



CENTRO DE REFLEXIÓN EN POLÍTICA INTERNACIONAL

Análisis de coyuntura

Año 2021 / Mes: junio / Nº 25

El **Centro de Reflexión en Política Internacional** fue creado en 1995 y tiene como objetivos principales: promover e impulsar una instancia de análisis, discusión y seguimiento de la política internacional argentina, analizada en sus diversas fases pasadas, presentes y futuras; y constituir un ámbito de capacitación, actualización y producción académica en Política Exterior Argentina.

¿Puede reformularse el Estado?

Abril Bidondo¹.

Resumen: El Estado se reconfigura para dar batalla a la pandemia, se despierta de un sueño profundo para responder a la ciudadanía que lo reclama. ¿Cómo incide la pandemia en el rol del Estado? El texto busca responder este interrogante a la luz del estudio de la producción de vacunas y los límites que asigna la lógica transnacional de un mundo hiperglobalizado. ¿Puede el Estado volverse pragmático?

El concepto de Estado Nación

El sistema internacional que inaugura la Paz de Westfalia en 1648 tiene como característica principal la organización estatal, el Estado es entendido por dos elementos centrales: su dimensión territorial y poblacional, donde prima el respeto a la soberanía del territorio como elemento central del sistema.

¹ **Abril Bidondo.** Profesora en Historia por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FaHCE- UNLP). Maestranda en Relaciones Internacionales por el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la misma casa de altos estudios. Integrante del Centro de Reflexión en Política Internacional (CeRPI). Mail: abrilbidondo@gmail.com Twitter: @abrilbidondo

Luego de la Segunda Guerra Mundial este elemento se va desgastando, se ven afectados sus pilares centrales por la aparición de nuevos actores en el Sistema Internacional como los Organismos Internacionales (sobre todo la Organización de Naciones Unidas); el avance del Derecho Internacional hacia un modelo institucional donde los Estados ceden parte de sus atributos a este nuevo sujeto global, esto hace que se reconfigure el concepto de soberanía territorial porque se vuelve difuso.

Desde finales de la Guerra Fría se pregonaba por la interpretación del “Fin de la Historia”² por la victoria del modelo liberal occidental, tras el colapso del sistema soviético; la creencia de la democracia como único sistema político deseable; el determinismo económico del Consenso de Washington y el auge del proceso de globalización, iniciado desde los años setenta en materia económica, el cual avanza rápidamente sobre todos los elementos de las Relaciones Internacionales. La globalización materializa la idea del fin de las restricciones y fronteras.

Este avance ocasionó la erosión de los atributos y funciones tradicionales del Estado nación, dañó fuertemente su capacidad de acción y composición por el avance de las prácticas del mercado y los pilares del libre comercio, el Estado dejó de ser el único centro de poder en el sistema y quien domine las reglas de juego. Hay una debilidad del Estado en su dimensión económica, política, social, ecológica, técnica y cultural donde pierde capacidad decisoria frente al desarrollo de una estructura globalizada no territorial que persigue sus propios intereses lucrativos.

El Estado intenta reconfigurarse para sobrevivir ante el avance de la lógica transnacional y los nuevos actores no estatales que configuran el sistema internacional quienes cobran gran poder como las empresas transnacionales, actores privados e individuos. Los Estados se amoldan modificando sus marcos normativos para poder participar en el proceso global, el cual en las últimas décadas creció exponencialmente resultando hoy en un proceso de “hiperglobalización”, asociado principalmente a la etapa de desarrollo del capitalismo financiero.

Esta pérdida de margen de acción y libertad de los Estados fue estudiada y desarrollada desde diversas teorías y autores, como es el caso de Susan Strange³ quien denominó el proceso como “*La retirada del Estado*” para 1996 argumentando por la pérdida de control de las funciones de autoridad de los estados frente a los mercados y actores no estatales; otras interpretaciones más apocalípticas hablan de “la muerte del Estado” argumentando que solo se dedica a un marco de acción gerencial⁴.

Esta “retirada” puede entenderse actualmente como límites impuestos a las capacidades de los Estados en tener libertad decisoria, en desarrollar políticas autónomas, en hacer uso y explotación de sus atributos, y como sostiene Sanahuja “condicionando notablemente la capacidad de las políticas públicas para materializar las aspiraciones, demandas y derechos de las sociedades, en la medida que aún se definen a través de procesos políticos de alcance eminentemente nacional.” (Sanahuja, 2017: 170).

Lanus aporta la siguiente conclusión del apartado: “se está abandonando la preocupación por la virtud de “gobernar a seres humanos”, en un camino hacia la técnica de la “administración de las cosas” (Lanus, 2020: 278).

² Fukuyama Francis, 1992, El fin de la historia y el último hombre.

³ Strange Susan, 2001. La retirada del Estado.

⁴ Campos, Ricardo, 2021. La globalización y la muerte del estado-nación.

¿Cómo afectó el desarrollo de la pandemia a esta tendencia?

La pandemia del Covid-19 que se presentó al mundo desde finales del año 2019 trajo consigo una nueva crisis internacional inicialmente sanitaria y humanitaria, que continúa ocasionando enormes consecuencias sociales y económicas al mundo. Impactó en el comercio, la movilidad, las cadenas globales de valor, la producción, las industrias y en casi la totalidad de los aspectos en los que se rige y conecta el mundo. Walt resalta un dato no menor: es la primera pandemia de la historia en la que ningún país se queda afuera (Walt, 2020) y en la que se expresa la vulnerabilidad de la hiperglobalización.

La pandemia llega a un mundo de por sí caótico, colmado de conflictos, crisis geopolíticas, tensiones en la gobernanza global, recesiones económicas, fragilidades institucionales, pobreza, crisis ambiental; es nuestro propio hábitat el que se revela como amenaza, el cual nos indica desde hace tiempo el brutal paso del neoliberalismo y la explotación. Esta situación puso a los sujetos y actores del Sistema Internacional ante una situación problemática a la que resultaron no tener una respuesta rápida, efectiva y coordinada.

Ante este escenario los Estados intentan responder localmente a la amenaza y avance del virus representando una contradicción propia del proceso: por un lado la existencia de la economía trasnacional; por otro lado el desarrollo de un problema global y finalmente las respuestas políticas que se proyectan a nivel local, dentro del límite soberano de las fronteras nacionales.

A pesar de ello el Estado se convierte en el centro de cualquier posible solución a la crisis. Se le exige a éste una respuesta, su presencia en el ámbito de la salud y la salvaguardia económica, reaparece como un actor reclamado después de años de vaciamiento en sus funciones tradicionales: *“cuando surgen nuevos peligros, los humanos buscan ante todo la protección de los gobiernos nacionales”* (Walt; 2020). Los Estados se retrotraen en sus derechos de soberanía territorial en una especie de “sálvense quien pueda” por lo que no hay lugar para relacionarse con otros Estados, relegando las relaciones multilaterales y la coordinación internacional.

Otra contradicción es que a pesar de buscar respuestas internas la pandemia necesita de una respuesta colectiva para poder superarla dado el alto nivel de hiperglobalización en el que se rige el mundo, de nada le sirve a un Estado salvarse solo, si el Estado contiguo sigue enfermo.

El avance del Estado como principal actor de respuesta al caos comenzó con acciones sanitarias, compra de insumos, equipamientos hospitalarios, acompañado de una fuerte restricción a la movilidad de los ciudadanos, cierre de fronteras, controles y vigilancias estrictas. Acompañando el confinamiento, los Estados lanzaron enormes planes de recuperación económica para hacer frente a la recesión, subsidios, subvenciones para sectores golpeados por el confinamiento, ayuda económica a los ciudadanos, entre otros proyectos. Tomando como ejemplo el caso de la Unión Europea quien presentó el plan llamado “Reconstrucción para Europa”⁵ por el cual designa un presupuesto de 750 mil millones de euros para asistencia social que abarca múltiples áreas y actores.

En conclusión hay una clara presencia del Estado en hacer frente a la pandemia en muchos aspectos: sanitarios, tecnológicos, económicos y humanitarios. A pesar de que lo daban por muerto, el Estado no desapareció.

⁵ Datos extraídos de https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es Consultado el 25/05/2021

El nacionalismo de las vacunas

Los países comenzaron a buscar una posible cura que permita sortear la pandemia, en poco tiempo se accedió a una gran cantidad de vacunas en diferentes laboratorios, para agosto de 2020 se contaba con más de 175 vacunas en proceso.

¿Pero quién impulsó este desarrollo? Los Estados nacionales, quienes generaron una inversión de dinero público en investigación y desarrollo global.

Los gobiernos han invertido miles de millones de dólares para iniciar este camino de innovación y desarrollo, porque los laboratorios no creían rentable una inversión tan importante en medio de una emergencia sanitaria donde al desconocerse el proceso, conlleva tiempo y dinero. Laboratorios en Estados Unidos, China, Europa, Rusia, llevan la delantera en la producción.

La empresa de análisis de datos científicos Airfinity sostiene que los gobiernos han proporcionado US\$8600 millones de dólares mientras que los donantes de organizaciones sin fines de lucro suman un aporte de US\$1900 millones de dólares y el aporte de inversión empresarial es de US\$3400 millones de dólares⁶, por lo que la inversión pública supera ampliamente la inversión privada.

Asociado a ello, los Estados introducen una lógica de mercado feroz en el acceso a las vacunas, donde los estados ricos buscan acaparar la compra de la producción, como Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, quienes compren mucho más de lo necesario para inmunizar a su población. Este nacionalismo de las vacunas asegura una competencia entre poderosos y deja al resto de los países que no entran en esa categoría sin posibilidades de acceso a la cura, visibilizando que los Estados fallan en una coordinación conjunta para combatir la pandemia.

A pesar de ello se intenta contrarrestar el individualismo con proyectos globales como el mecanismo COVAX que tiene por objetivo asegurar el acceso equitativo mundial de las vacunas, orientado principalmente a la asistencia de países pobres, promovida por la Organización Mundial de la Salud, la Alianza Gavi para las vacunas y el Acelerador ACT⁷.

El Estado recobra entonces otra función histórica: invertir en el desarrollo asociado a la salud pública, administrar la compra de vacunas, la logística, el transporte, la coordinación, crea el plan de vacunación decidiendo quién se vacuna y cuándo. Pero a pesar de este avance concreto encuentra límites en la práctica.

La lógica trasnacional

A pesar de recobrar funciones históricas, los Estados aun se encuentran limitados por la lógica trasnacional que rige al Sistema. ¿Cómo se identifican en la producción de vacunas?

A pesar de tener una vasta financiación estatal los laboratorios tienen autonomía en el proceso de producción. Los contratos firmados entre los Estados y los laboratorios incluyen cláusulas de confidencialidad donde rigen entre otras cosas el precio de la dosis, cantidades fijadas, información relativa a la producción y logística,

⁶ Datos extraídos de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55293057> Consultado el 25/5/2021.

⁷ <https://www.who.int/es/initiatives/act-accelerator/covax>

acceso al arbitraje internacional y cláusulas de responsabilidad, en caso de efectos adversos en el medicamento.

Cuando un laboratorio desarrolla una innovación patenta su descubrimiento para evitar que lo copien. Esto implica que está protegida su propiedad intelectual, por lo que se asegura ser quien domina únicamente la producción y decide el precio en el mercado. Este mecanismo está definido por el acuerdo ADPIC que regula la propiedad intelectual en el marco de la Organización Mundial del Comercio.

Lo que se discute actualmente es la suspensión de las patentes y lograr que se ceda de forma voluntaria conocimientos, datos y propiedad intelectual para que otros centros del mundo puedan producir vacunas. Este proyecto surge como iniciativa de India y Sudáfrica ante la Organización Mundial del Comercio⁸.

Las grandes potencias sostienen que no es posible realizar dicha acción porque se debe acompañar el riesgo tomado por los laboratorios, sumado que la apertura de la propiedad intelectual no es la respuesta dado que el principal problema es la falta de tecnología para su fabricación, por lo que tener la receta no cambiaría la situación si no se tiene los ingredientes para hacerlo.

Pero esta discusión toma un giro inesperado con el discurso de Biden de principio del mes de mayo, donde indica: “El gobierno cree firmemente en las protecciones de la propiedad intelectual, pero apoya la renuncia a esas protecciones para las vacunas para el Covid-19 en servicio de poner fin a esta pandemia” (Biden; 2021). El discurso no es una garantía de acción, pero sí es un giro importante que toma Estados Unidos en la discusión, en un contexto donde está por lograr la inmunización de su población y accede a la exportación de vacunas.

Paradojas para repensar el renacer del Estado

¿Por qué el Estado accede a firmar cláusulas confidenciales si es quien está aportando más del 50% para la producción de la vacuna? ¿Por qué las farmacéuticas hablan de falta de rentabilidad en el proceso si deben negociar acuerdos bilaterales para fijar precios según cada Estado? ¿Por qué los Estados aceptan las exigencias de la industria de no responsabilidad por los eventuales efectos del medicamento?

El Estado está viviendo un acontecimiento sin precedentes en la historia de la humanidad, puede reconfigurar su vacía funcionalidad a partir del importante rol que asume en la lucha contra la pandemia como lo retrata la producción de vacunas que sin su aporte e incentivo no se hubiesen desarrollado en tan corto tiempo; responde al manejo de la pandemia con errores y aciertos, pero responde a esa ciudadanía que lo reclama.

El problema radica en que su repuesta respeta al máximo los mecanismos del capital, quedando imbuido en la lógica transnacional que impera en el Sistema a merced de los poderosos actores no estatales.

⁸ India y Sudáfrica presentaron el 2 de octubre de 2020 el petitorio ante la OMC de no otorgar ni hacer cumplir los patentes de propiedad intelectual por lo que dure la pandemia y hasta que se logre la inmunización de grupo a nivel mundial. Esta iniciativa hoy cuenta con el copatrocinio de más de 100 países, por ello este mes se presentará una nueva propuesta que discutirá el Consejo de ADPIC durante el mes de junio de 2021.

El Estado tendrá que saber sortear estos límites que se le imponen para poder reconfigurarse en este contexto que se abre como oportunidad. Como sostiene Rodrik, debe perseguir una defensa del equilibrio entre apertura económica y capacidad de gestión de los gobiernos nacionales, los Estados deben poder expresar sus preferencias en el marco del mundo global (Rodrik; 2018).

El Estado debe pensarse con una función relevante en el futuro cercano, se lo debe dotar de un control eficaz, de autonomía para que pueda acompañar y responder a las necesidades de la sociedad civil y no simplemente revivir cuando una crisis lo reclame. El Estado tiene en sus manos la posibilidad de garantizar su reforma pero ello depende de cómo juega esas cartas, en el marco de qué límites y por sobre todas las cosas, si desea hacerlo: ¿Puede el Estado generar resultados pragmáticos?

Bibliografía

- *Hooke Lucy, Paumbo Daniele (2020), Vacunas contra el coronavirus: cuánto dinero puede ganar realmente las farmacéuticas con la inmunización, BBC. Recuperado de: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-5529305712>
- *Kaplan Thomas, Gay Stolberg Sheryl, Robbins Rebecca (2021), Biden apoya liberar las patentes de la vacuna ¿Qué implica la medida?, Washington: The New York Times. Recuperado de: <https://www.nytimes.com/es/2021/05/06/espanol/vacuna-covid-patente.html>
- *Lanús Juan Archibaldo (2020) *Un mundo sin certezas: La polis, el Estado – Nación y el Orden Internacional*, Buenos Aires: revista Relaciones Internacionales nº58, IRI.
- *Rodrik Dani (2018), *Straight Talk on Trade. Ideas for sane World economy*, Princeton University Press.
- *Sanahuja José Antonio (2017), *Crisis de globalización y hegemonía en cuestión: un escenario de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe*, Pensamiento propio nº45.
- *Strange Susan (2001). *La retirada del Estado, quién gobierna el mundo en el capitalismo global*, Barcelona: Icaria.
- *Velásquez Germán (2021). *Vacunas COVID-19: el inmoral comercio de bienes públicos. ¿Y cuál es el papel de la OMS?* Revista Facultad Nacional De Salud Pública, 39(2), 3.
<https://doi.org/10.17533/udea.rfnsp.e346158>
- *Walt Stephen (2020), *The global order after covid-19*, Vienna: Institute for security policy ISP.