

UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DEL ESTERO
República Argentina

NUEVAS PROPUESTAS

ISBN 2683-8044

XXXIX VOL. NRO. 57 - EDICIONES UCSE 2021

Revista incluida en Catálogo Latindex v1.0

Pandemia y gobernanza global II

Pandemic and global governance II

AUTOR: Rodolfo Zehnder

Docente de Derecho Internacional Público y Derechos Humanos; miembro de la Asociación Argentina de Derecho Internacional (AADI) y del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI)

Resumen

El autor se interroga sobre las preguntas existenciales y actitudes a adoptar frente a la pandemia del covid-19. Ubicada como un fenómeno multidimensional, reflexiona sobre su alcance e influencia respecto del orden jurídico, en particular el Derecho Internacional. Aborda la situación argentina, y culmina proponiendo cursos de acción para enfrentar la crisis.

Palabras clave: pandemia, gobernanza, gobernanza global

Abstract

The author asks himself about the existential questions and attitudes to face the covid-19 pandemic. Considered as a multidimensional phenomenon, he reflects on its scope and influence upon the legal order, and the International Law in particular. The Argentine situation is mentioned, and finally he proposes courses of action to deal with the crisis.

Keywords: pandemic, governance, global governance.

“Peor que esta crisis, es solamente el drama de desaprovecharla”¹. Las pandemias, esas “presencias descarnadas, generalizadas, de miedo” (Foucault) pueden ser una oportunidad para incrementar nuestra auto-conciencia, muchas veces oscurecida, en particular en esta posmodernidad que nos conduce al nihilismo. Si no queremos desaprovecharla, debemos dejarnos provocar por las preguntas que urgen dentro de nosotros. Se trata de no huir de nosotros mismos, que sería huir de nuestra propia vida, del sentido de nuestra existencia; ni de arrojarnos en el activismo (obrar sin una razón adecuada), que no contribuye a nuestra maduración como personas. Tampoco se trata de caer en la mera distracción, para llenar de bullicio el vacío, porque nos conduce a la alienación. Afirma Bernanós “Nunca hubiera creído que lo

¹Papa Francisco, Homilía de Pentecostés, 31/05/2020

que se nombra con la palabra tan banal de distracción pudiera tener ese carácter de disociación, de atomización”². Y resulta claro que es imposible pretender el retorno a un tiempo pretérito, dar vuelta la hoja como si no hubiera pasado nada, simplemente olvidar.

Se pregunta Carrón³: “¿Hay esperanza”? Recordando a Pavese, afirma que “Somos espera, espera del infinito. . . La espera es constitutivo de nuestro ser. Esperar es también una ocupación. Lo terrible es no esperar nada”⁴. Se trata entonces de superar la tentación de no asumir riesgos, de pretender instalarnos cómodamente en una zona que ya no es de confort porque la realidad la ha socavado. Después de todo, el no poder quedar satisfecho de nada terrenal es el mayor signo de la grandeza del ser humano.

Edgard Morin observa que el sentimiento de lo desconocido ha aumentado nuestra inseguridad ante el futuro⁵; futuro al que tememos, dando por tierra con la ilusión de poder dominar la realidad y tener todo bajo control.

Frente a la pandemia, la primera tentación es eliminar el problema, silenciarlo, limitándonos a sobrevivir. La segunda es dejarnos ganar por la tristeza y el miedo, en un descubrimiento forzoso de la propia y dolorosa vulnerabilidad, que nos lleva incluso a tener miedo de los otros, que me contagien. Aparece con fuerza el terror a la muerte, que habíamos ocultado o pretendido erradicar pero que se ha vuelto visible, dominando la escena mediática, y a la cual no podemos controlar ni circunscribir. Paradójicamente, eso nos ha llevado a intuir que hay algo que trasciende nuestra existencia, y entonces se despiertan las preguntas profundas. ¿De dónde vengo? ¿A dónde voy? ¿Por qué estoy aquí? ¿Qué es el hombre, para que te acuerdes de él?⁶. La situación nos ha despertado de nuestro sopor habitual, que reduce a menudo la densidad de las preguntas existenciales: “El sufrimiento es una agresión que nos invita a la conciencia”⁷.

Algunos afirman: “Todo va a salir bien”. Es más optimismo que esperanza, que no son lo mismo: El optimismo es esa actitud fácil en virtud de la cual pensamos que las cosas acabarán siempre arreglándose por sí mismas. . . el optimismo considera el mal como simple desorden que se eliminará por sí mismo, o incluso como una crisis de crecimiento. Al anular de este modo lo trágico del mal, el optimismo es el peor enemigo de la esperanza⁸.

²Bernanós, George, *Diario de un cura rural*; Encuentro, Madrid, 2009.

³Carrón, Julián, *¿Hay esperanza?*, en *El despertar de lo humano. Reflexiones de un tiempo vertiginoso*; Huellas, Madrid, 2020.

⁴Pavese, Cesare, *El oficio de vivir*; Seix Barral, Barcelona, 2012.

⁵Morin, Edgard, *Il potere dell'incertezza*; en *La Repubblica*, 01/10/2020.

⁶Salmos 8:4.

⁷Claudel, Paul, *Tres figuras santas para el tiempo moderno*; Paoline, Alba (Cn), 1997.

⁸Daniélou, J., *Saggio sul mistero della storia*; Morceliana, Brescia, 2012.

Desde la literatura universal, García Márquez (“El amor en los tiempos del cólera”) y Camus (“La peste”) son contestes en afirmar que las pandemias extraen lo mejor y lo peor de la condición humana, por ser extraordinarias, vitales, de excepción.

Esta pandemia ha puesto de manifiesto la tensión entre lo global (la universalidad) y lo particular (las experiencias individuales, en tanto repercute de distintas maneras o formas).

Una mirada unidimensional no alcanza para explicar y comprender la complejidad de este fenómeno, la cual necesariamente exige un abordaje inter y multidisciplinario.

El Derecho es, también, multidimensional. Necesitamos en este campo recuperar otros saberes, superar el enciclopedismo jurídico. No alcanza nuestro conocimiento jurídico-normativo para afrontar los nuevos desafíos. No se puede abordar el tema pandemia con tan sólo las miradas de los infectólogos: es necesario complementarla con la de psicólogos, sociólogos, economistas y, específicamente, el Derecho Internacional.

La filosofía del Derecho puede aportar al discernimiento. Está claro que hay confrontación de valores: salud/seguridad vs. Justicia/libertad, cuyo clearing no es fácil lograr. La pandemia pone al descubierto desigualdades estructurales: colocó a la igualdad como criterio de la justicia, pero las realidades económicas la convierten en sólo un elemento formal. Se da una suerte de paradoja: sabemos poco de la pandemia, (desconocemos aún ahora el ciclo vital del covid-19) y sin embargo otorgamos a la ciencia un poder hegemónico para solucionarla: hemos puesto todo en manos de un poder científico que hasta hace poco estaba bajo sospecha: ¿No era que una verdad científica es, esencialmente, falsable? (Popper).

Herederos de la modernidad, habíamos construido una sociedad diseñada para funcionar dentro de determinada normalidad y de parámetros más o menos previsibles. Pero todo se ha vuelto cuestionable. La tensión entre naturaleza y cultura, libertad y políticas de cuidado, se ha exacerbado.

El Derecho Internacional fue –y sigue siendo– muy criticado, por su manifiesta inutilidad para llevar adelante soluciones. La situación de excepcionalidad creada por la pandemia ha desnudado al Derecho Internacional, ha puesto de manifiesto lo que es, y lo que probablemente seguirá siendo: un Derecho imperfecto, aún dentro de su evolución. Durante 2020 la Asamblea General de Naciones Unidas emitió varias tibias resoluciones, no obligatorias, como casi todas las que emite: llamó a un compromiso de cooperación por parte de todos los Estados, a un multilateralismo para enfrentar el problema, reafirmando la necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas trabaje mancomunadamente para apoyar a todos los gobiernos, renovando el compromiso de ayudar a las personas y sociedades más

vulnerables⁹. Poco, a decir verdad. En tanto, el Consejo de Seguridad se llamó a silencio, contrariamente a lo que había hecho en 2014, cuando consideró que la epidemia del ébola era contraria a la paz y seguridad internacionales. Análogamente, en sentido lato puede entenderse que la pandemia del covid también atenta contra la paz mundial, en tanto exacerba las divisiones, cristaliza las desigualdades, consolida el poder de los más fuertes.

La pandemia, así, demostró la faz más oscura del Derecho Internacional: la de ser un medio para que los Estados mantengan sus intereses mezquinos (ausente la noción de bien común internacional); una parte inherente de una distribución de poder sobre bases hegemónicas (los triunfadores de la II Segunda Guerra Mundial, miembros permanentes del Consejo de Seguridad y con derecho a veto; con una que otra potencia agregada). Así, el Derecho Internacional se asemeja más a una construcción jurídica idealizada, a una ficción, que a una realidad atravesada por parámetros de verdadera igualdad soberana de todos los miembros de la ONU.

La pandemia ha puesto de manifiesto, también, otro elemento cuestionable del Derecho Internacional: su concepción Estado-céntrica. Es un derecho de Estados, primordialmente. Ello no hace más que alejarlo de cada uno de nosotros, constituyéndose en una falsa idea, porque, en verdad, el Derecho Internacional debería entenderse como algo que nos afecta a cada uno diariamente. Es menester, por tanto, superar esa idea ficcional, abstracta, casi religiosa, que lo ha colocado en una suerte de palacio de cristal o falso pedestal. No se advierte que las consecuencias del Derecho Internacional nos atañen a todos y cada uno: por ejemplo, en la dificultad de obtener vacunas, o en su errática, desproporcionada e injusta distribución. Es necesario concretizar, materializar, corporizar, por así decirlo, al Derecho Internacional; porque la pandemia nos sacó de nuestro estado de confort (o de pseudo confort) habitual, y el mismo no ha dado respuestas concretas para llenar ese vacío.

No se trata entonces de volver a la “normalidad”, si consideramos que la misma presenta bases cuestionables. El tele-trabajo –su expansión en virtud de la pandemia– ha llegado para quedarse; así como el auge de lo digital y del home-office. No se trata de volver al mismo lugar: en clave hegeliana, a este momento de antítesis debería seguir una síntesis superadora.

Es menester exigirle al Derecho Internacional que nos aporte soluciones. Una mayor cooperación internacional aluce insoslayable, por no decir apremiante. Deben re-

⁹Resoluciones 74/270, del 02/04/20, “Solidaridad mundial para luchar contra la enfermedad por coronavirus de 2019”; 74/274 del 20/04/20, “Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico con los que hacer frente a la COVID-19”; 74/306, del 11/09/20, “Respuesta integral y coordinada a la pandemia de enfermedad por corona virus”, y 74/307, del 11/09/20, “Respuesta unificada contra las amenazas para la salud mundial: la lucha contra la COVID-19”.

pensarse los sujetos del Derecho Internacional. Resulta claro que no todos los Estados son en la práctica iguales, ni en fortaleza, ni en calidad institucional, ni en potencia. Además, las empresas privadas (farmacéuticas y laboratorios) no son sujetos, técnicamente, de dicha rama del Derecho, pero resulta que participan –protagónicamente– con gran poder de decisión.

Deben, también, re-evaluarse las fuentes del Derecho. El Estado paternalista ha sobrevalorado la función ejecutiva, en detrimento de la legislativa y jurisdiccional. Las políticas de intervención estatal deberían desarrollarse en el marco de una verdadera democracia deliberativa, con mayor participación ciudadana, en orden a lograr un mayor respeto de la autonomía personal. Si no es deseable un Estado abstencionista, que ha causado muertes, por su inacción, en geriátricos del norte de Europa, tampoco es la panacea un excesivo intervencionismo, que arrastra consigo esferas de libertad que se creían ya definitivamente consagradas.

Si el saber es poder, cabe preguntarnos si será eficaz la planificación que de nuestras vidas efectúen los cientistas. ¿En qué verdad confiaremos de aquí en más?

Se afirma que hay crisis de los Estados, desde hace tiempo. Pero resulta que los Estados –aun en crisis– salen de las mismas con más y más poder soberano. Por ejemplo, la política migratoria común de la Unión Europea no impidió que algunos de ellos (Hungría, Austria, entre otros) cerraran unilateralmente sus fronteras, alegando su poder de soberanía estatal, para impedir el ingreso de refugiados (principalmente de Siria).

Por tanto, hablar de un Derecho globalizado es relativo. Ese afán de un Derecho globalizado puede obedecer al interés de algunas potencias hegemónicas, convirtiéndose en una suerte de imposición.

La pandemia nos interpela para cambios culturales. La pos-pandemia implicaría transicionar hacia un estado de mejora, de cosas diferentes. Para los griegos, “crisis” implicaba ruptura pero que habilitaba una instancia de juicio que permite re-pensar una situación anterior, y proponer un cambio superador. Slaikeu la caracteriza como una desorganización reflejada en una incapacidad –porque nos confunde– para enfrentar la situación adversa que se está viviendo, manejar adecuadamente las emociones, enfocar el pensamiento y la conducta en resolver el problema¹⁰. Las crisis impulsan cambios, pero recordemos, con Teilhard de Chardin, que no todo cambio es evolutivo: evolución es cambio más ascenso¹¹. La pandemia nos coloca en un momento de superación de nuestro conocimiento jurídico. Debemos crear un nuevo pacto social ecológico y tecnológico, que incorpore valor, para que el Derecho Internacional pierda su carácter deficitario en lo verdaderamente democrático, y la noción de bien común universal esté más al alcance de la mano.

¹⁰Slaikeu, Karl, *Intervención en crisis*, 2da. edición, Manual Moderno. Méjico, 1996.

¹¹Teilhard de Chardin, Pierre, *El fenómeno humano*, Taurus, Madrid, 1974.

Por citar sólo un ejemplo, el impacto de la pandemia en las industrias culturales y creativas fue tremendo: en 2020, registró una contracción de 750.000 millones de dólares en el valor añadido bruto generado por estas industrias, respecto de 2019; pérdida que equivale al 1% del PBI mundial; pérdida de 10 millones de empleos; pérdida de ingresos de estas industrias del 20 al 40%; un 90% de museos cerrados temporalmente, y un 13% que no se sabe si reabrirán; un tercio de los grandes eventos internacionales de arte fueron cancelados, así como la mayoría de las ferias internacionales de libros. En una faz más dramática aún, destaquemos que según informe del Banco Mundial, por cada dos personas que fallecen, un niño queda huérfano; casi 2.000.000 de niños menores de 18 años perdieron a quien estaba a su cargo, impacto que tendrá repercusiones impensadas pero ciertas en distintas generaciones; un niño queda huérfano cada 12 segundos. El Grupo Banco Mundial¹² otorgó más de 157.000 millones de dólares a combatir los impactos sanitarios, económicos y sociales de la pandemia durante los últimos 15 meses, constituyéndose en la respuesta de mayor envergadura de todos los tiempos en la historia de dichos entes. En 2020 la pobreza extrema mundial, que año a año venía decreciendo, aumentó por primera vez en más de 20 años, incluyendo a cien millones de personas. Se vaticina que la economía mundial crecerá un 5,6% en 2021, como rebote de la contracción del 2020, pero la recuperación será desigual: para 2022, el 90% de las economías avanzadas volverán a los niveles de ingreso per cápita previos a la pandemia, pero sólo 1/3 de los mercados emergentes y economías en desarrollo (¿Argentina?) tendrán dicha recuperación.

Lo que va del siglo XXI nos trae características alarmantes. Desigualdad creciente, exacerbada por la pandemia. Crisis política: cuestionamiento de las democracias. Aceleramiento de la crisis ecológica. Exceso de consumismo. Populismos y algunos liberalismos, ambos excluyendo la dimensión social. Se verifican grandes transformaciones: 1) Globalización hegemónica e indomable: Es menester analizar cómo evitar la división tajante entre los bloques (una nueva guerra fría). 2) Cuarta revolución industrial: de la cual no podemos quedar afuera, sin ningún tipo de aporte. 3) Era de desigualdades crecientes: necesitamos un pacto social multidisciplinario. 4) Era de la entropía: debemos evitar el caos extremo, la crisis planetaria; elevar la conciencia regional sobre cambio climático; cómo pensar la gobernanza de futuras -y probables- pandemias.

Es urgente y necesario redefinir el contrato social, pues de lo contrario nos acercaremos cada vez más a una sociedad hobbesiana, donde el hombre es el lobo del hombre y el estado de jungla –donde sobreviven los más fuertes- proliferará.

La situación de Argentina es asaz preocupante. Vivimos en un momento de gran

¹²Integrado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF); la Asociación Internacional de Fomento (AIF); la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA).

desencuentro, casi suicida. Padecemos ciclos de pobreza creciente: sin ahorro e inversión no puede disminuir. Hace 40 años que no crecemos. En la medición de cantidad de empresas por habitantes, Uruguay nos duplica; Chile nos triplica. La presión impositiva es enorme, sólo comparable con la de países africanos; en Rusia y China es la mitad, y en Escandinavia un tercio; aunque resulta claro que sólo bajar impuestos no será suficiente, si no varía todo el eco-sistema productivo. Argentina dejó de ser capitalista. Hemos abolido en los hechos la actividad empresarial, generadora de riqueza: sólo se mantiene formalmente. No estamos cumpliendo con el mandato co-creador del Génesis: “Henchid la tierra, dominadla”¹³. Estamos diseñados para la pobreza, para no generar valor. Deberíamos crecer el 4,5 % anual durante 20 años para bajar la pobreza al 10

Lucen dominantes la mentira, el poder y el miedo, en lugar del amor, del compromiso y de la confianza (nada se puede construir sin confianza social). Enrique Shaw marcó la hoja de ruta de esos valores, que deberían ser difundidos e introyectados en la educación y en la política.

Se torna imperativo el cuidado del medio ambiente; una menor carga impositiva; mayor seguridad jurídica; instaurar un marco legal justo; generar trabajo digno. El mercado debería estar regido por estos tres principios: bien común, subsidiariedad y solidaridad. No es un imposible.

Creíamos que estábamos viviendo en un mundo moldeado casi a nuestra voluntad, merced al gran avance tecnológico. La pandemia nos ha desnudado y vuelto a la realidad. Debemos pensar entonces en una sociedad alternativa, de mayor cooperación global. Proponía Bertolt Brecht “No aceptes lo habitual como cosa natural. Porque en tiempos de desorden, de confusión organizada, de humanidad deshumanizada, nada debe parecer natural, nada debe parecer imposible de cambiar”. “También se cantará sobre los tiempos sombríos”, afirmara con esperanza.

Es imperiosa la solidaridad ante la pandemia, fruto de una conversión personal. Detenemos y reflexionamos sobre el mundo que hemos construido. Significa responder a la llamada del que ha caído, mirarlo a los ojos y preguntarnos qué hemos hecho por él¹⁴. Se trata de no abandonar a nadie a la violencia inaceptable del mal.

Retomando las preguntas sobre el sentido de la vida, cabe cuestionarnos: ¿Es suficiente la vacuna para responder a la exigencia que ha despertado la pandemia? ¿Es acaso erradicar la enfermedad lo único que necesitamos? ¿No corremos el riesgo de volver a posturas triunfalistas, en la línea del “progreso indefinido”, sin el “soporte del alma” (Bergson)? La respuesta está en cada uno de nosotros, y el Derecho –objeto cultural por excelencia y máxima creación humana–deberá

¹³Génesis, 1:28.

¹⁴“¿Acaso soy yo el guardián de mi hermano” (Gen., 4, 9), se pregunta Caín. La respuesta afirmativa debería ser obvia.

constituirse en herramienta insoslayable para un mundo mejor.