

UNIVERSIDAD CATÓLICA  
DE SANTIAGO DEL ESTERO  
República Argentina

# NUEVAS PROPUESTAS

ISBN 2683-8044

XXXIX VOL. NRO. 55 - EDICIONES UCSE 2020

Revista incluida en Catálogo Latindex v1.0

# Pandemia y gobernanza global

## Pandemic and global governance

**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)

---

### Desarrollo

La pandemia del COVID –de evidente extensión temporal, mucho más allá de lo originalmente previsto- ha denunciado las debilidades del sistema de gobernanza global, profundizándolas y acrecentando la incertidumbre sobre lo que vendrá.

JARED DIAMOND, geógrafo premio Pulitzer, y autor, entre otros, de “Crisis. Cómo reaccionan los países en los momentos decisivos”, afirma que esta pandemia –si bien muy importante- no constituye una amenaza existencial para la humanidad como sí lo son el cambio climático, la depredación de los recursos naturales, la proliferación de armas nucleares y la creciente desigualdad<sup>1</sup>.

Debe empero advertirse que, bien la mortalidad de este virus es muy leve (un 2%), este bajo índice puede ser contrarrestado con su altísimo nivel de propagación: hoy por hoy, 7.700 millones de personas podrían quedar expuestas y, siendo así, el número de víctimas alcanzaría nada menos que a 154 millones, lo cual la convertiría en la pandemia de mayor mortalidad de la historia.

Aun así, no constituye una amenaza concreta a la civilización, como sí lo serían los desafíos mencionados si no se adoptan medidas urgentes: la cuestión ambiental, la pobreza estructural con todas sus secuelas, y el mayor riesgo de conflagración nuclear (pocos son conscientes de que estamos sentados sobre un polvorín), que podrían acabar con la especie humana como tal.

Está claro que con esta pandemia –y con otras que probablemente surgirán- nadie va a estar seguro: la globalización no exime ni perdona a nadie. De nada sirve solucionar el problema ad intra, si cada país se comunica necesariamente con otros, en este proceso de globalización que llegó para quedarse, aun a pesar de las tendencias centrípetas y aislacionistas que han aparecido. Es entonces un problema global que

---

<sup>1</sup>Cfr. al respecto nuestro trabajo “Incertezas de un desafío”, publicado por el C.A.R.I., 4/5/2020

exige una respuesta global: no pueden los países adoptar una actitud egoísta, porque la misma será inútil: no hay forma de que el virus no traspase sus fronteras, a menos que pretendan un aislamiento total, lo cual es imposible.

Esta pandemia puede, entonces, servir de punto de partida para encarar soluciones globales a aquellas amenazas que señaláramos. Pero es difícil que ocurra, si no se llega a una situación aun más dramática: no hay evidencia de una forma global de encarar el problema. Es la gobernanza global la que flaquea.

El orden global actual presenta estas características:

1. La expansión de la interdependencia. Las medidas aislacionistas y nacionalísticas no logran enervar el peso de la necesaria interrelación.
2. La retracción de los Estados Unidos, unilateralmente decidida por la administración Trump, y con riesgo de continuar sobre otros escenarios si logra vencer al demócrata Joe Biden en las elecciones del próximo noviembre. Esta abdicación por asumir un rol de liderazgo mundial no es, empero, nueva: si bien Trump la enfatizó, ya era advertible desde la década del 90.
3. El creciente vacío de liderazgo global, como consecuencia de lo anterior, y la imposibilidad de sustitución por parte de alguna otra potencia dominante.
4. El ascenso de China como actor principal; esperable, pero de mayor magnitud.
5. La reafirmación de la búsqueda de liderazgo por parte de Rusia, luego de su implosión de 1990.
6. El ascenso del populismo nacionalista, verificable no sólo en América Latina sino en países europeos como Hungría, Francia, Austria y hasta la misma Alemania.
7. La fragmentación del sistema de gobernanza global, respecto de lo cual poco ha logrado –o siquiera intentado– Naciones Unidas, con su obsoleta arquitectura post Segunda Guerra Mundial, propia de principios de la segunda mitad del siglo XX pero anti-funcional hoy.
8. El resurgimiento de rivalidades políticas y de la lógica competitiva (carrera por ver quién logra crear la vacuna más exitosa, o dominar el espacio extraterrestre, o las comunicaciones, o la inteligencia artificial).

La pandemia afectó la lógica de dicha gobernanza, y da cuenta de una fragmentación creciente. O sea, no creó dicha lógica de fragmentación, pero sí la aceleró y puso al desnudo. El mosaico de instituciones disímiles afectadas a su tratamiento, -de relativa eficacia por su diversificación y falta de coordinación- es índice elocuente.

La reacción frente a la pandemia fue recurrir al accionar de los Estados, a través de políticas gubernamentales pro-activas, e incluso la recurrencia a las fuerzas armadas

en algunos países. Pero no advertimos que el énfasis puesto en enfrentar el problema sea el paso previo –ojalá lo fuera- a una administración conjunta de los grandes problemas y desafíos mundiales.

Una visión asaz pesimista diría que el futuro es fatalmente incierto y se desliza por una cornisa. Que se trata –ni más ni menos- de un debilitamiento de la arquitectura liberal tradicional, surgida luego de la II Guerra Mundial, o sea en la mitad de siglo XX. Y sin avizorarse en qué magnitud, ni cómo será reemplazada.

Otra visión –ya más optimista- sostiene que la reducción del predominio de Estados Unidos aumenta la democratización en dicha arquitectura. Que es bueno que aumente el número de actores. Claro que sigue vigente la pregunta del millón: El mundo. . . ¿es más seguro ahora o lo era en la época de la Guerra Fría? La respuesta no es lineal ni sencilla. ¿No estamos, acaso, en otro tipo de guerra –económica, comunicacional, por la conquista de la supremacía en el espacio exterior, en la bioingeniería y genética? Otra duda crucial es: ¿China sostendrá la arquitectura liberal, o intentará modificarla? Esto no surge con claridad. Será el suyo un liderazgo levemente revisionista, alternativo? ¿O un liderazgo propio, de aristas y vectores singulares poniendo en jaque la cultura de Occidente?

Nos encontramos en medio de un proceso de transición, cuya característica central es la incertidumbre: tal es la única certeza.

Esta pandemia incluye ingredientes de geopolítica y proyectos de poder estratégico, ausentes en otras: la peste negra, la viruela y el sarampión también fueron pandemias significativas, de las cuales el mundo supo sobreponerse, pero carecían de la variedad de aristas que presenta la actual. Resulta también claro que se ha puesto de manifiesto una mayor demanda por bienes públicos globales, como el de la salud, pero su satisfacción es incompleta y desapareja.

Claro que la heterogeneidad y expansión de la pandemia reclaman una mayor gobernanza. Gran desafío, pues se calcula una contracción global del 5% –los más optimistas- y una caída del comercio (motor del desarrollo) del 13%, índices incluso más abruptos que en la crisis del 2008, y similares a la Gran Depresión de 1929-30. El Banco Mundial y el FMI deberían asumir políticas más proactivas para enfrentar la recesión mundial. El Banco Central Europeo marca un camino en tal sentido, si bien insuficiente. En la crisis de 2008, el G-20 adoptó políticas proactivas, que en este caso aún no se advierten, aunque bien pueden quedar definidas en la próxima reunión del grupo, programada para noviembre. El G-7 también debería coadyuvar a esto.

Mientras tanto, se verifica un aumento de la pobreza, cuyos números absolutos habían decrecido en los últimos 20 años, y un fuerte, imparable y escandaloso aumento de la desigualdad.

La labor del Consejo de Seguridad ha sido hasta ahora irrelevante, lo que demuestra

la falta de criterio común por parte de los cinco Estados miembros permanentes. Su Secretario General Antonio Guterres ha propuesto la suspensión de sanciones que afectan a determinados Estados (Irán, Cuba, Venezuela, Siria), por razones humanitarias, pero hasta ahora no ha obtenido mayor resultado a pesar de que, teóricamente, esta pandemia puede encuadrar en lo dispuesto en el art. 99 de la Carta de Naciones Unidas, que reconoce el derecho del Secretario General de llamar la atención del CS para cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro la paz y seguridad internacionales. No obstante, Naciones Unidas ha impulsado el Plan de Respuesta Humanitaria Global y el Fondo Central de Respuesta a Emergencia de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios: plausibles aunque tibias acciones.

La Organización Mundial de la Salud no ha tenido un rol particularmente brillante, o no controvertido. Se recuerda su demora en responder a los tempranos pedidos de información de Taiwan, (cuyo destino ha sido explícitamente amenazado por Xi Jinping, dándole plazo hasta el 2030 para su retorno pacífico a la China continental), que había alertado con premura sobre la inminencia de la pandemia, lo que había ocultado China. La OMS No está exenta de presiones políticas. De todas maneras, resulta injustificable el retiro de soporte financiero prometido por Trump como respuesta a sus deficiencias.

Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) los costos para la economía global en 2020 se calculan en dos billones de dólares; habiéndose ya superado las estimaciones de la O.I.T. de pérdida de trabajo entre 5,3 a 24,7 millones de persona, con el consecuente impacto negativo para las remesas que inmigrantes efectúan a sus países nativos subdesarrollados (las economías de varios países centroamericanos se sostienen gracias a las remesas de los que han emigrado a EEUU).

En Asia, se verifica un serio intento de China por mejorar su desdibujada imagen mediante la ayuda bilateral a distintos países: es el poder del dinero. La ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) cultivó un perfil bajo. El individualismo de sus actores principales –India, Japón- parece ser el derrotero común.

En Europa se verifican varios fenómenos:

1. La crisis de la UE como paradigma de la integración regional, en particular a partir del Brexit.
2. La emergencia de los nacionalismos de extrema derecha y de gobiernos autoritarios en el Este de Europa; (Hungría y Polonia).
3. La división entre el Norte (más desarrollado) y el Sur (menos desarrollado y con graves crisis recurrentes). Es así que los gobiernos del sur de Europa propusieron la emisión de deuda conjunta de “corona-euros”, frenada por

la oposición de países del norte (Alemania, Holanda, Bélgica, Finlandia y Austria).

4. La creciente influencia económica y tecnológica de China.
5. El repliegue de algunos compromisos de EEUU con sus aliados de la OTAN, exigiéndoles un mayor gasto en defensa.
6. La falta de respuesta efectiva a la crisis de refugiados, principalmente en Turquía.
7. La ausencia de una diplomacia coordinada frente al covid-19.
8. El aprovechamiento que hacen Rusia y China del vacío dejado por EEUU: Rusia empleó varios vuelos militares a Italia transportando material sanitario y China prestó ayuda financiera a Italia y España.
9. Fracturas intra OTAN: Por ejemplo, un pedido de ayuda de España sólo recibió respuesta de 7 de los 29 países miembros (Lituania, Estonia, Turquía, Polonia, República Checa, Luxemburgo y Alemania).

En América Latina, donde la CEPAL calcula una contracción de la economía de por lo menos del 3 al 4%, las primeras iniciativas de ayuda vinieron de parte de China: donaciones de insumos médicos a Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Méjico, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Venezuela, Ecuador, Perú, Chile y Guatemala. Por el contrario, Brasil permaneció fiel al influjo de Washington, y EEUU prefirió brindar ayuda a determinados países como Colombia, claro aliado estratégico. Entre las organizaciones regionales se destaca la Organización Panamericana de la Salud, oficina regional de la OMS, constituyéndose en un referente regional. El SICA (Sistema de Integración Centroamericana) contó con la cooperación de Japón, Suiza, Taiwan y países de la UE para hacer causa común en la lucha contra la pandemia. Ante el debacle interno de la UNASUR (con el retiro de Argentina, Chile y Brasil) se buscó reactivar la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) mediante acuerdos de cooperación con China.

También el MERCOSUR buscó activar, tímidamente, sus redes de interacción. A todo esto se suma el aporte de fondos del BID, del Banco Centroamericano de Integración Económica, de la Corporación Andina de Fomento, y de la Comisión Europea y del BRICS.

África, el gran continente olvidado- a pesar de algunas donaciones de EEUU y China- ofrece como de costumbre un panorama más bien desalentador: Falta de agua potable, hacinamiento, 6 millones de refugiados, persistencia de conflictos internos. De las 14 operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, 7 de ellas están en África, donde subsisten estados de guerra regionales (Sudán del Sur, República Democrática del Congo, República Centroamericana y Somalía). Hubo donaciones

de China y EEUU.

La pregunta es qué pasará con el multilateralismo, el cual, paradójicamente, había sido fomentado por EEUU, habida cuenta de que se está configurando un orden bipolar: EEUU vs. China. Todavía, en apariencia, no se está en la fase de rivalidades geopolíticas (como la que hubo en la guerra fría entre EEUU y la entonces Unión Soviética), sino más bien económico-comerciales y científico-tecnológicas: pero eso es sólo lo visible, y tarde o temprano lo geopolítico aparecerá. Está claro que el sistema multilateral carece de medios institucionales para la gobernanza de bienes públicos globales, como el de la salud: Naciones Unidas tiene serios límites cuando se trata de efectivizar medidas.

Por ejemplo, todavía no hay producción de bienes públicos globales, como sería una coordinación para las vacunas: la OMS no cuenta ni con el apoyo y poder político, ni con el financiero para ello. Ya se arrastra una frustración respecto del problema ambiental, ante la imposibilidad de aplicar sanciones efectivas a los más contaminantes. Y el porvenir- ¿futuras pandemias?- es incierto. Debería pasarse a un multilateralismo con márgenes de maniobra suficientes, pero la confrontación EEUU-China complica el panorama. Para colmo de males, están en crisis distintos gobiernos democráticos, surgidos como fruto del orden internacional liberal, concebido después de la II Guerra Mundial, con predominio de EEUU.

Siguen prevaleciendo las respuestas nacionales al desafío del corona virus, con silencios de instituciones que, como el Consejo de Seguridad de la ONU, podrían aportar a la gobernanza global. China parece querer potenciar el multilateralismo, frente a la negligencia y aislacionismo de EEUU y prometió mayor apoyo a países en desarrollo en sus respuestas al covid-19; pero, como vimos, su rol futuro es ambiguo e impredecible.

La política aislacionista de la administración Trump profundiza la erosión de la integración regional y estimula respuestas de tipo nacionalista y xenófobo. En América Latina también hay crisis del regionalismo, con graves dificultades en sus intentos de integración, y ello impide avanzar en una agenda regional de sostenido crecimiento.

Hay un proceso estéril de ideologización en ciernes, que atenta contra esta anhelada re-configuración del multilateralismo.

¿Cuál sería el rol de Argentina en esto? No otro que el de fortalecer nuestras capacidades y ventajas comparativas; hacernos fuertes en lo que nos es propio, en las tecnologías que ya manejamos: la nuclear, la satelital, las relacionadas con el agro. Con una caída estimada del 10 % del PBI y un índice de pobreza cercano a un 40 %, el desafío es enorme.

Habrá que elegir bien nuestros socios, con realismo político; identificar correctamente nuestros intereses estratégicos y ser consecuentes con su obtención; comprender

que sólo se puede negociar medianamente bien partiendo de una determinada posición de relativa fuerza, para lo cual es menester un enorme esfuerzo educativo, productivo y de investigación en tecnologías claves. Nunca nada es gratis, y menos en el convulsionado mundo de hoy. De la pandemia se sale: del ocaso y la frustración, sólo con imaginación, esfuerzo, políticas de Estado y una clase dirigente a tono con los desafíos.