales para atender las crecientes necesidades sociales y económicas hacían necesarios estos cambios a fin de dotar a los ayuntamientos de una mayor capacidad de gasto. Sin embargo, las negociaciones para que los municipios pudieran hacer uso del superávit acumulado no estuvieron exentas de dificultades, con propuestas iniciales del Gobierno central que generaron rechazo en un gran número de alcaldes y alcaldesas y un conflicto con los municipios, alimentado también por la propia confrontación partidista del momento. Finalmente, tras un periodo de intensas discusiones y debates, se aprobó la suspensión de la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas para los años 2020 y 2021, lo que permitió el uso de estos recursos. Este acuerdo permitió que los municipios pudieran hacer uso de sus remanentes para ampliar sus actuaciones ante la pandemia, en particular para paliar los efectos resultantes de la emergencia social.

Pero más allá de la participación en dinámicas intergubernamentales, lo que realmente distinguió la acción municipal durante este primer periodo de la pandemia fue el despliegue de estrategias, programas y políticas diseñados y articulados autónomamente desde cada consistorio para hacer frente a algunos efectos de la crisis. Abordar con éxito la transición al teletrabajo o implementar actuaciones para afrontar la emergencia social y económica son algunos de los rasgos que caracterizaron su gestión.

A diferencia de sus homólogos en otras partes de Europa, los municipios españoles tienen muy pocas responsabilidades en el ámbito sanitario, que se limitan a la protección de la salud desde una perspectiva de prevención y salubridad. Los ayuntamientos, especialmente en los grandes municipios, suelen ofrecer servicios de promoción de la salud y de hábitos saludables. Y también son responsables de algunas otras áreas típicamente locales que están relacionadas con cuestiones de salubridad y que han tenido relevancia durante la pandemia, como la limpieza de calles y edificios públicos, el tratamiento de residuos o los cementerios. Pero, visto en perspectiva comparada, el sistema descentralizado español otorga a las autoridades locales un papel menor en cuestiones sanitarias.

Sin embargo, los efectos del COVID-19 se han extendido mucho más allá de la salud pública y se han traducido en la necesidad de implementar actuaciones de corte social para hacer frente a la situación derivada de la caída de ingresos de la población más vulnerable, en el ámbito de la educación para garantizar una actividad educativa segura, o en el campo de la promoción económica, con medidas para apoyar al tejido económico, especialmente afectado por la crisis (trabajadores autónomos, comercio) o para fomentar el empleo. Aunque también en estos ámbitos las Comunidades Autónomas tienen una parte relevante de las responsabilidades políticas, los gobiernos locales, en un papel que han desarrollado activamente en las últimas décadas y que contrasta con el escaso protagonismo que han tenido en la política sanitaria, han venido desarrollando una ingente labor a lo largo de los años (Navarro y Velasco, 2015), complementado de este modo la acción de otros niveles de gobierno (2).

Contamos con pocos estudios que hayan analizado la respuesta municipal a la pandemia con un enfoque empírico, pero algunos de los que lo han hecho confirman cambios profundos en la forma de funcionar de la organización municipal y un reforzamiento de la extensión y profundidad de las acciones municipales para afrontar la emergencia social (Navarro *et al.*, 2021). La siguiente enumeración lo ilustra, con la identificación de las 15 acciones que se implementaron de forma generalizada y que implicaron cambios e innovaciones en la gestión municipal durante la gestión de la crisis del COVID:

- Teletrabajo.
- Adopción de protocolos y medidas preventivas ante el COVID.
- Creación o refuerzo de un banco de alimentos municipal.
- Ayudas a colectivos específicos/acción social.
- Refuerzo de servicios sociales.
- Implantación de la cita previa para la atención a los ciudadanos.
- Tramitación electrónica y activación de servicios telemáticos.
- Creación de comités de crisis/nuevos servicios de coordinación municipales.

---

(2) Aunque se carece de información oficial sobre la extensión de todas estas actividades a lo largo de los años, se ha estimado que su impacto económico para los municipios alcanza alrededor del 27% de su presupuesto (Vilalta, 2011).

- Refuerzo de canales de comunicación con la ciudadanía.
- Cambio en las dinámicas de trabajo entre grupos municipales.
- Refuerzo de desinfección de las vías públicas.
- Suministros (mascarillas, tabletas, etc.).
- Protocolización de procesos de información y coordinación.
- Nuevos acuerdos entre diversos actores locales (gobierno, sociedad civil, agentes económicos).

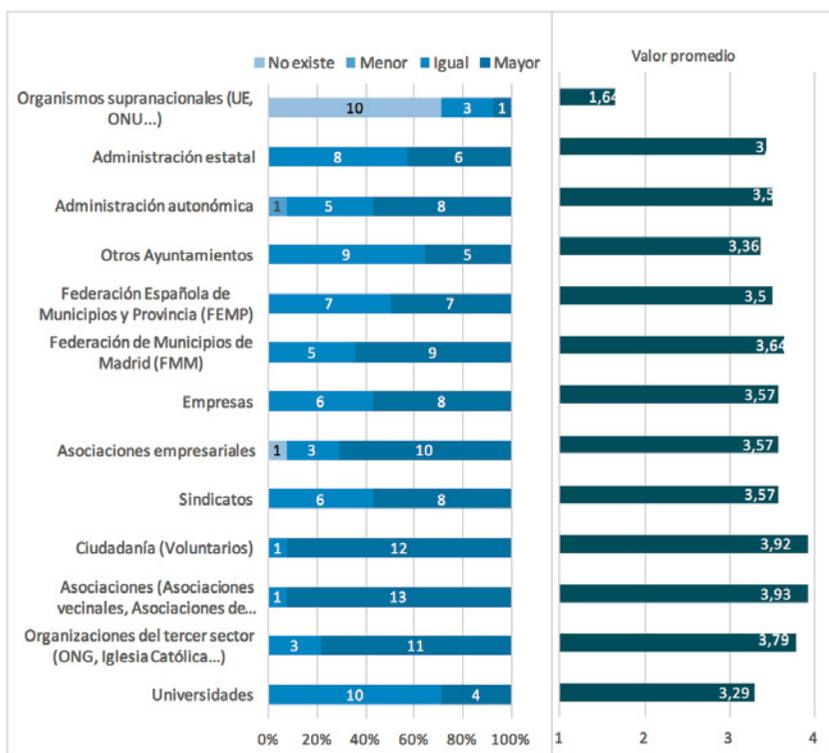
A partir de esta sencilla lista y a la espera de análisis más completos y sistemáticos, ya aparecen algunos rasgos interesantes que representan muy bien el valor que ha aportado la acción municipal en la crisis. En primer lugar, destacan los cambios que se han operado en el propio funcionamiento político-administrativo de la organización municipal. Esta categoría engloba tanto los mecanismos de reorganización en el funcionamiento del Gobierno y la administración como la propia provisión de servicios. A ambos han recurrido los ayuntamientos en este periodo, transitando hacia fórmulas del teletrabajo y reuniones telemáticas de los órganos municipales y reforzando las fórmulas de administración electrónica que ya estaba muy avanzada en el nivel local. Han sido también los primeros en reforzar sus alianzas con la sociedad civil y el tercer sector para llegar mejor a colectivos vulnerables y, sirviéndose de su experiencia previa en la interacción con la sociedad civil, han establecido foros, comisiones o grupos de trabajo para diseñar planes de recuperación. La riqueza de estas actuaciones demuestra la eficiencia en la adaptación a nuevas circunstancias de las administraciones locales, de las que siempre se ha afirmado que disponen de mayor capacidad de innovación institucional que el resto de los niveles de gobierno.

En segundo lugar, los ayuntamientos han actuado allí donde han detectado las necesidades más acuciantes de su población. Ayudas a colectivos vulnerables y a trabajadores autónomos, bonificaciones fiscales, aplazamientos o exención de pagos de impuestos y tasas y reajustes presupuestarios para paliar la emergencia social son todos ellos instrumentos que están siendo activados de forma generalizada. Su condición de administración más cercana al ciudadano y su conocimiento del territorio parece permitirles identificar estas necesidades eficazmente y su estrecho contacto con la realidad social les impide ignorarlas. La pandemia ha evidenciado de nuevo que, en situación de necesidad, los ciudadanos acuden a su ayuntamiento en primer lugar. Y pese a que gran parte de esta acción se proyecta sobre ámbitos sobre los que los gobiernos locales no tienen competencias fuertes y blindadas (ej. promoción económica, servicios sociales no básicos), la tradición y la capacidad para actuar en cualquier asunto de interés local les habilita para llevar a cabo estas acciones.

A esta información se une otra conclusión interesante relacionada con transformaciones experimentadas en los patrones de gobernanza. Como refleja la figura 1, parece que ha habido una tendencia de crecimiento en la cooperación con otras entidades tanto públicas como privadas. La mayor interacción de las autoridades municipales con otros niveles de gobierno es el resultado de las dinámicas que tuvieron lugar para el cumplimiento del estado de alarma o para necesidades de financiación, tal y como se ha descrito. Mientras que la intensificación de las

relaciones con asociaciones locales, con voluntarios o con organizaciones del tercer sector muestra algo genuinamente local como es la necesidad de apoyarse en la sociedad civil para llegar más y mejor a detectar y dar respuesta a las necesidades de la población. Esta tendencia pone de relieve la interdependencia existente entre el gobierno local y otros actores locales para la resolución de problemas colectivos. En la situación de emergencia derivada de la crisis sanitaria de la COVID-19, estas redes de cooperación, que ya existían en los municipios, parecen haberse intensificado.

Figura 1. *La cooperación entre el Ayuntamiento y otras entidades*



Pregunta: Señale hasta qué punto ha cambiado la dinámica de cooperación con las siguientes entidades para buscar soluciones ante la crisis de la COVID-19 en su municipio: No existe cooperación (1), Menor cooperación (2), Igual cooperación (3), Mayor cooperación (4).

Fuente: Navarro, et al., 2021

En definitiva, los municipios han realizado un intenso despliegue de acciones en sus territorios, que se ha plasmado tanto en una profunda reorganización en sus formas de hacer (ej. teletrabajo, plenos telemáticos, nuevas unidades departamentales) como en el reforzamiento de sus políticas de bienestar (ayudas económicas, servicios sociales, etc.). Probablemente, esta acción les ha empujado también a

profundizar en la cooperación con el resto de agentes locales, reforzándose así los patrones de gobernanza con la sociedad civil.

#### IV. ALGUNOS RASGOS DE LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE LA PANDEMIA EN ALEMANIA, FRANCIA Y REINO UNIDO

Comparar la respuesta española a la crisis con las de otros países de nuestro entorno tiene el interés de poder explorar la posible existencia de patrones de reacción gubernamental en este tipo de situaciones. Permite además valorar la hipótesis sobre la tendencia a la centralización que nos ofrece la literatura sobre gestión de crisis (Peters, 2011). El enfoque de *casos diferentes* parece la mejor estrategia para identificar, en su caso, un patrón común de comportamiento cuando el resto de dimensiones presentan claras diferencias (Collier, 1993). Esta aproximación nos lleva a seleccionar los casos alemán, francés y británico, tres sistemas políticos con modelos de descentralización y tradiciones administrativas diversas entre sí. El caso alemán representa un sistema federal continental europeo, el caso francés un modelo de tradición napoleónica centralista continental europeo, mientras que el caso del Reino Unido se inserta en el modelo administrativo anglosajón (Kuhlmann y Wollmann, 2019). Estas líneas no pretenden realizar un análisis sistemático en profundidad pues excedería de los límites y alcance de esta contribución, sino de destacar los principales rasgos de la gestión multinivel en otros sistemas de nuestro entorno a fin de ofrecerlos al contraste con la realidad española.

##### 1. ALEMANIA

De acuerdo con las expectativas de un modelo federal y, en concreto con las previsiones del sistema jurídico alemán sobre prevención de infecciones (IfSG), las primeras semanas de gestión de la crisis se afrontaron con un enfoque multinivel. Esta legislación determina la competencia exclusiva de los Estados (*Länder*) y los gobiernos locales en las esferas de actuación relacionadas con la expansión de la pandemia (Kuhlmann y Franze, 2021). En estos casos, el Gobierno federal se limita a realizar una función de consulta y a emitir recomendaciones, mientras que los gobiernos subnacionales pueden, en caso de alto riesgo epidémico, imponer restricciones y suspender temporalmente derechos fundamentales. En otras palabras, durante las primeras semanas, los gobiernos subnacionales disfrutaron de un nivel alto de discrecionalidad en la gestión de la pandemia y, ante la ausencia de criterios procedentes del nivel federal, asumieron la responsabilidad de adoptar las medidas que mejor se adaptaran a cada situación, como el cierre de colegios y de otros establecimientos.

El aumento en la cifra de contagios a partir de marzo forzó en Alemania a un cambio en las formas de coordinación intergubernamental. De la gestión descentralizada se pasó a una estrategia nacional más uniforme. «Hablar con una sola voz» se convirtió en el lema de la estrategia federal (Kuhlmann y Franze, 2021) que incluyó la suspensión temporal y parcial de algunos derechos fundamentales

de los ciudadanos, como los de reunión o libre circulación. A partir de este momento, el Gobierno federal se coordinó con los gobiernos de los *Länder* para adoptar medidas homogéneas para todo el país y, así, aprobaron directrices conjuntas que pusieron en marcha un procedimiento uniforme en la lucha contra la pandemia en todo el país, al que siguieron multitud de acuerdos intergubernamentales a lo largo de todo el periodo de la crisis. Los *Länder* decretaron en esta primera fase cierres en todo el país, se cerraron todos los centros escolares y se impusieron medidas de distancia social que posteriormente se ampliaron. En esta fase se observan decisiones idénticas de todos los gobiernos estatales, ejecutando así las decisiones acordadas conjuntamente a nivel central (Eckhard y Lenz, 2020).

Y, de forma temporal, el ministro de salud reforzó sus poderes para aprobar mediante órdenes ministeriales excepciones de la Ley IfSG sin consultar al parlamento o a los *Länder* (Kulhmann *et al.*, 2020). De esta forma, se reforzó la posición institucional del Gobierno Federal en el sistema multinivel, lo que operó en favor de una mayor centralización y refuerzo del nivel central en tiempos de amenaza pandémica. Los gobiernos locales se mantuvieron como el nivel de implementación principal de las decisiones adoptadas en otros niveles de gobierno.

Cuando el número de hospitalizaciones y fallecimientos remitió en verano de 2020, el impulso centralizador previo se relajó y regresó el margen para la discrecionalidad subnacional propia de un modelo federal. Las medidas para salir del confinamiento se diferenciaron entre territorios y tanto los estados como los municipios volvieron a entrar en escena como gestores principales de la crisis. La prueba de esta diversidad la encontramos en el surgimiento de dos estrategias opuestas de gestión, con Renania del Norte-Westfalia adoptando un enfoque más permisivo y Baviera uno mucho más estricto (Kulhmann y Franze, 2021).

Con un acuerdo entre el Gobierno Federal y los *Länder* alcanzado el 6 de mayo, el Gobierno federal prácticamente se retiró de la toma de decisiones centralizada en la mayoría de las cuestiones relevantes. Solo permanecieron en vigor algunos parámetros comunes, como las medidas a adoptar en caso de incremento de contagios a partir de un determinado umbral fijado de común acuerdo. Y, en general, la discrecionalidad de todas las unidades subnacionales de gobierno para definir las estrategias de mitigación y elaborar conceptos de prevención fueron más importantes en esta fase. Esto fue en parte debido a su papel protagonista en el sistema de seguimiento y rastreo de contagios, lo que les hizo volver a ocupar un papel protagonista en el escenario institucional. A partir de octubre, sin embargo, con una nueva ola de contagios, se volvió a reforzar el centralismo intergubernamental.

En cuanto a los gobiernos municipales, estuvieron sometidos a una gran presión en los primeros meses de la crisis, debido a la necesidad de seguir prestando servicios en condiciones adversas. El tránsito al trabajo en remoto de la gestión municipal diaria se vio sometido a innumerables obstáculos y puso de manifiesto que muchos municipios llevaban un enorme retraso en la implantación de gobierno electrónico y tecnologías digitales (Bouckaert *et al.*, 2021). Y, en general, los departamentos responsables de seguridad y orden público municipales junto estuvieron a cargo de garantizar el cumplimiento con las regulaciones de la pandemia, mientras que los servicios locales de bienestar se preocuparon por afrontar las consecuencias de la crisis para paliar los daños económicos causados por las medidas de confinamiento y restricción de actividades. Su preocupación principal fue acele-

rar los procesos de concesión de ayudas sin dilaciones o procesos extremadamente burocráticos (Kulhmann y Franze, 2021).

## 2. FRANCIA

El caso francés nos sitúa en un modelo de descentralización limitada que se inició a principios de los años 80 del pasado siglo con la creación de las regiones y la abolición de la supervisión del Estado central en favor de las autoridades locales. Desde entonces se han producido diferentes reformas, siendo la más reciente la creación de un nuevo nivel de gobierno local para la cooperación intermunicipal (*Metropoles*) en las aglomeraciones metropolitanas. Departamentos, regiones, municipios (*Communes*) y *metropoles* conforman un conglomerado institucional donde se producen ciertos solapamientos de funciones. A su existencia se añade la tradicional figura del *Prefecto*, representante del Estado central en los territorios que juega un papel importante en el nivel local para la coordinación de políticas y la gestión de crisis.

Con estos elementos como telón de fondo, durante los primeros meses de gestión de la pandemia se produjo una tendencia a la hipercentralización en la toma de decisiones (du Bois, 2021). En general, todas las medidas relevantes para gestionar la crisis se tomaron en el nivel superior de gobierno y las actuaciones de los diferentes tipos de autoridades locales fueron supervisadas muy de cerca (du Bois *et al.*, 2021). Se podría decir que el sistema francés reaccionó de acuerdo con su tradición jacobina y a su organización administrativa napoleónica, que apunta a la centralidad del papel del Estado para hacerse cargo del bienestar de los ciudadanos (Ongaro, 2018). El hecho de que el sistema de salud francés se cuente entre las competencias del Estado central puso las condiciones ideales para llegar a este resultado.

La segunda fase se caracteriza por el cambio de estrategia hacia una mayor cooperación con los gobiernos locales. Pero con la llegada de la segunda ola de contagios en el otoño, de nuevo se tomaron decisiones de forma muy centralizada. El estrecho margen de discrecionalidad otorgado a las autoridades locales en combinación con los fuertes liderazgos territoriales en un país de alcaldes fuertes generó grandes tensiones entre el Gobierno central y las autoridades municipales a lo largo de todo el periodo. Adicionalmente, los electos locales expresaron su insatisfacción por la falta de claridad y coherencia de la información que llegaba del nivel superior y por el hecho de que las medidas a menudo no se adaptaban a las realidades locales específicas (du Bois *et al.*, 2021). Algunas interpretaciones de estas tensiones entre el nivel central y local apuntan al intento de algunos líderes locales de aprovechar la crisis para promocionarse políticamente, buscando la confrontación (du Bois *et al.*, 2021). Pero lo cierto es que, en general, la cooperación entre niveles de gobierno nacional y local no parece haberse caracterizado por su efectividad.

El *Prefecto*, figura distintiva del modelo francés, aparece como actor con un papel de especial importancia en las relaciones intergubernamentales. Mientras que en los inicios de la crisis las autoridades locales tenían frecuentemente la impresión actuar en soledad debido a la ausencia de interlocutores o, paradójicamente, a la pluralidad de interlocutores dando instrucciones contradictorias, pasa-

das algunas semanas, los prefectos departamentales se afianzaron como interlocutores de los gobiernos locales (du Bois, 2021), jugando así un papel clave desde una perspectiva intergubernamental.

Y, en paralelo a esta dinámica local-central, los estudios han identificado un refuerzo en la colaboración entre gobiernos locales y el desarrollo de una capacidad efectiva de actuar de forma conjunta (du Bois et al, 2021). Esta colaboración se ha visto facilitada por la tradición de cooperación intermunicipal en el sistema francés y también por la existencia de redes como las que conforman las asociaciones de municipios. Aunque tampoco esta colaboración ha estado totalmente exenta de tensiones, como las aparecidas entre ciudades e instituciones metropolitanas gobernadas por diferentes partidos políticos o la falta de cooperación entre departamentos y regiones (du Bois *et al.*, 2021). Estas tensiones son probablemente el resultado de los solapamientos de funciones en un sistema plagado de diferentes niveles de administración local. No obstante, las unidades locales (*communes* y *metropoles*) han mostrado capacidad de adaptación para seguir prestando servicios en tiempos convulsos, asegurando la continuidad de los servicios públicos esenciales (residuos, limpieza, suministro de agua), la implementación de protocolos sanitarios y el desarrollo de teletrabajo. Además de reforzar las relaciones con actores públicos locales, han movilizado servicios sociales y han ampliado sus sistemas de comunicación con los ciudadanos, emergiendo así como contextos institucionales proclives a la innovación.

### 3. REINO UNIDO

La experiencia británica tampoco está exenta de controversia intergubernamental. En este caso, el carácter asimétrico de la descentralización política en Escocia, Gales e Irlanda del Norte y la ausencia de descentralización en Inglaterra junto con el carácter informal de las relaciones intergubernamentales abocó al país a una situación complicada en la gestión multinivel de la pandemia.

Esta situación se ha caracterizado por la gran tensión a que se han visto sometidas las relaciones entre el Gobierno de Reino Unido y los gobiernos territoriales (Diamond and Laffin, 2021). Los problemas que supone la ausencia de un sistema de coordinación ente gobiernos, que ya habían aflorado durante la gestión del Brexit, han aparecido de nuevo en la crisis del coronavirus. Entre las principales debilidades del sistema actual de RIG, los expertos coinciden en señalar su naturaleza *ad hoc* y el carácter meramente consultivo de las interacciones como los principales factores que limitan la coordinación o codecisión (McEwen, 2020).

De nuevo en este caso encontramos un movimiento de centralización en la toma de decisiones. Decidir desde Whitehall puede considerarse como una alternativa legítima para la gestión en tiempos de crisis, pero la forma específica en que se implementó la centralización en el Reino Unido provocó la reacción de los territorios descentralizados, quienes también legítimamente demandaban su derecho a preservar su autonomía en áreas de políticas públicas transferidas por descentralización política (McEwen, 2020). Todos los actores parecen coincidir en que las RIG actuales no están diseñadas para que las distintas administraciones decidan conjun-

tamente. Y aunque que las debilidades señaladas han sido reconocidas por todos los gobiernos, no parece haberse tomado ninguna medida para mejorar la situación.

En cuanto al papel de los gobiernos locales, la pandemia y sus repercusiones económicas han tensionado también las relaciones entre el Gobierno central y las autoridades locales. La comunicación entre el Gobierno central y los líderes locales parece haber presentado muchos déficits, rasgo que, en opinión de algunos autores, pone de manifiesto cómo una década de activismo institucional desde el nivel central hacia lo local ha vaciado las estructuras intergubernamentales que podían haber ayudado a coordinar las respuestas ante las crisis sanitaria, económica y ambiental (Hickson, 2020). Así, la crisis en las relaciones central-local observada durante la gestión de la pandemia parece ser el resultado de fallos institucionales que vienen de muy atrás y que se han exacerbado a lo largo de la última década debido a los vaivenes a que han sido sometidas las estructuras de gobierno local con la creación constante de nuevas jurisdicciones (Hickson, 2020).

En este contexto, los nuevos alcaldes fuertes (*Metro Mayors*), elegidos directamente en las grandes zonas metropolitanas, han demostrado su capacidad de influencia y de ejercicio de un cierto *soft power*. Sus frecuentes apariciones en los medios nacionales de comunicación para defender los intereses de sus comunidades han puesto las preocupaciones locales en la agenda nacional (Hickson, 2020). Por ejemplo, los alcaldes de Londres o de Liverpool han sido especialmente visibles en la arena política al reclamar una mayor cooperación entre niveles de gobierno. Sin embargo, las estructuras de coordinación actuales parecen ser demasiado informales para lograrlo.

## V. PATRONES Y HALLAZGOS

El análisis hasta aquí realizada muestra que la coordinación multinivel en la gestión de la crisis ha tensionado las estructuras intergubernamentales de los sistemas políticos de nuestro entorno y ha provocado fricciones y conflictos de mayor o menor envergadura en todos ellos. Todos se han enfrentado a un dilema: mientras que por un lado se hacía precisa la migración de las decisiones hacia el nivel de Gobierno central a fin de unificar estrategias e identificar prioridades en tiempos de crisis aguda, por otro se constataba que la acción de los gobiernos subnacionales (regional y local) seguía siendo relevante y necesaria, tanto para mantener reconocible la estructura del sistema de descentralización, como para beneficiarse de la superioridad de estos gobiernos en capacidad de adaptación a las condiciones diferenciadas de los territorios y en llegar mejor a los colectivos receptores de políticas públicas. Con estas premisas como punto de partida, los sistemas de gobierno multinivel han ido navegando por los mares agitados de la evolución de la pandemia y sus diferentes olas, teniendo que tomar decisiones sobre cómo gestionar la intergubernamentalidad en condiciones apremiantes, sin certezas sobre la proyección de sus acciones y acuciados como estaban por la severidad de los problemas que enfrentaban.

En todos los casos descritos se ha identificado un mismo patrón general: 1. movimientos más o menos contundentes de centralización de competencias en el nivel de Gobierno central en las primeras semanas de propagación del virus y en los momentos posteriores que coincidían con picos de contagios, 2. fricciones entre

niveles de gobierno como resultado de estos cambios, 3. un cierto aprendizaje institucional tras los primeros meses de pandemia que llevó a adoptar nuevas fórmulas de coordinación entre niveles de gobierno, y 4. un papel distintivo de los gobiernos municipales particularmente en el ámbito de la emergencia social surgida como resultado de la pandemia. Estos rasgos se plantean en todos los casos, aunque difieren en el alcance.

Los casos de España y Alemania muestran cómo, a medida que variaba la incidencia del virus, se fueron implementando cambios y reformas en los arreglos de gestión gubernamental, con una dinámica similar, aunque con distinto grado de intensidad. De una estrategia descentralizada en ambos países en las primeras semanas se pasó, a modo de movimiento de péndulo, a una fuerte centralización en la segunda etapa. Pero este movimiento centralizador fue más radical en España. Mientras que en Alemania el Gobierno federal se coordinó con los gobiernos de los *Länder* para adoptar medidas homogéneas para todo el país y adoptar directrices conjuntas, la centralización desplegada en España por la declaración del *estado de alarma* fue mucho más intensa, y los representantes de los gobiernos autonómicos dejaron de ejercer sus competencias constitucionales en materias estrechamente relacionadas con la gestión de la crisis y su papel en estas decisiones clave se limitó a asistir a las reuniones semanales de la *Conferencia de Presidentes* en una fórmula intergubernamental más pensada para la comunicación que para la codecisión. La tercera fase de la gestión de la pandemia también presenta similitudes en ambos países, en el caso español en forma de inclusión de los gobiernos autonómicos en la ecuación decisoria y en el caso alemán a través de un acuerdo entre el Gobierno Federal y los *Länder* por el que el primero prácticamente se retiró de la toma de decisiones. Sin embargo, el caso español presenta aquí también signos distintivos, pues solo en él se produce una reforma de calado en el sistema de RIG plasmada en un sistema reforzado de coordinación vertical en el seno del *Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud*, como resultado del aprendizaje institucional y de la constatación de que el modelo de RIG requería estos cambios para ser más eficiente. Una centralización de carácter más suave en la cuarta fase, motivada por el aumento de casos en el otoño de 2020, también es identificable en ambos casos.

La evolución de las dinámicas de RIG en Francia también se acomodan al patrón apuntado, oscilando entre centralización en los momentos más acuciantes de la crisis y una relajación de la misma cuando las cifras de contagio cedían. Pero, en contraste con España, la acción del Estado central se extendió también a la supervisión estrecha de la acción de los gobiernos subnacionales, lo que a su vez provocó un conflicto con los líderes municipales que no existió en el caso español. La tradición jacobina de estrecha supervisión administrativa y el grado limitado de descentralización del modelo francés ayudan a entender esta reacción de hipercentralización. Y la visibilidad y fortaleza política de los alcaldes propias de este sistema explican también las diferencias con España, en donde los partidos políticos no operan con un nivel de intermediación tan alto en la arena local como en nuestro país.

La trayectoria de las interacciones central-local en el Reino Unido también ha estado caracterizada por la gran tensión a que se han visto sometidas las relaciones entre Downing Street o Whitehall y los gobiernos de los territorios. Las dificultades para la coordinación entre el centro y los territorios descentralizados derivados de las profundas asimetrías y de la ausencia de reglas estables que estructuren las RIG y las constantes reformas a que se ha sometido a los gobiernos locales han

terminado por exacerbar un conflicto que, salvo en el elemento de la centralización, no tiene semejanzas con el del caso español.

Los cuatro casos muestran cómo los gobiernos locales han mostrado fortalezas en la gestión de los retos de la pandemia, aunque con algunas limitaciones. Han demostrado desde luego agilidad y capacidad de adaptación, pero también se han hecho presentes algunas debilidades, como el bajo grado de implantación de las tecnologías de la información y la comunicación imprescindibles para transitar con éxito al teletrabajo en tiempos de confinamiento en el caso de Alemania o la relativa falta de alcance de su acción en el caso de España, derivada de la débil posición institucional de los gobiernos locales en nuestro país. En Francia, allí donde el Estado central demostró debilidades por la rigidez de su acción, los municipios mostraron habilidad en cooperar horizontalmente entre sí y con actores privados para dar respuesta eficaz a algunos de los desafíos que presentaba la situación. Y en el Reino Unido, en especial en las zonas metropolitanas, los alcaldes se han servido de su alta visibilidad pública para poner las preocupaciones locales en la agenda política.

Ningún caso de los analizados parece haber seguido una trayectoria ejemplar. Las descripciones precedentes muestran más bien un escenario plagado de pugnas entre niveles de gobierno y desavenencias con las pautas seguidas por los gobiernos centrales. Todo ello pone de manifiesto que estamos, como avanzábamos al inicio, ante un *Problema Intergubernamental Complejo* que, como la teoría de este tipo de problemas públicos plantea, tensiona las estructuras gubernamentales y cuestiona los equilibrios de poder. Aplicar estrategias de coordinación inclusiva (para preservar los principios de los modelos de descentralización) y de acción rápida y eficiente (para abordar el problema con eficacia) parecen los dos ingredientes imprescindibles para la acción, pero a la vez se presentan en la práctica en una compleja lógica de *trade-off*.

## REFERENCIAS

- BOIN, A., y HART, P. T. (2003). «Public leadership in times of crisis: mission impossible?». *Public administration review*, 63(5), 544-553.
- BOUCKAERT, G., GALLI, D., KUHLMANN, S., REITER, R., y VAN HECKE, S. (2020). European coronationalism? A hot spot governing a pandemic crisis. *Public Administration Review*.
- COLLIER, D. (1993). The comparative method. *Political Science: The State of Discipline II*, Ada W. Finifter, ed., American Political Science Association.
- BOYS, C., BERTOLUCCI, M. y FOUCHET, R. (2021): French inter-governmental relations during the Covid-19 crisis: between hyper-centralism and local horizontal cooperation, *Local Government Studies*, DOI: 10.1080/03003930.2021.1958786.
- DIAMOND, P., & LAFFIN, M., (2021) *The United Kingdom and the pandemic: problems of central control and coordination*, Local Government Studies, DOI: 10.1080/03003930.2021.1997744.
- DOLOWITZ, D. y MARSH, D. (1006) «Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature». *Political studies* 44, nº. 2: 343-357.

- PARRADO, S. y GALLI, D. (2021). Intergovernmental veto points in crisis management: Italy and Spain facing the COVID-19 pandemic. *International Review of Administrative Sciences*, 0020852320985925.
- GUNTHER, R. y MONTERO, J. R. (2009). *The politics of Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HICKSON, J. (2020). *Principles for Uncertain Times: Building an Effective Post-COVID Economy in Liverpool City Region*. Liverpool: Heseltine Institute for Public Policy, Practice and Place.
- KUHLMANN, S., HELLSTRÖM, M., RAMBERG, U. y REITER, R. (2021). Tracing divergence in crisis governance: responses to the COVID-19 pandemic in France, Germany and Sweden compared. *International Review of Administrative Sciences*, 0020852320979359.
- KUHLMANN, S. y FRANZKE, J. (2021). «Multi-level responses to COVID-19: crisis coordination in Germany from an intergovernmental perspective». *Local Government Studies*, 1-23.
- KUHLMANN, S., BOUCKAERT, G., GALLI, D., REITER, R. y HECKE, S. V. (2021). «Opportunity management of the COVID-19 pandemic: testing the crisis from a global perspective». *International Review of Administrative Sciences*, 0020852321992102.
- KUHLMANN, S. y WOLLMANN, H. (2019). *Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- LADNER, A., KEUFFER, N., BALDERSHEIM, H., HLEPAS, N., SWANIEWICZ, P., STEYVERS, K. y NAVARRO, C. (2019). *Patterns of local autonomy in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- MINISTERIO DEL INTERIOR. «Propuestas de sanción y detenciones por infracciones contra las medidas del estado de alarma a día 23 de mayo Madrid», 24 de mayo de 2020, en: [http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset\\_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/11918219](http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/11918219) (último acceso: 1.12.2020).
- NAVARRO, C., GONZÁLEZ, M., EGEA, A. y ALBA, D. (2021). *Los ayuntamientos ante la COVID-19. Análisis de las Estrategias de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid para afrontar la pandemia*. Madrid: Instituto de Derecho Local.
- NAVARRO, C. y VELASCO, F. (2016). «'In wealth and in poverty?' The changing role of Spanish municipalities in implementing childcare policies». *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 315-334.
- ONGARO, E. 2018. «The Napoleonic Tradition in Public Administration». *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.
- PAQUET, M. y SCHERTZER, R. (2020). «COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 1-5.
- PARRADO, Salvador y GALLI, D. (2021). «Intergovernmental Veto Points in Crisis Management: Italy and Spain Facing the COVID-19 Pandemic». *International Review of Administrative Sciences*.
- PETERS, B. G. (2011). «Governance responses to the fiscal crisis: comparative perspectives». *Public Money & Management*, 31(1), 75-80.
- VELASCO CABALLERO, F. (2020). «Estado de alarma y distribución territorial del poder» en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*. (86-87), 79-87.
- VELASCO CABALLERO, F. (2020). «Libertades públicas durante el estado de alarma por la COVID-19». *Covid-19 y Derecho Público (durante el estado de alarma y más allá)*, 79-134.
- VILALTA, M. (coord.) (2011). *Informe sobre el gasto no obligatorio de los municipios españoles. Ejercicios 2004-2007*, Colección Documentos e Informes, Fundación Democracia y Gobierno Local. Federación Española de Municipios y Provincias. Madrid.

# GOBIERNOS LOCALES Y ADAPTACIÓN INSTITUCIONAL. LOS AYUNTAMIENTOS ANTE LA EMERGENCIA

Esther PANO PUEY\*  
Jaume MAGRE FERRAN\*\*  
María BARBAL CAMPAYO\*\*\*

## Resumen

*Ante una situación de extrema excepcionalidad como la que se presentó a causa de la pandemia, los diversos mecanismos estatales se activan y se pone en funcionamiento una maquinaria de gran capacidad. Los gobiernos locales, y más particularmente los municipios, quedaban en un plano diferenciado y resultaba más difícil establecer una posición. Las dificultades para definir qué posición deben ocupar los municipios en el conjunto del sistema institucional es un debate que se remonta casi a la propia aprobación de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL).*

*Este capítulo pretende reflexionar sobre la actividad municipal en el contexto de la crisis sanitaria y las posibles alternativas de posición institucional derivadas de la actuación efectiva. Para hacerlo, analizamos las atribuciones, competencias y servicios desarrollados por los municipios, tanto desde una perspectiva normativa, como de la práctica efectiva. Partimos de la situación en que se encontraban los municipios en el momento de estallido de la epidemia*

---

\* Esther Pano es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Barcelona. Es profesora asociada del Departamento de Ciencia Política, Derecho Constitucional y Filosofía del Derecho de la Universidad de Barcelona. Es investigadora de la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales y coordinadora del proyecto «Observatorio del Gobierno Local». Actualmente es miembro del Grupo de investigación en estudios locales y del proyecto «¿Transparencia o paredes de cristal? Efectos institucionales y ciudadanos de las políticas de transparencia en España» financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación

\*\* Jaume Magre Ferran es profesor titular de Ciencia Política en la Universidad de Barcelona. Es especialista en gobierno local comparado, sistemas electorales y comportamiento electoral. Ha participado en diversos proyectos competitivos nacionales e internacionales y es Investigador Principal del Grupo de Investigación en Estudios Locales, reconocido por la Generalitat de Catalunya, y del proyecto «¿Transparencia o paredes de cristal? Efectos institucionales y ciudadanos de las políticas de transparencia en España» financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación. En la actualidad es también director de la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales.

\*\*\* María Barbal Campayo es doctora en relaciones internacionales por la Universidad Normal de China Central (华中师范大学) de Wuhan. Actualmente es investigadora y responsable del diseño y la coordinación de los grandes trabajos de campo en la Fundación Carles Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y locales.

*y de las condiciones derivadas de la aplicación en su momento de las medidas de austeridad vinculadas a la crisis económica y financiera y de sus consecuencias.*

*El capítulo explora también las adaptaciones y modificaciones efectivas que llevaron a cabo los municipios a partir de datos de los consistorios catalanes excepto la ciudad de Barcelona, que no se incluye por motivos de tipo metodológico. Así, analiza los encajes realizados y las transformaciones con el objeto de ofrecer una visión global de un tejido institucional compuesto por entidades heterogéneas. El desencadenante concreto de la epidemia actúa, además, como factor exógeno que crea unas condiciones interesantes para monitorizar la capacidad y la necesidad de cambio del universo municipal.*

### **Palabras clave**

*Municipios, gobierno local, servicios públicos.*

### **Abstract**

*The pandemic crisis implied an extremely exceptional situation that triggered a wide range of state mechanisms and put into operation a large-capacity machinery. Local governments, and more particularly municipalities, remained in a differentiated plane and it was more difficult to establish a systemic position. The difficulties in defining what position the municipalities should occupy in the institutional system is a debate that goes back almost to moment of approval of Law 7/1985 Local Government Act.*

*This chapter aims to reflect on municipal activity in the context of the health crisis and the possible institutional position alternatives derived from their effective action. In order to do so, we analyze the attributions, functions and services developed by the municipalities, both from the perspective of the regulation and from the effective practice. We start this analysis examining the situation of the municipalities at the time of the outbreak of the epidemic and taking into account the conditions derived from the implementation of austerity measures linked to the previous economic and financial crisis.*

*The chapter also explores the effective adaptations and modifications carried out by the municipalities based on data from the Catalan town councils except the city of Barcelona, which is not included for methodological reasons. Thus, it analyzes the changes and the transformations of the institutions in order to offer a global vision of a network composed of heterogeneous entities. The epidemic also acts as an exogenous factor that creates interesting conditions to monitor the capacity and need for change in the entities of the municipal universe.*

### **Keywords**

*Municipalities, local government, municipal public services.*

SUMARIO: I. Introducción. II. Los ayuntamientos ante la crisis: competencias y servicios municipales ante la emergencia. III. Lluvia sobre mojado: saturación y estrés estructural. IV. Plenos y estructura orgánica ante la crisis. V. Teletrabajo, más allá de la resistencia al cambio. VI. Servicios municipales: incremento, adaptación o pausa. VII. Conclusiones. VIII. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

Ante una situación de extrema excepcionalidad como la que se presentó con la pandemia y con las diferentes medidas aplicadas para controlarla, los diversos mecanismos estatales se activaron y se puso en funcionamiento una maquinaria de gran capacidad. Este proceso afectó a todos los niveles de gobierno en el marco de sus capacidades tanto normativas como materiales. Así, los días inmediatamente posteriores a la declaración del estado de alarma permitieron visualizar de forma muy nítida las diversas capacidades del Estado, en sentido amplio, de un modo que no había tenido precedentes de forma reciente. En ese contexto, la articulación territorial y la distribución competencial constituyó uno de los elementos más relevantes en el panorama político. Así, el necesario encaje entre la acción del Estado –entendido como las instituciones nacionales– y las Comunidades Autónomas se configuró como un elemento de particular relevancia y, en muchos momentos, dificultad. En cualquier caso, podía haber dudas de cual debía ser la combinación exacta entre ambos niveles de gobierno, pero no se ponía en duda la exigencia de mecanismos de coordinación y asignación de funciones entre ellos.

Los gobiernos locales, y más particularmente los municipios, quedaban en un plano claramente diferenciado y resultaba más difícil establecer una posición. Esta no es una situación nueva. De hecho, las dificultades para definir qué posición deben ocupar los municipios en el conjunto del sistema institucional es un debate que se remonta casi a la propia aprobación de la Ley 7/1985 Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL). En efecto, durante décadas las dudas, que incluso describen un cierto movimiento pendular, llevaron de aspirar al desarrollo de procesos de lo que se llamó segunda descentralización, a lógicas de limitación como la contenida en la Ley 27/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL). Estas lógicas palpitantes han estado también presentes en las diferentes fases del proceso de pandemia (Navarro et al., 2020).

Este capítulo pretende reflexionar sobre la actividad municipal en el contexto de la crisis sanitaria y las posibles alternativas de posición institucional derivadas de su actuación efectiva. Para hacerlo, en el siguiente apartado se analizan brevemente las atribuciones, competencias y servicios desarrollados por los municipios, tanto desde una perspectiva normativa, como desde la práctica efectiva. El tercer apartado explora la situación en que se encontraban los municipios en el momento de estallido de la epidemia. En concreto, el epígrafe examina las condiciones derivadas de la aplicación en su momento de las medidas de austeridad vinculadas a la crisis económica y financiera y de sus consecuencias.

Los apartados cuatro, cinco y seis se dedican al análisis de las adaptaciones y modificaciones efectivas que llevaron a cabo los municipios. Con este objeto se trabaja con los datos de los municipios catalanes excepto la ciudad de Barcelona, que no se incluye por motivos de tipo metodológico –disfruta de un régimen normativa específico y, por su tamaño, es difícilmente comparable a otros municipios. En total, el análisis incluye información de 946 municipios que fue recogida mediante una encuesta administrada personalmente a los secretarios o secretarías–interventores entre los meses de septiembre de 2020 y marzo de 2021. El cuestionario recoge aspectos relacionados con la adaptación de los órganos y la actividad política, la estructura administrativa y la prestación de servicios públicos.

En resumen, este trabajo aspira a explorar la actuación de los municipios desencadenada por la crisis sanitaria desde una doble perspectiva. Por un lado, lleva a cabo un análisis previo de la previsión competencial y de la actividad regular de los consistorios. Por otro, analiza las adaptaciones efectivas realizadas con el objeto de ofrecer una visión global de un tejido institucional compuesto por entidades heterogéneas. El desencadenante concreto de la epidemia actúa, además, como factor exógeno que crea unas condiciones interesantes para monitorizar la capacidad y la necesidad de cambio del universo municipal.

## II. LOS AYUNTAMIENTOS ANTE LA CRISIS: COMPETENCIAS Y SERVICIOS MUNICIPALES ANTE LA EMERGENCIA

Los municipios en España se han caracterizado tradicionalmente por una gran capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes y a las necesidades de la población, así como por la maximización de marcos normativos que no siempre han ofrecido los instrumentos más adecuados para hacer frente a situaciones complejas. Vale la pena tener en cuenta que las anteriores etapas y retos diferían por muchos motivos de la reciente crisis vinculada a la emergencia sanitaria, entre otros muchos aspectos en el encaje de las diferentes posiciones institucionales de los niveles de gobierno y las posibles alteraciones causadas por la propia crisis.

Así, la estructura territorial del estado implica una articulación de los diversos niveles de gobierno y una distribución de funciones entre ellos y, en un caso excepcional, como el de una emergencia sanitaria, esta distribución puede verse alterada. Esta situación se ha dado particularmente en relación con los diferentes momentos en que ha estado vigente un estado de alarma que permite al gobierno reordenar estas funciones (Velasco, 2020a; 2020c). En este marco general, cabe plantearse qué capacidad de actuación tenían los municipios de acuerdo con un marco competencial ordinario que, en todo lo que no quedase afectado por los estados de alarma, seguía vigente. En este sentido, vale la pena tener en cuenta que debemos distinguir entre las previsiones generales contenidas en la LRBRL, el desarrollo autonómico del régimen local, y las múltiples normativas sectoriales, muchas también autonómicas. Así, no debe olvidarse que puede haber diferencias en algunos casos entre las comunidades en función de los encajes normativos.

En cualquier caso, la construcción competencial prevista en la LRBRL plantea una previsión de títulos y de identificación de servicios públicos de prestación obligatoria según el tramo de población municipal. En este sentido, el artículo 25.1, incluye una cierta habilitación general, que tenía mayor intensidad interpretada de forma conjunta con el artículo 28, derogado por la LRSAL. Las competencias del artículo 25.2, definidas como «propias» recogen un conjunto de enunciados, de grados de detalle muy diverso. Entre ellas, las letras 25.2.b, que recoge la protección del medio ambiente urbano, 25.2.d, infraestructuras viarias, 25.2.e, evaluación de situaciones de necesidad social, 25.2.f, policía local, 25.2.g, movilidad y transporte urbano, 25.2.j, salubridad pública, 25.2.k, cementerios, 25.2.l, instalaciones deportivas y, de forma más tangencial, 25.2.n, vinculada al control de la escolaridad recogen diferentes aspectos que, de un modo u otro, se han visto afectados por la situación.

De forma más específica, el artículo 26 define los servicios de obligada prestación en función de los tramos de población. Entre los que establece como prestación mínima obligatoria para todas las localidades, independientemente del volumen de habitantes, los servicios de cementerio, limpieza viaria y acceso a los núcleos de población son los que podían verse afectados por las diferentes consecuencias de la situación derivada de la emergencia. En el siguiente tramo, los municipios cuya población supera los 5.000 habitantes, también se pudieron ver afectados los servicios de parque público y biblioteca. En el caso de los servicios previstos en el segmento de las poblaciones mayores de 20.000 habitantes, se incorporarían como potencialmente afectados las actividades de protección civil, evaluación e información de situaciones de necesidad social y la atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social e instalaciones deportivas de uso público. Para el último tramo, los municipios con población superior a 50.000 habitantes los dos servicios previstos, transporte colectivo urbano de viajeros y medio ambiente urbano, podrían verse potencialmente afectados, aunque el primero de forma más clara.

A esta primera revisión de materias, cabría añadirle otras que, aun no habiendo sido previstas como de obligatoria provisión, los municipios han venido prestando en el marco de la autonomía municipal. En este ámbito, la reforma contenida en la LRSAL laminaba esta capacidad y limitaba las actividades que podían desarrollar los ayuntamientos. Ahora bien, de acuerdo con la información de que disponemos (Magre *et al.*, 2014), los municipios siguieron desarrollando diferentes actividades fuera del marco estricto de lo previsto como obligatorio por la normativa de régimen local.

Entre las actividades mencionadas, algunas se pueden considerar como más o menos tangenciales en relación con la situación específica desencadenada por la emergencia sanitaria. En algunos casos se trata de adaptaciones necesarias en el marco del incremento de las necesidades –como salubridad y limpieza viaria–, en otros, de los efectos sociales generados por la situación que no constituyen un elemento de tipo sanitario pero suponen el incremento de demanda de determinados tipos de actividad –como podrían ser los servicios sociales y la atención a personas en riesgo de exclusión–, y en otros se trata de adaptaciones vinculadas a las restricciones y limitaciones promovidas por otros niveles de gobierno. En este último grupo se podrían encontrar buena parte de los servicios municipales que debieron alinearse con la actuación de otros niveles de gobierno incluyendo actuaciones de policía y protección civil, y también la adaptación de servicios diversos como los parques públicos, las bibliotecas o las instalaciones deportivas.

Vale la pena señalar que los municipios no tienen asignadas de forma generalizada funciones vinculadas con la salud pública. Así, más allá de las actividades de colaboración con las administraciones titulares de la competencia, los municipios no disponen de habilitaciones en este ámbito recogidas en la regulación estatal. Es cierto que algunas normativas autonómicas prevén actividades y reconocen a los alcaldes la condición de «autoridad sanitaria» (Velasco, 2020b). Ahora bien, a la práctica, en el caso de la ley catalana, la Ley 18/2009, de 22 de octubre, de salud pública les reconoce funciones, pero a su vez se generaron mecanismos de gestión para actuar por delegación – en concreto, la Agencia de Salud Pública de Cataluña.

### III. LLUEVE SOBRE MOJADO: SATURACIÓN Y ESTRÉS ESTRUCTURAL

La crisis sanitaria no llega en un momento neutro desde la perspectiva del contexto institucional en general y de los entes locales en particular. La emergencia impacta en el sector público cuando parecía que la situación tras los periodos de recesión económica y austeridad empezaba a estabilizarse. Vale la pena recordar el gran impacto de esa etapa y de los paquetes de austeridad que protagonizaron el proceso de disciplina para la recuperación. En efecto, si bien es cierto que la primera reacción pareció tender hacia el uso de instrumentos contracíclicos (los planes E), cuyo objetivo era la estimulación de la economía mediante el gasto público, esta fase fue extraordinariamente breve y el giro en el modelo fue completo (Navarro y Pano, 2018).

No es fácil establecer qué efecto tuvieron esas políticas en el sistema y, más concretamente, en el marco de los paquetes de disciplina que los sucedieron. Desde algunos consistorios se plantea que hicieron más llevable la aplicación y permanencia en el tiempo de los ajustes más severos. En cualquier caso, la exigencia de introducción de mecanismos de control del gasto y de reformas territoriales fue un requisito habitual en los mecanismos de ayudas condicionadas y supuso el desarrollo de numerosa normativa y planes de transformación en los países que acusaron de manera más aguda los efectos de la recesión (Andrea y Tsekos, 2019). En este marco, en el caso de España, las medidas impulsadas incluyeron, entre otras, la aprobación de regulaciones como la modificación de la LRBRL, mediante la Ley 23/2013 de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (LRSAL), y el conjunto de normativa presupuestaria, con la Ley 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera como principal exponente, aunque no el único.

Algunas de estas medidas llegaron, en realidad, cuando los gobiernos locales ya habían llevado a cabo fuertes procesos de ajuste, tanto en el ingreso, que ya había experimentado fuertes caídas, como en el gasto. El efecto conjunto de todas las actuaciones de restricción comportó, al menos, tres efectos. En primer lugar, impuso limitaciones de las posibilidades de endeudamiento por parte de los municipios que, en la práctica, lo hacían prácticamente inviable. Esto se produjo, además, ante fuertes caídas de los ingresos y teniendo en cuenta las dificultades de financiación que implicaron las regularizaciones de los adelantos de la Participación en los Ingresos del Estado (PIE).

En segundo lugar, el conjunto de regulaciones perseguía una contracción del gasto mediante la reducción de las actividades y servicios prestados por los ayuntamientos. El debate sobre los efectos de la LRSAL, el concepto de «competencias impropias» y la derogación del artículo 28 de la LRBRL que habilitaba a los municipios a llevar cabo un conjunto de actividades más allá de los servicios obligatorios y de los títulos habilitantes específicos contenidos en la propia normativa, pretendían contraer el ámbito de actuación. Resulta dudoso si este objetivo se llegó a alcanzar (Medir *et al.*, 2017) y los datos de que disponemos más bien nos hacen pensar que no se llegó a producir (Magre *et al.*, 2014) o no, al menos, en las dimensiones que podrían suponerse en el proceso de elaboración de la norma. Ahora bien, más allá de los efectos directos e inmediatos, lo cierto es que la LRSAL supu-

so un cambio drástico en las dinámicas que tendían a la ampliación competencial y al reconocimiento de un mayor ámbito de actuación.

En tercer lugar, se establecían un conjunto de previsiones y medidas presupuestarias generales y estructurales que condicionaban la actividad y el funcionamiento municipal. En este caso, las limitaciones afectaron de forma más transversal, pero sin duda el ámbito de los recursos humanos fue el que sufrió de forma más clara las implicaciones. Así, las plantillas de los municipios, como las de otros niveles de gobierno, quedaron en virtual congelación durante una década, generando un incremento de la temporalidad, un incremento de la edad media y una saturación general en las estructuras.

Una parte importante de los ajustes se llevaron a cabo de forma previa a la entrada en vigor de las normativas (Navarro y Pano, 2018; Medir *et al.*, 2018). Los municipios habían adaptado sus estructuras y funciones al nuevo contexto, de modo que, en algunos casos, la normativa regulaba acciones que, en términos generales, ya se habían incorporado (Magre *et al.* 2014). Vale la pena destacar que los municipios fueron selectivos en las contracciones del gasto y que las reducciones no se llevaron a cabo de forma lineal sobre toda la gestión municipal de forma homogénea. Así, muchos servicios públicos, y en particular aquellos más sensibles y con mayor impacto en la ciudadanía experimentaron ajustes y transformaciones para mejorar su sostenibilidad, pero se mantuvieron (Medir *et al.*, 2017 Magre *et al.*, 2014).

Ahora bien, este proceso de sostenimiento de la actividad y los servicios se produjo en un contexto de reducción del ingreso, y del gasto, y de intervención de los paquetes de austeridad. Dicho de otro modo, se mantuvo actividad a grandes rasgos pero se redujeron tanto el volumen presupuestario como las plantillas. Esto nos hace pensar que este sostenimiento se llevó a cabo en base a un tensionamiento de las estructuras institucionales. Esta situación de estrés se estabilizó y pasó a convertirse en la situación de base del tejido institucional municipal. Además, más allá de los efectos en los momentos estrictos de crisis económica y financiera, el conjunto de los paquetes restrictivos ha continuado desarrollando efectos y los sigue manteniendo hasta los últimos datos disponibles.

Por ello, una vez las circunstancias empezaron a cambiar, las medidas contenidas en esta normativa impidieron una adaptación de los municipios a las nuevas situaciones. Los datos de la tabla 1 ilustran este proceso. Se puede apreciar que los valores de ingreso se han ido recuperando a lo largo del periodo y que, incluso, alcanzaron en 2018 valores superiores a los ejercicios que todavía no presentaban los efectos de la crisis. A su vez, los datos referentes a los remanentes pasan de los valores negativos a claros positivos, – con registros mejores que al inicio de la anterior crisis. En cambio, los valores de gasto están aún lejos de recuperarse y se mantienen claramente por debajo de los registros previos, como también el volumen de personal que tampoco se ha recuperado.

Tabla 1. *Datos económicos y de personal de los municipios*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Gastos no financieros (miles de €) . . . . .</b>	49.236.941	43.946.650	39.610.767	38.068.076	39.368.337	39.967.321	39.901.273	40.979.139	43.175.057
<b>Ingresos no financieros (miles de €) . . . . .</b>	48.601.250	43.692.370	42.680.013	44.219.849	45.437.370	46.055.196	46.409.120	47.861.833	49.146.135
<b>Total remanente de tesorería (miles de €) . .</b>	-2.047.855	-2.769.831	3.618.886	4.395.055	6.192.652	7.182.650	8.786.011	12.643.283	13.065.519
<b>Personal al servicio de los ayuntamientos . . .</b>	580.869	573.223	526.248	486.641	487.997	517.838	487.832	481.320	508.457

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Administraciones Públicas.

El desencadenamiento de la emergencia sanitaria se dio en un contexto de cierta disponibilidad de «ahorro» pero de agotamiento de las estructuras municipales. A su vez, los primeros meses posteriores al estado de alarma los ayuntamientos parecían manifestar un incremento del gasto y una reducción del ingreso (Ballarín, 2020) y existía una lógica demanda de flexibilización de estas regulaciones en un contexto de excepcionalidad y de necesidad de acceso a recursos. Sin embargo, este proceso no estuvo exento de dificultades. Ante la demanda de los municipios de poder hacer uso del superávit generado, el Gobierno planteó una propuesta que no parecía satisfacer sus aspiraciones. El Ministerio de Hacienda propuso que los ayuntamientos pusiesen sus remanentes a disposición del Estado de manera voluntaria. A cambio, las entidades que los cediesen participarían de un fondo de ayudas específicas para 2020 y 2021 (Gobierno de España, 2020).

Esta propuesta generó reacciones entre los alcaldes y, finalmente, la medida no recabó los apoyos necesarios y no pudo ser adoptada. Unos meses después, y tras un periodo de discusiones y debates al respecto, se adoptó un acuerdo que permite el uso de estos recursos. El nuevo acuerdo dispone la suspensión de la aplicación de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública para el conjunto de Administraciones Públicas y de cada uno de sus subsectores para el año 2020 y 2021, e implica, de hecho, una suspensión de la aplicación de buena parte de las medidas adoptadas en el marco de los paquetes de austeridad.

Aún no disponemos de datos suficientes para valorar qué impacto efectivo tendrán estas medidas en las finanzas municipales y si permitirán remitir, aún en parte, la situación de agotamiento estructural que sufren. Lo cierto es que los ayuntamientos debieron hacer frente a una nueva crisis con los efectos de la anterior todavía muy presentes en sus estructuras y organizaciones.

#### IV. PLENOS Y ESTRUCTURA ORGÁNICA ANTE LA CRISIS

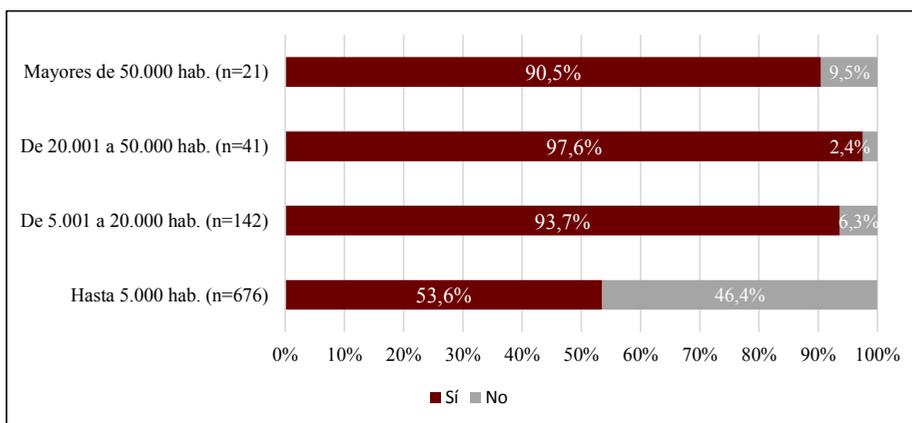
La crisis del coronavirus ha implicado un replanteamiento en el funcionamiento y organización, así como en la toma de decisiones y medidas de los órganos políticos de los ayuntamientos. Como veremos en este apartado, algunas de las decisiones adoptadas se prevén extrapolables a futuras situaciones de emergencia o excepcionales similares que puedan surgir en un futuro.

Hasta el momento de la pandemia del COVID-19 no se habían previsto otras fórmulas de realización de los plenos u otros órganos colegiados que no fueran presenciales. Para adaptar la celebración de los mismos a este nuevo contexto, el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19 añadió en el artículo 46 de la LRBRL un nuevo apartado 3 que indica: «En todo caso, cuando concurren situaciones excepcionales de fuerza mayor, de grave riesgo colectivo, o catástrofes públicas que impidan o dificulten de manera desproporcionada el normal funcionamiento del régimen presencial de las sesiones de los órganos colegiados de las Entidades Locales, estos podrán, apreciada la concurrencia de la situación descrita por el Alcalde o Presidente o quien válidamente les sustituya al efecto de la convocatoria de acuerdo con la normativa vigente, constituirse,

celebrar sesiones y adoptar acuerdos a distancia por medios electrónicos y telemáticos [...]». (1)

En este sentido, un 63 % de los municipios catalanes ha realizado plenos de forma virtual. Si observamos la distribución de este dato según su tramo poblacional (gráfico 1) se percibe una clara diferencia entre los municipios mayores y menores 5.000 habitantes. Esta disimilitud puede estar vinculada a diferentes razones. En primer lugar, la LRBRL establece que los plenos de los ayuntamientos mayores de 20.000 deben celebrar sus sesiones ordinarias con una periodicidad mensual; en el caso de los municipios de 5.001 a 20.000 habitantes esta periodicidad debe ser, como mínimo, bimestral; mientras que para los menores de 5.000 habitantes las celebraciones ordinarias al pleno deben ser, por los menos, trimestrales. En algunos de los municipios menores de 5.000 habitantes podrían no haber celebrado plenos durante los meses de confinamiento más estricto (abril y mayo de 2020). En segundo lugar, tal y como establece la LOREG, el número de concejales de los municipios está vinculado a su tramo poblacional; así, por ejemplo, los municipios menores de 100 habitantes eligen 3 concejales, mientras que los municipios de 50.000 a 100.000 escogen a 25 y de 100.001 en adelante «un concejal más por cada 100.000 residentes o fracción, añadiéndose uno más cuando el resultado sea un número par». Por consiguiente, en los municipios de menor tamaño resulta más fácil adaptar espacios que faciliten la realización de plenos con una mayor distancia social. Finalmente, más allá del impacto de las normativas y del tramo poblacional de los municipios, algunos de los ayuntamientos que mencionaban no haber realizado los plenos de forma telemática, indicaban haber tomado otras medidas como, por ejemplo, la realización de las sesiones en otras dependencias municipales más espaciosas que la sala del pleno, como salas polivalentes o polideportivos, o la realización de sesiones «mixtas», es decir, con una parte de los concejales asistiendo de forma presencial y otra telemáticamente.

Gráfico 1. *Municipios en los cuales los plenos se han realizado de forma virtual a raíz de la crisis del COVID-19, según tramo poblacional*

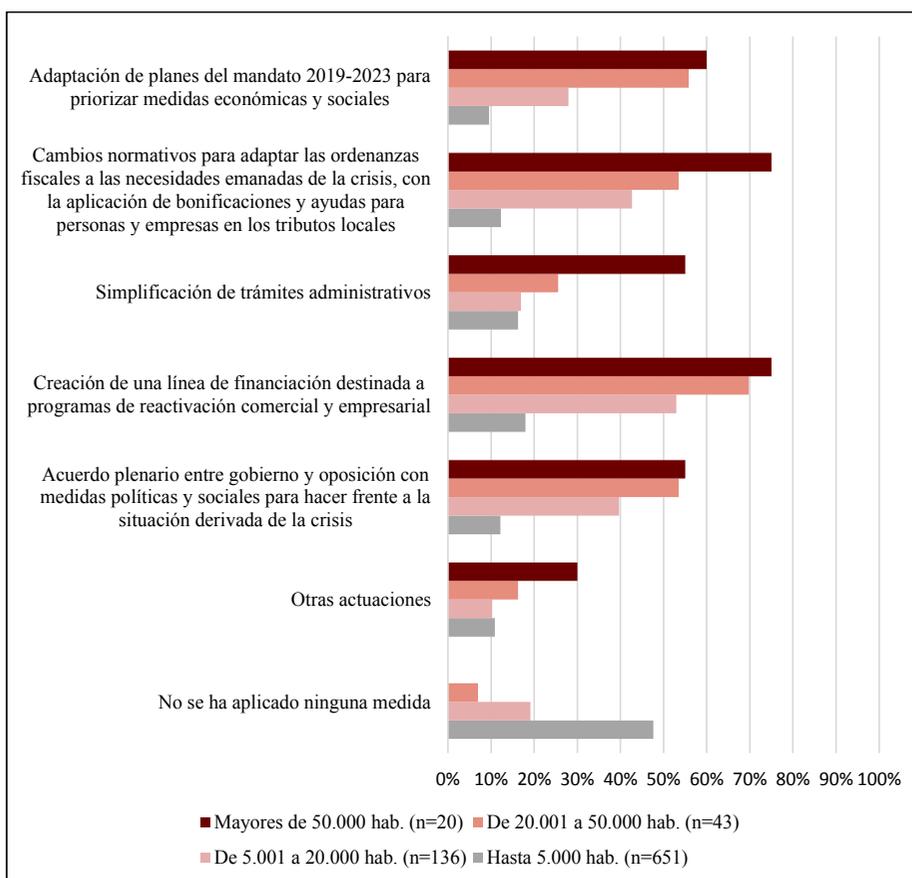


Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

(1) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Finalmente, más allá de las medidas organizativas y formales, los ayuntamientos han impulsado diversas acciones políticas y económicas para hacer frente a la crisis derivada del COVID-19. El gráfico 2 ofrece un resumen de cuales han sido las más comunes según tramo poblacional y muestra niveles de actividad intensos. En este sentido, se observa una clara vinculación entre el número de habitantes y las medidas adoptadas; de hecho, casi la mitad de los municipios menores de 5.000 habitantes indica no haber realizado ninguna medida al respecto. En cuanto al tipo de medidas, independientemente del tramo poblacional, las medidas económicas, como por ejemplo los cambios normativos para adaptar las ordenanzas fiscales a las necesidades emanadas de la crisis (aplicación de bonificaciones y ayudas para personas y empresas en los tributos locales), han sido más habituales que las de tipo político, como los acuerdos plenarios entre gobierno y oposición con medidas políticas y sociales, que han sido habituales en los tramos superiores.

Gráfico 2. *Otras medidas adoptadas para hacer frente a la crisis derivada de la pandemia, según tramo poblacional (posibilidad de más de una respuesta)*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

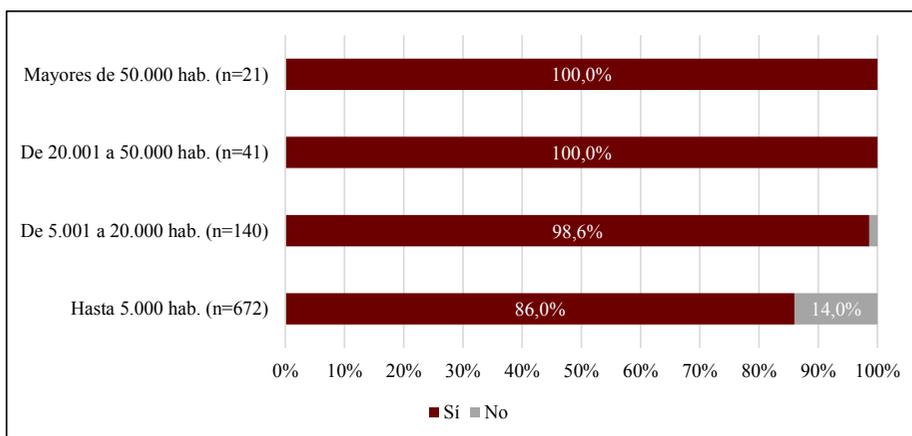
## V. TELETRABAJO, MÁS ALLÁ DE LA RESISTENCIA AL CAMBIO

La crisis sanitaria derivada del COVID-19 implicó la necesidad repentina de implementar fórmulas de trabajo a distancia, una técnica muy poco desarrollada en la administración local hasta el momento. Concretamente, el artículo 5 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 indicaba la necesidad de establecer «sistemas de organización que permitan mantener la actividad por mecanismos alternativos, particularmente por medio del trabajo a distancia, debiendo la empresa adoptar las medidas oportunas si ello es técnica y razonablemente posible y si el esfuerzo de adaptación necesario resulta proporcionado».

La dilatación en el tiempo de la pandemia conllevó la necesidad de regular el teletrabajo; por consiguiente, durante septiembre de 2020 se aprobaron el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia y el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Éste segundo Decreto-ley introduce un nuevo artículo 47 bis en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, indicando que se entiende como teletrabajo «aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación». En términos generales, esta modalidad de trabajo se considera voluntaria, reversible, el personal que desarrolle sus tareas mediante esta fórmula lo hará con los mismos derechos y deberes que el resto de los trabajadores, y la administración deberá proporcionarles los medios tecnológicos necesarios para que lleven a cabo su actividad.

En el caso de los ayuntamientos catalanes, casi un 90% de los municipios afirma haber tomado medidas para que los trabajadores pudieran llevar a cabo sus funciones a distancia. Al desagregar los datos según tramo poblacional (gráfico 3), se observa que únicamente algunos de los municipios medianos y pequeños indican no haber tomado medidas en este sentido, concretamente un 14%. Hay que tener presente que estos municipios acostumbran a tener recursos materiales y de personal mucho más limitados. El hecho de ubicarse en zonas de menor concentración poblacional también reduce probablemente la necesidad de establecer este tipo de fórmulas de trabajo a distancia.

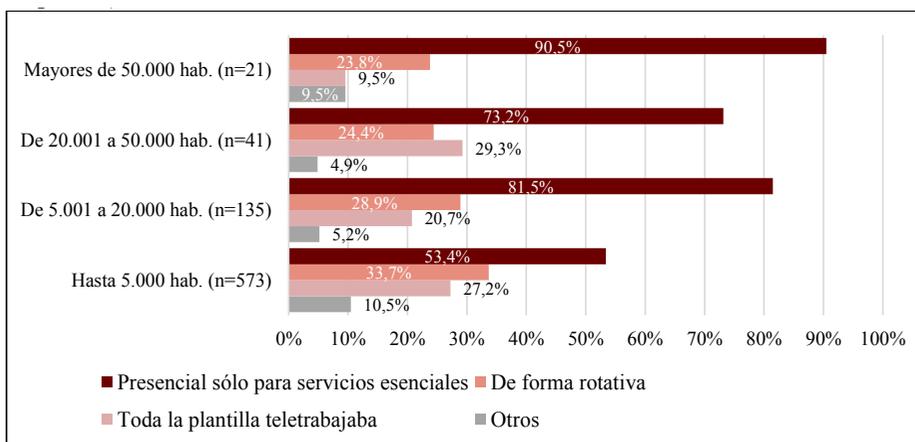
Gráfico 3. *Municipios en los cuales durante el confinamiento de marzo de 2020 se tomaron medidas para que la plantilla del ayuntamiento pudiera teletrabajar*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

Si nos centramos en las formas de organización del teletrabajo, que pueden observarse en el gráfico 4, en todos los tramos la modalidad mayoritaria es la presencialidad prevista únicamente para los servicios esenciales, pero con algunos matices. Son los municipios inferiores a los 5.000 habitantes (medianos y pequeños) los que vuelven a presentar un funcionamiento más diferenciado, con un 53,4 % de presencialidad para personal esencial, cuando en el resto de los tramos este valor es bastante más elevado.

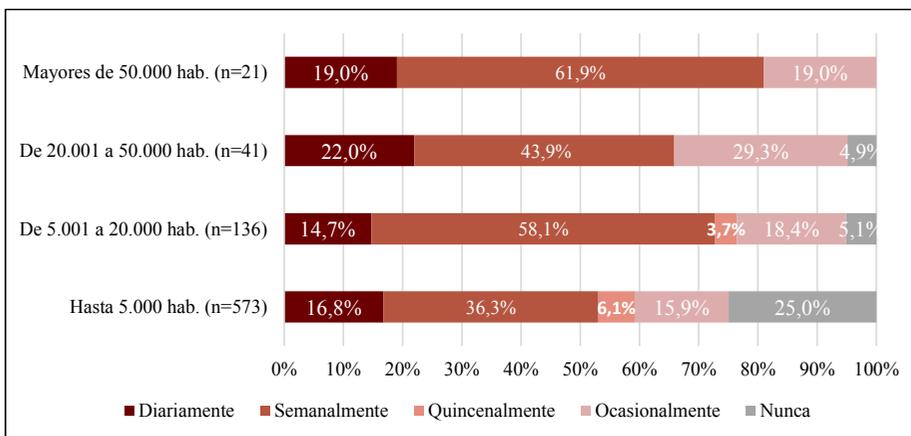
Gráfico 4. *Formas de organización del teletrabajo (posibilidad de más de una respuesta)*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

En referencia a la periodicidad de interacción y realización de reuniones de coordinación, los municipios de tramos superiores a los 5.000 habitantes son los que las realizan con más frecuencia, diaria o semanalmente. De hecho, los ayuntamientos de estas localidades presentan estructuras más complejas y con más trabajadores que requieren una mayor comunicación entre las distintas áreas de trabajo para un correcto funcionamiento.

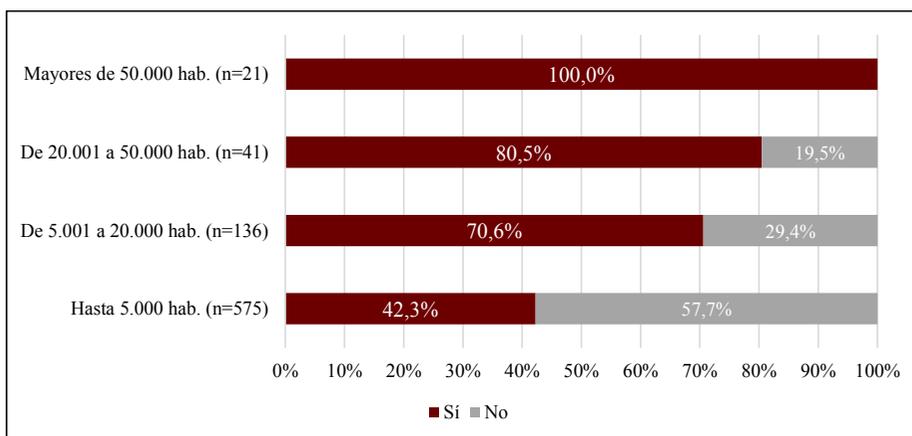
Gráfico 5. Frecuencia de realización de reuniones de coordinación



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer.

La normativa prevé que la administración debe proporcionar los medios tecnológicos necesarios para que los trabajadores puedan llevar a cabo su actividad de forma telemática con normalidad. El Real Decreto-ley 28/2020 recoge en el artículo 11 este derecho «a la dotación suficiente y mantenimiento de medios, equipos y herramientas», así como el derecho a la formación en esta materia, en el artículo 9. Los gráficos 6 y 7 reflejan en qué medida los municipios catalanes han facilitado herramientas y formación a sus trabajadores. El gráfico 6 muestra que los municipios mayores de 50.000 habitantes han facilitado materiales, los tramos de 20.001 a 50.000 habitantes y de 5.001 a 20.000 habitantes en su mayoría también los han facilitado, concretamente un 80,5 % y un 70,6 % respectivamente. Los ayuntamientos menores de 5.000 habitantes presentan datos claramente inferiores.

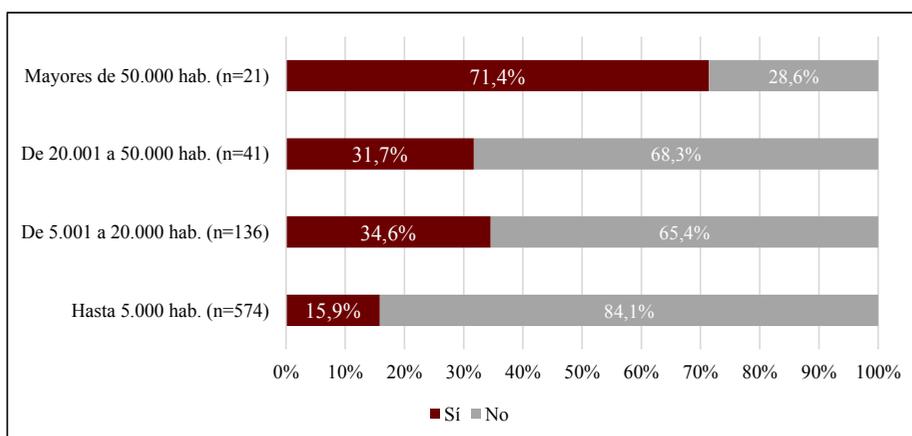
Gráfico 6. *Municipios en los cuales se ha adquirido material para facilitar el teletrabajo al personal*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

En el caso de la formación en materia de trabajo a distancia se observan tres grados. Alrededor del 70 % los municipios mayores de 100.000 habitantes han facilitado formación a sus trabajadores, y los municipios de los tramos de 20.001 a 50.000 habitantes y entre 5.001 y 20.000 habitantes lo realizan en unos porcentajes muy similares, un 31,7 % y un 34,6 %, respectivamente. Este dato se reduce considerablemente en el tramo inferior, en el cual únicamente un 15,9 % de ayuntamientos ha facilitado este recurso.

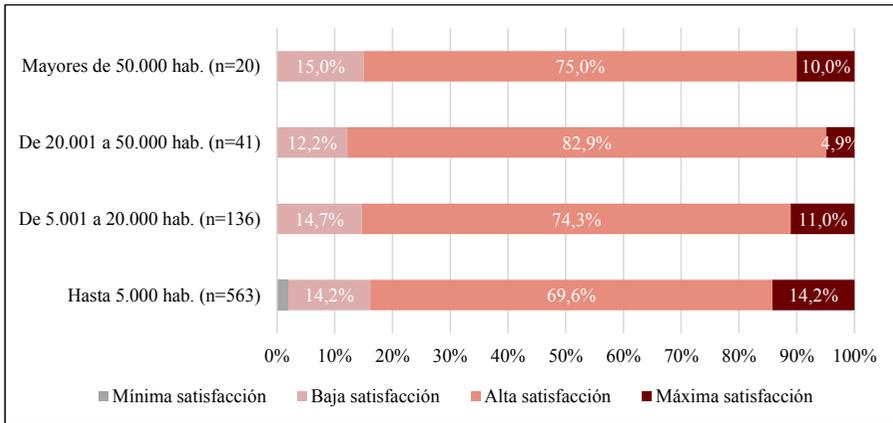
Gráfico 7. *Municipios en los cuales se ha llevado a cabo alguna formación sobre teletrabajo*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

Estas diferencias organizativas y en el ámbito material y formativo entre los diferentes tramos poblacionales no parecen tener vinculación directa con los niveles de valoración de la experiencia del teletrabajo para el conjunto de la organización. Tal y como se puede observar en el gráfico 8 los valores de satisfacción alta y máxima entre los distintos tramos son similares y muy elevados, en ningún caso inferiores al 80 %.

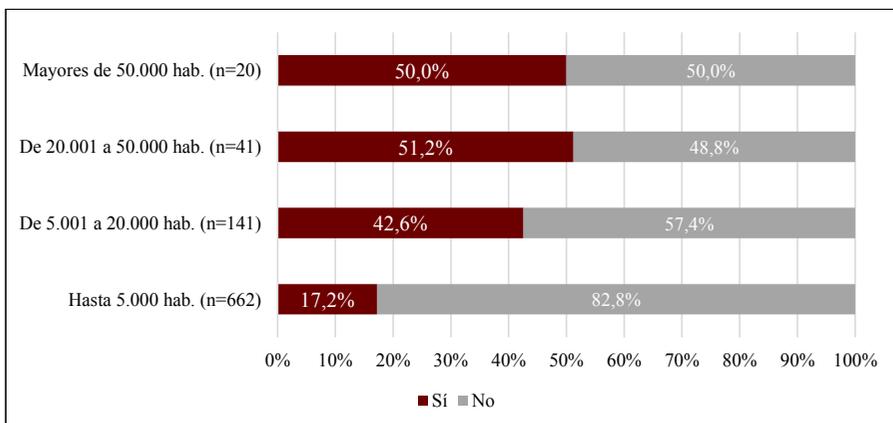
Gráfico 8. Valoración de la experiencia de teletrabajo del conjunto de la organización



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

Finalmente, en referencia a la previsión de nuevos planes de contingencia ante nuevas restricciones a la presencialidad, como se puede observar en el gráfico 9, las localidades mayores de 5.000 habitantes presentan datos muy parecidos; entre el 42,6 % y el 51,2 %, es decir, alrededor de la mitad de ellos, han previsto medidas. En el caso de los municipios menores de 5.000 este dato se reduce hasta el 17,2 %.

Gráfico 9. Municipios en los cuales se ha previsto un plan para hacer frente a posibles nuevas restricciones a la presencialidad



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

En términos generales se puede observar que hay dos ritmos en la adaptación al teletrabajo en el mundo local catalán. Los municipios medianos y pequeños son los que muestran unas fórmulas de funcionamiento y adaptación al teletrabajo más diferenciadas, aunque presentan niveles de satisfacción con el trabajo a distancia similares a los municipios de mayor tamaño. Más allá de las limitaciones económicas y materiales a las que suelen hacer frente los municipios de menor tamaño, este funcionamiento diferenciado, conjuntamente con el hecho de que la mayoría de municipios de menor volumen no hayan previsto posibles planes a nuevas restricciones, mientras que aproximadamente la mitad de los municipios de mayor volumen poblacional sí que las ha previsto, se explica probablemente debido a que los cambios que exigen las medidas de trabajo a distancia generan un mayor estrés estructural en instituciones con una mayor volumen de trabajadores y con entramados orgánicos más complejos.

## VI. SERVICIOS MUNICIPALES: INCREMENTO, ADAPTACIÓN O PAUSA

Los ayuntamientos, como administraciones públicas más próximas al ciudadano, han tenido que atender de forma directa y en primera línea las necesidades de sus habitantes durante la pandemia, y establecer un equilibrio entre el mantenimiento e incremento de servicios esenciales en los momentos más críticos, paralelamente a la paralización de otros.

En referencia al mantenimiento y refuerzo de servicios esenciales, el Real Decreto 463/2020 (que ya perdió su vigencia con el fin del estado de alarma) en su artículo 18.1 indicaba que «Los operadores críticos de servicios esenciales previstos en la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de infraestructuras críticas, adoptarán las medidas necesarias para asegurar la prestación de los servicios esenciales que les son propios».

En cuanto a la paralización de otros servicios, el real decreto en su artículo 10.3 exponía: «Se suspende la apertura al público de los museos, archivos, bibliotecas, monumentos, así como de los locales y establecimientos en los que se desarrollen espectáculos públicos, las actividades deportivas y de ocio indicados en el anexo del presente real decreto». Como veremos a continuación, algunos servicios de competencia local se vieron afectados por este artículo.

Para analizar el impacto de esta crisis en el funcionamiento de los servicios de los ayuntamientos catalanes y como se ha mantenido este equilibrio entre incremento, adaptación o pausa, analizaremos los cambios que se han producido en los servicios obligatorios recogidos en la LRBLR. La tabla 2 resume la estructura de servicios incluida en la ley, que será de utilidad para interpretar el resto de la información analizada.

Tabla 2. *Servicios mínimos obligatorios según la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*

<b>Todos los municipios.</b>	Alumbrado público.
	Cementerio.
	Recogida de residuos.
	Limpieza viaria.
	Abastecimiento domiciliario de agua potable.
	Alcantarillado.
	Acceso a los núcleos de población.
	Pavimentación de vías públicas.
<b>Municipios con población superior a los 5.000 habitantes.</b>	Parque público. Biblioteca pública. Tratamiento de residuos.
<b>Municipios con población superior a los 20.000 habitantes.</b>	Protección civil. Evaluación e información de situaciones de necesidad social. Atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. Prevención y extinción de incendios. Instalaciones deportivas de uso público.
<b>Municipios con población superior a los 50.000 habitantes.</b>	Transporte colectivo urbano de viajeros. Medio ambiente urbano.

Fuente: Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

En primer lugar, se presentan los datos con las modificaciones aplicadas en los servicios para hacer frente a la pandemia de forma conjunta para todos los municipios y, seguidamente, se analizarán segregados por tramo poblacional aquellos servicios en los cuales se detectan más variaciones. El gráfico 10 nos muestra esta primera visión general en la que se observa que los servicios que más modificaciones han sufrido han sido aquellos que han tenido que reducirse o paralizarse, –concretamente, parque público, biblioteca pública, ferias, lonjas y mercados e instalaciones deportivas–, y aquellos que han debido reforzar su servicio para poder hacer frente a las consecuencias de la pandemia –los vinculados a la salud y el bienestar social de la población, especialmente, limpieza viaria, servicios sociales y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social. Otras medidas como paralizaciones completas de la actividad o reducciones de cuotas, no aplicables en todos los casos, han sido minoritarias.

Gráfico 10. *Modificaciones aplicadas en la prestación de los servicios mínimos obligatorios a causa de la crisis del COVID-19 (posibilidad de más de una respuesta)*



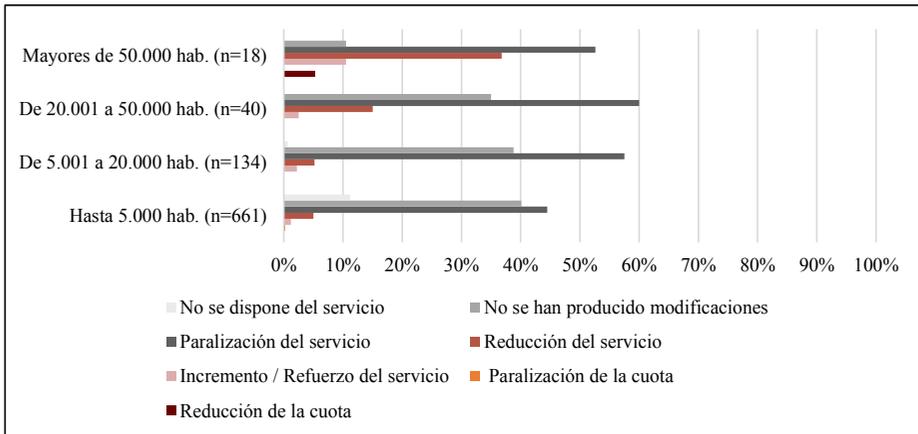
Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

Los gráficos 11 a 14 realizan una segmentación según tramo poblacional de los servicios que más se han paralizado y reducido a raíz de la pandemia. Todos ellos son servicios de prestación obligatoria a partir de los 5.000 habitantes, excepto el servicio de instalaciones deportivas que lo es a partir de los 20.000, aunque algunos municipios de menor volumen también disponen del mismo. En todos los casos la relación entre población y aplicación de medidas parece clara.

Hay que tener presente el impacto organizativo y económico que implica el cierre o reducción de ciertos servicios. Cerrar el acceso de la población a los parques públicos no tendrá las mismas consecuencias que el cierre temporal de instalaciones deportivas que probablemente disponen de un mayor número de trabaja-

dores que no podrán desarrollar fácilmente sus funciones a distancia, o en el caso de mercados y lonjas, que implicará posibles pérdidas económicas de particulares.

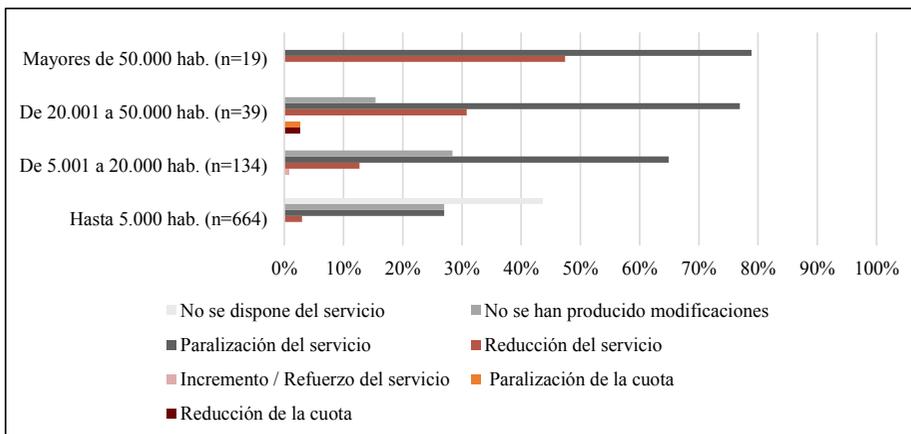
Gráfico 11. *Modificaciones aplicadas en la prestación del servicio de parque público a causa de la crisis del COVID-19, según tramo poblacional (posibilidad de más de una respuesta)*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

Los parques públicos, gráfico 11, fueron espacios particularmente mencionados en la normativa específica de los diferentes periodos de alarma con indicaciones concretas para su clausura. Es cierto que, a partir de un cierto momento, se permitió su acceso y, en esos casos, cabe la posibilidad de que fuese necesario un incremento de los servicios de mantenimiento y vigilancia, en especial de las zonas de juego. Este podría ser el motivo por el cual municipios del tramo poblacional superior responden que incrementaron o reforzaron la actividad. Aun así, los altos porcentajes de municipios que afirman no haber alterado su funcionamiento que, además, son crecientes según disminuye el tramo de población muestran que en algunos casos las modificaciones en los usos no supusieron impacto en la gestión municipal.

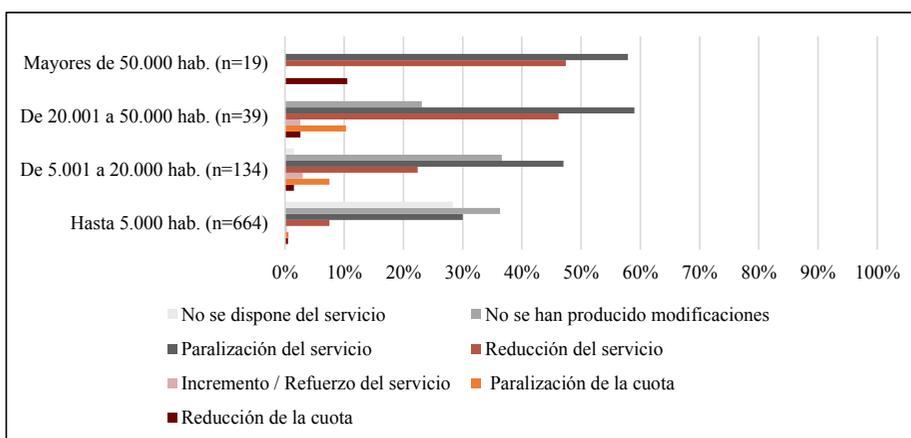
Gráfico 12. *Modificaciones aplicadas en la prestación del servicio de biblioteca pública a causa de la crisis del COVID-19, según tramo poblacional (posibilidad de más de una respuesta)*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

En el caso de la biblioteca, el gráfico 12 muestra que la actividad se paralizó o redujo de forma muy generalizada en los municipios de los tramos de población superiores mientras que en los inferiores se aprecia un porcentaje que afirman no haber modificado la actividad.

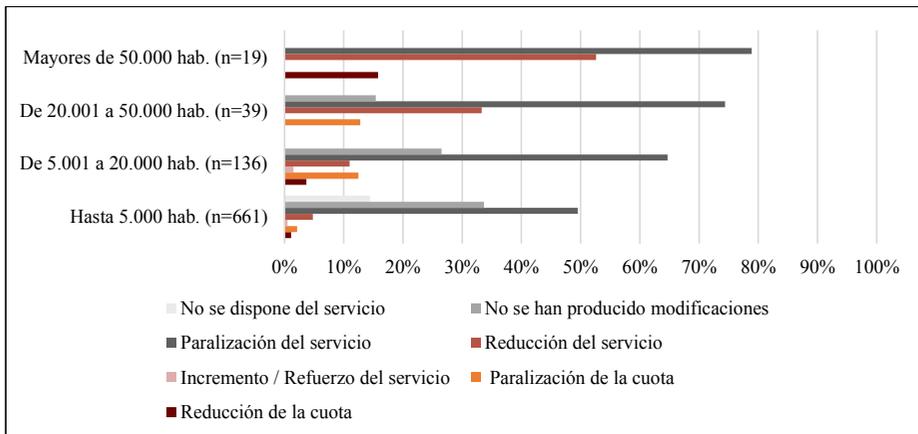
Gráfico 13. *Modificaciones aplicadas en la prestación del servicio de ferias, mercados y lonjas a causa de la crisis del COVID-19, según tramo poblacional (posibilidad de más de una respuesta)*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

En cuanto a los mercados y ferias, el gráfico 13 ofrece datos más diversos, aunque vuelve a presentar porcentajes crecientes según descende el tramo de población de municipios que afirman no haber llevado a cabo a modificaciones. En este servicio, se identifican también otras posibles reacciones como las reducciones y paralizaciones de las cuotas, en este caso, dirigidas a los comerciantes.

Gráfico 14. *Modificaciones aplicadas en la prestación del servicio de instalaciones deportivas a causa de la crisis del COVID-19, según tramo poblacional (posibilidad de más de una respuesta)*

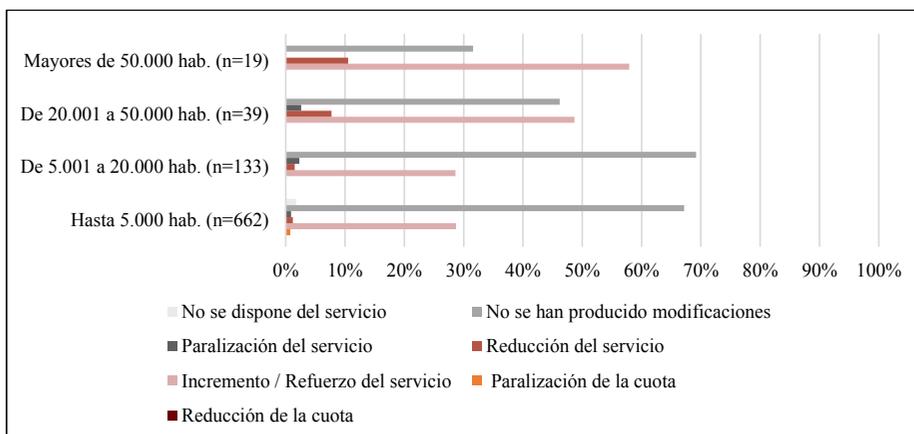


Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer.

En cuanto a las instalaciones deportivas, el gráfico 14 muestra las diferentes opciones de respuesta que mantienen las tendencias anteriores, aunque también con mayor diversidad que otros servicios. Las reducciones y paralizaciones de cuotas, sin ser mayoritarias, aparecen en casi todos los tramos.

Los gráficos 15, 16 y 17 reflejan las variaciones realizadas en los servicios que más reforzados se han visto durante la pandemia según tramo poblacional. En todos ellos se puede observar también la correlación entre tramo poblacional y modificaciones. La limpieza vial al tratarse de un servicio obligatorio para todos los ayuntamientos, independientemente de su número de habitantes, presenta más refuerzos en los municipios menores de 5.000 habitantes, en comparación con los servicios vinculados a bienestar social, previstos a partir de los 20.000 habitantes. De todas formas, independientemente de la obligatoriedad del servicio, son siempre los municipios con más habitantes los que más refuerzos han debido realizar.

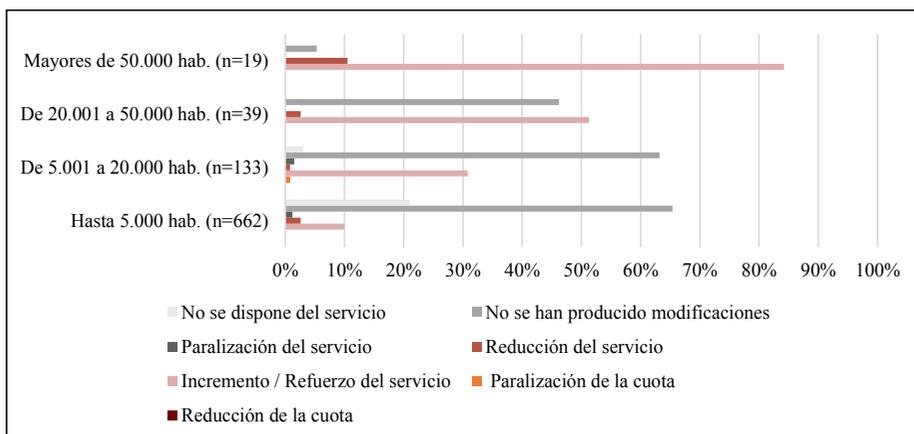
Gráfico 15. *Modificaciones aplicadas en la prestación del servicio de limpieza viaria a causa de la crisis del COVID-19, según tramo poblacional (posibilidad de más de una respuesta)*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

El servicio de limpieza viaria, gráfico 15, manifiesta las necesidades propias de la naturaleza del servicio y mientras unos municipios afirman no haberlo modificado, otros registran un incremento.

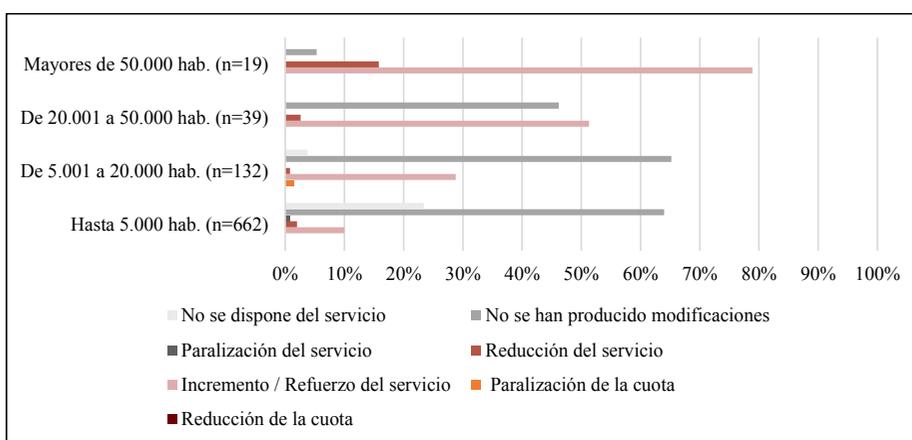
Gráfico 16. *Modificaciones aplicadas en la prestación del servicio de servicios sociales a causa de la crisis del COVID-19, según tramo poblacional (posibilidad de más de una respuesta)*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

Las actividades vinculadas a los servicios sociales ofrecen una situación muy particular (gráfico 16). Los municipios del tramo superior, con atribuciones definidas en la materia, presentan incrementos de la prestación de forma muy generalizada. El siguiente tramo manifiesta mayor variabilidad y la opción de que no se ha modificado en el servicio se incrementa según disminuye la población. Es cierto que a partir de los 20.000 habitantes no existe obligación normativa, aunque es habitual que existan actividades en esta materia. Así, el hecho de que en muchos casos se manifieste que no se han llevado a cabo modificaciones no debería considerarse meramente casual, aunque no disponemos de datos que nos permitan elaborar una explicación fundada.

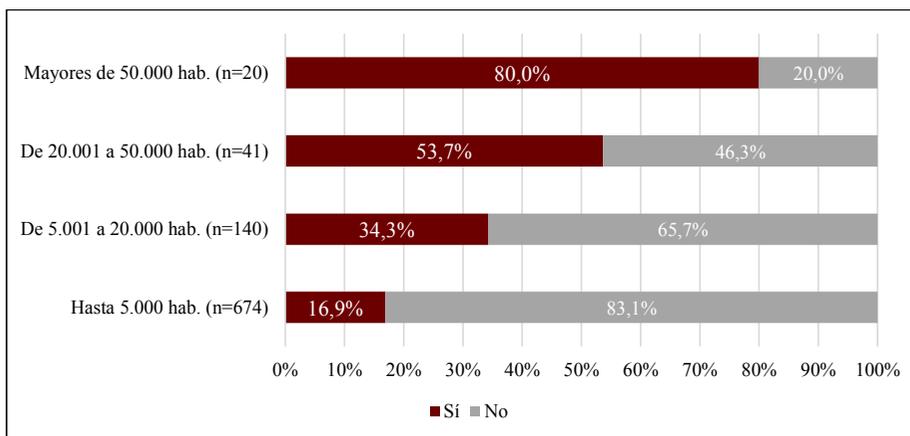
Gráfico 17. *Modificaciones aplicadas en la prestación del servicio de atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social a causa de la crisis del COVID-19, según tramo poblacional (posibilidad de más de una respuesta)*



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

El gráfico 17 recoge las modificaciones aplicadas en el caso de los servicios de atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión social donde se aprecia de nuevo la tendencia ya expuesta con afectaciones mucho mayores en los municipios comprendidos en los tramos de población más elevados.

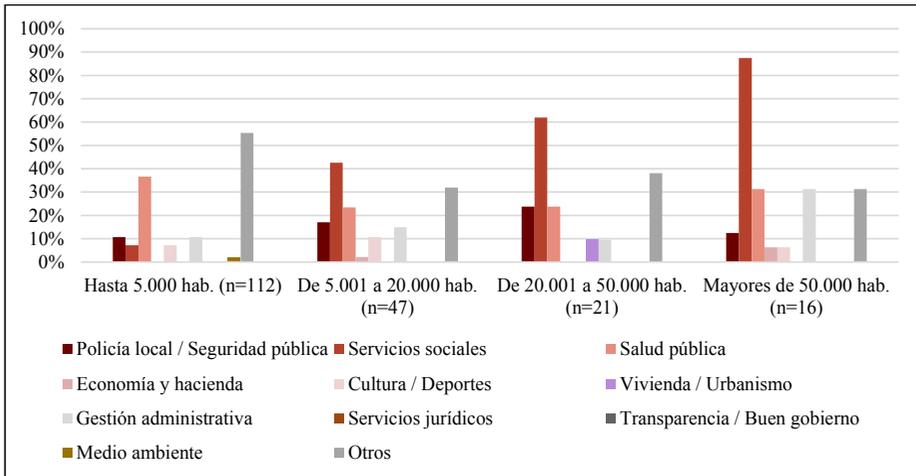
Cabe añadir que la información anterior parece ser consistente cuando analizamos los datos vinculados a nuevas contrataciones realizadas para hacer frente a la crisis del COVID-19. Concretamente, un 22,9 % de los ayuntamientos catalanes realizó nuevas contrataciones para hacer frente a la situación de pandemia. Al desglosar este dato según tramo poblacional (gráfico 18) se observa una relación entre tamaño y nuevas contrataciones, un 80 % de los municipios mayores de 50.000 habitantes han llevado a cabo esta medida, porcentaje que se va reduciendo de forma gradual, hasta alcanzar el 16,9 % en el caso de las localidades menores de 5.000 habitantes.

Gráfico 18. *Municipios en los cuales se ha realizado nuevas contrataciones de personal para hacer frente a la crisis del COVID-19*

Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

Al analizar las áreas en las cuales se han realizado más contrataciones, tal y como se puede observar el gráfico 19, en los municipios de mayor tamaño el área en la que más nuevos profesionales se han contratado, con diferencia, ha sido servicios sociales. Le siguen, bastante alejadas, gestión administrativa y salud pública. Los servicios sociales vuelven a ser el departamento en el que más personal se ha contratado, aunque en menor medida en el caso de los municipios de 20.000 a 50.000 habitantes. En los municipios de este tramo, el siguiente ámbito en el que se han realizado nuevas contrataciones es la opción «otros», en este grupo, las respuestas más frecuentes son: agentes cívicos, limpieza, brigadas, informadores y controladores de accesos. Las localidades de 5.000 a 20.000 habitantes siguen una estructura similar al tramo anterior, aunque las contrataciones en el área de servicios sociales son menos elevadas, ya que en este tramo los servicios no son de obligada prestación. En cuarto lugar, los municipios menores de 5.000 habitantes indican como respuesta mayoritaria la opción «otros», seguida de salud pública. Las respuestas más comunes mencionadas en la opción «otros» son similares a la de los municipios de 5.001 a 50.000 habitantes: limpieza, informadores, control de accesos y brigadas.

Gráfico 19. Áreas y departamentos en los cuales se han realizado nuevas contrataciones (posibilidad de más de una respuesta) (n=196)



Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

En resumen, este conjunto de datos refleja el esfuerzo realizado por las administraciones locales de para mantener lo que la Ley 8/2011, de 28 de abril presenta como servicios esenciales, es decir, salud pública, bienestar social de los ciudadanos y el correcto funcionamiento de las administraciones, y a su vez, paralizar o reducir otros servicios, con las consecuencias organizativas y económicas que ello implica.

## VII. CONCLUSIONES

Este capítulo ha tenido por objeto explorar los cambios institucionales generados a raíz de la crisis desencadenada por la emergencia sanitaria. Se ha centrado en presentar una visión general de las capacidades, la situación previa a la pandemia y las adaptaciones institucionales llevadas a cabo por los municipios. Los municipios han encontrado tradicionalmente espacios para la adaptación y el posicionamiento institucional, incluso cuando las circunstancias parecen no ofrecer las condiciones adecuadas. Las circunstancias desencadenadas por la pandemia no han constituido una situación diferente y, dentro de los márgenes previstos, los consistorios han buscado fórmulas de encaje y respuesta a las necesidades.

Esta reacción debe enmarcarse, por un lado, en un mapa municipal peculiar y heterogéneo, compuesto por un amplio número de municipios de pequeño tamaño y unos pocos municipios que acumulan gran parte de la población. Por otro, se debe tener en cuenta que la crisis sanitaria se desencadena en un momento determinado en cuanto al contexto institucional del mundo local. En efecto, la pandemia

llega cuando las estructuras se encuentran aún debilitadas a causa de las consecuencias económicas de la crisis de 2008 y con muchas de las medidas de restricción económica todavía plenamente vigentes. Incluso en esa coyuntura adversa, los consistorios encuentran fórmulas adaptativas.

Los apartados que recogen el análisis empírico de las transformaciones analizan información de todos los municipios catalanes, excepto la ciudad de Barcelona; en total 946. Este hecho tiene virtudes y defectos: nos permite analizar el comportamiento de los municipios de menor población, a menudo desatendidos, y contrastar los comportamientos diferenciados, pero, efectivamente, se centra en una única comunidad autónoma. De todos modos, a la luz de los principales rasgos que muestran los resultados no parece que debiera haber especiales diferencias con otros territorios.

La información recogida muestra elementos diversos de adaptación que presentan claras diferencias en función del tramo de población, y con algunas peculiaridades en función de la actividad en cada caso. En términos generales, los municipios de mayor población llevaron a cabo más adaptaciones y en más ámbitos. De hecho, una lectura transversal muestra que los ayuntamientos de las localidades de más de 50.000 habitantes llevaron a cabo de forma muy habitual adaptaciones en todos los ámbitos analizados: modificaron la forma de reunión de sus plenos, adoptaron acuerdos, introdujeron el teletrabajo de forma generalizada y adaptaron los servicios públicos más susceptibles de requerir de transformaciones. Los de menor tamaño, en cambio, se vieron claramente menos afectados. Así, el número de concejales, trabajadores, la disponibilidad de espacios, limitó la necesidad de activación de mecanismos de no presencialidad y, a su vez, unos servicios públicos con menos capacidades, pero también menos sometidos a presión mantuvieron su configuración previa.

En cuanto a los diferentes tipos de acciones analizados, excluyendo las localidades en los tramos de población inferiores, la información recogida muestra un nivel notable de adaptaciones en todos los campos. Este hecho, que no ha sido exclusivo del ámbito municipal, pone de manifiesto que cuando existe una circunstancia lo suficientemente imperativa, las tendencias de resistencia al cambio se atenúan y la necesidad acaba prescribiendo el comportamiento, como es lógico, por otra parte. Estos datos recogen la situación en el periodo de estabilización de la pandemia, entre septiembre de 2020 y marzo de 2021 y quedará saber cuáles de todas estas adaptaciones acaban estabilizándose como cambios estructurales y cuales quedarán circunscritas a un momento muy particular y tendrán carácter mucho más singular. Los elementos de incertidumbre son amplios, como también lo es la propia situación, de modo que el escenario resultante ofrece interesantes oportunidades para el análisis y el estudio de la capacidad y la resistencia del tejido municipal.

## BIBLIOGRAFÍA

BALLARÍN ESPUÑA, M. «Dos meses de estado de alarma: sus efectos en el ámbito financiero del Ayuntamiento de Barcelona», *Blog del Instituto de Derecho Local de la UAM*, 27 de mayo de 2020. Accesible en: <https://www.idluam.org/blog/dos-meses-de-estado-de-alarma-sus-efectos-en-el-ambito-financiero-del-ayuntamiento-de-barcelona/>.

- GOBIERNO DE ESPAÑA. *5.000 millones para que los ayuntamientos colaboren en la recuperación social y económica*, Consejo de Ministros, 4 de agosto de 2020, <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/Paginas/enlaces/040820-enlace-femp.aspx>.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- LIPPI, A. y TSEKOS, T. N. (eds.) *Local public services in times of austerity across Mediterranean Europe*. Palgrave Macmillan, 2019.
- MEDIR TEJADO, L., PANO PUEY, E., VIÑAS FERRER, A. y MAGRE FERRAN, J. 2017. «Dealing with Austerity: a case of local resilience in Southern Europe». *Local Government Studies*, 2017, vol. 43, núm. 4, p. 621-644.
- MAGRE, J., PANO, E., VIÑAS, A. y LARA, A. «Una reforma del règim local espanyol al darrer minut: Estimació dels impactes en el món local català». *Anuari polític de Catalunya*, 2014, pp. 71-103.
- NAVARRO, C., y PANO, E. Spanish Local Government and the Austerity Plan: In the Eye of the Perfect Storm. In *Local Public Services in Times of Austerity across Mediterranean Europe*, 2019 pp. 95-114. Palgrave Macmillan, Cham.
- NAVARRO, C., HIDALGO, D. A., EGEA, A., MEDINA, M. G. y NAVAS, A. S. *Los Ayuntamientos ante la Covid-19. Análisis de las medidas locales ante la COVID-19 en los municipios de la Comunidad de Madrid*, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2020. Accesible en: <https://www.idluam.org/blog/wp-content/uploads/2021/05/Informe-Políticas-Publicas-COVID.pdf>.
- Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.
- Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- VELASCO CABALLERO, F. «Estado de alarma y distribución territorial del poder», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 86-87, 2020a, pp. 78-86.
- «Derecho local y COVID-19», *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 59, 2020b.
- «Competencias y poderes municipales a lo largo de la pandemia de COVID-19», *Anuario De Derecho Municipal*, núm. 14, 2020c, pp. 23-45.

El Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid es una publicación anual de carácter jurídico-científico y ámbito pluridisciplinar. En ocasiones singulares, el Anuario también publica números extraordinarios como el presente, de 2021. Dada la magnitud de la pandemia de COVID 19 sufrida en 2020 y 2021, el Consejo de Redacción del Anuario consideró oportuno un análisis pluridisciplinar de las diversas transformaciones producidas en el Derecho y la política a raíz de la pandemia. La obra se publica en tres tomos. El primero se refiere al Derecho público; el segundo, al Derecho privado; y el tercero, a la Ciencia política.

Para más información sobre el Anuario puede consultarse: <http://www.uam.es/otros/afduam>

