

ESCENARIOS TRAS LA PANDEMIA EN CLAVE DE GOBERNANZA*

Antonio J. Porras Nadales

Universidad de Sevilla

aporras@us.es

Sumario:

I. INTRODUCCIÓN. II. EL DESBORDAMIENTO DE FRONTERAS. III. EL CONOCIMIENTO EXPERTO. IV. LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS. V. LA BÚSCUDA DE RESPUESTAS INSTANTÁNEAS. VI. EL MARCO DE COMPLEJIDAD. VII. CONSIDERACIONES FINALES.

69

* Curso y Seminario Internacional “Escenarios y respuestas a la pandemia en el Mediterráneo”, Universidad Internacional de Andalucía, Sede Antonio Machado, Baeza, 10 y 11 octubre 2022. Mesa “Gobernanza multinivel y cooperación política internacional durante y tras la pandemia”.

RESUMEN

El modo de respuesta a la emergencia de la pandemia ha servido para marcar algunas pautas de evolución de la democracia en el siglo XXI. Frente a la inercia histórica del pasado, plasmada en modelos de alta centralización del poder, las opciones de la gobernanza se inclinan en cambio hacia estilos que apuestan por la descentralización avanzando hacia sistemas de red con presencia participativa de la sociedad y del conocimiento experto.

Palabras clave:

Estados de emergencia, gobernanza, conocimiento experto, complejidad, instantaneidad.

ABSTRACT

SCENARIOS FOLLOWING THE PANDEMIC IN TERMS OF GOVERNANCE.

The mode of response to the emergency of the pandemic has served to set some guidelines for the evolution of democracy in the 21st century. Faced with the historical inertia of the past, embodied in models of high centralization of power, the governance options lean instead towards styles that bet on decentralization, advancing towards network systems with participatory presence of society and expert knowledge.

Key Words:

States of emergency, governance, expert knowledge, complexity, instantaneity.

I. INTRODUCCIÓN.

El impacto que la emergencia sanitaria de la pandemia ha provocado sobre los sistemas democráticos ha supuesto un trascendental test de esfuerzo, poniendo a prueba la capacidad de respuesta de las instituciones públicas, así como la eficacia de los mecanismos históricamente desarrollados en el constitucionalismo occidental para atender momentos de emergencia.

En términos generales, podría sugerirse que, en pleno siglo XXI, el impacto de toda situación excepcional sobre un Estado de Derecho se enfrenta a una dualidad de alternativas: (a) o bien se apuesta por claves constitucionales más o menos preestablecidas históricamente, incrementando la lógica vertical, jerárquica y “hobbesiana” del Estado y reforzando en clave de pura gobernabilidad a las instancias centrales de gobierno y sus instrumentos de control¹; (b) o bien se apuesta por el avance en clave horizontal o de gobernanza, reforzando los circuitos periféricos más próximos a los ciudadanos, así como los instrumentos generales de coordinación entre las distintas esferas del sistema².

Conceptualmente esa doble vía nos sitúa pues ante una clara dualidad de alternativas: un escenario que operaría en clave de gobernabilidad siguiendo una óptica jerárquica de mando supremo, al estilo militar; frente a un entorno que parece responder más bien a claves dispersas y horizontales de gobernanza.

En el *primer* caso, que se ajusta a pautas dotadas de una larga tradición histórica³, no habría grandes novedades en términos institucionales: será el gobierno central el que se encargue de reforzar todos sus instrumentos de poder, operando una centralización inmediata de los diferentes circuitos institucionales, con un riesgo inmediato de afectación de los derechos y libertades de los ciudadanos. El único problema operativo en este ámbito sería el de la duración y condiciones de los estados de excepcionalidad, que abren la vía a un ejecutivo más o menos “desbordado”. En cuanto a su desenvolvimiento operativo tampoco parece haber sorpresas: se trata normalmente de una aceleración cercana al paroxismo del uso de los Decretos-Leyes, donde se contienen normalmente unas claves argumentativas elementales consistentes en la improvisación de una rápida respuesta, seguida de la posterior detección de errores y corrección de los mismos, en una serie sucesiva e interminable.

Por el contrario, si nos situamos ante el *segundo* escenario, operando en clave de gobernanza, se nos despliega todo un entramado institucional novedoso y complejo, donde las instancias regionales y locales asumirían un protagonismo creciente, reforzando asimismo el papel de las instituciones internacionales y/o de esferas no-gubernamentales. Es decir, todo un complejo escenario de gobernanza que requerirá de esfuerzos coordinadores rápidos e inmediatos.

Abordar el impacto de la pandemia desde claves propias de los tradicionales estados excepcionales supone ciertamente una singular proyección histórica que se vuelca inevitablemente hacia el pasado: así en España hemos enfrentado una emergencia del siglo XXI mediante el uso de unos instrumentos constitucionales desarrollados en el siglo XX conforme a pautas históricas que se sitúan en unos escenarios propios del siglo XIX⁴: es decir, en un entorno de levantamientos populares liberales que debían ser reprimidos por el poder militar detentado por el “espadón” correspondiente, en el confuso ambiente de las guerras carlistas en España; o de las reiteradas amenazas guerra-civilistas que derivaban del conflicto recurrente entre el rey y el pueblo tal como se desenvuelve en Europa a lo largo del siglo XIX.

Las alternativas de operar a partir de leyes especializadas (de sanidad, protección civil, etc.) como sucede singularmente en Italia o Alemania no ofrecen un marco incremental de seguridad jurídica, y

1 G. AGAMBEN, *Estado de excepción*, Valencia, 2004, Pre-textos; G. A. DUQUE SILVA, C. DEL PRADO HIGUERA, “Agamben tiene razón: COVID 19 y estado de excepción permanente” *Bajo palabra. Revista de filosofía*, núm. 27, 2021.

2 A. PORRAS NADALES, “Caminos de gobernanza” *Política y gobernanza. Revista de investigaciones y análisis político*. Núm. 5, 2021.

3 Pues el siglo XIX es el que marca el tipo de experiencias que luego acaban por constitucionalizarse, para dar lugar a los estados excepcionales. Sobre el tema, P. CRUZ VILLALÓN, *El estado de sitio y la Constitución*, Madrid, 1980, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; M. BALLBÉ, *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*, Alianza, 1983.

4 *Ibid.*

operan igualmente mediante una centralización gubernamental de los circuitos de decisión. Sólo la singular experiencia de externalización de la gestión anti-pandemia ensayada en Francia parece ofrecer algunas originalidades.

Abordar el impacto de la pandemia desde claves de gobernanza implica, por el contrario, enfrentarse a un despliegue institucional innovador, donde se reflejaría de entrada una clara dimensión *extraterritorial*, es decir, donde las tradicionales fronteras estatales estarían dejando de ser absolutas, generándose una dinámica plural e interactiva que suele contar con el apoyo de las experiencias comparadas, del conocimiento experto, y de instituciones internacionales; contando incluso con el papel activo de la propia ciudadanía. Todo lo cual parece dibujar un escenario más amplio y difuso, aunque seguramente más adecuado para entender el tipo de evolución y de amenazas a los que se enfrentan las democracias en el siglo XXI.

La lógica de la centralización, en clave de gobernabilidad, se presenta siempre en un primer momento como una suerte de espejismo que conduce en apariencia hacia un tipo de respuestas políticas fáciles, rápidas y contundentes, siguiendo la simplificada lógica militar de la jerarquía. Aunque suscitando al mismo tiempo una sucesión de problemas e inconvenientes sobrevenidos: no ya el grave asunto de la afectación de derechos y libertades y el peligro evidente de una deriva populista-autoritaria, sino, adicionalmente, el riesgo inmediato de imputación sobre esa esfera política central de las consecuencias negativas de la pandemia, en términos de inevitable responsabilidad o de efecto “chivo-expiatorio”. Algo que sólo se ha respondido con cierta originalidad desde la experiencia de “externalización” a la francesa.

En cambio, la lógica de la gobernanza implica una dispersión de los ámbitos de responsabilidad activa, al mismo tiempo que impulsa en una dinámica participativa donde *todos* los elementos del sistema se ven directamente comprometidos en una dinámica de cooperación inmediata.

II. EL DESBORDAMIENTO DE FRONTERAS.

La perspectiva de la gobernanza implicaría en primer lugar un escenario donde las fronteras territoriales tienen a hacerse difusas: tanto en su proyección interior, hacia la esfera regional o local, como en su proyección exterior, donde la aparición de instancias internacionales, la dinámica del comparatismo y la “copia” o imitación de experiencias ajenas se convierten en un recurso inmediato.

El fenómeno de desbordamiento de fronteras ha tenido una incidencia especial cuando se trata de hacer frente a una pandemia donde por definición los agentes patógenos se expanden en una dimensión planetaria y descontrolada. Y ello a pesar de que, en su momento originario, desde los Estados se haya ensayado el más primitivo y elemental instrumento de respuesta: el cierre de las fronteras. Una estrategia puramente estatista que opera sobre el primero de los elementos definitorios del Estado, las fronteras territoriales, y que al final se ha demostrado fracasada, porque no ha impedido que las oleadas pandémicas se frenaran ante las tradicionales fronteras territoriales de los Estados. El universo globalizado contemporáneo no parece ya capaz de resucitar la lógica de las viejas o históricas fronteras territoriales estatales.

Pero tal dinámica de reforzamiento de fronteras ha fracasado igualmente en su proyección interna, ya que el establecimiento de límites a la movilidad interterritorial mediante aislamientos selectivos de población en la escala regional o local no ha operado como una variable significativa de freno a la pandemia.

Es cierto que las instancias internacionales han tenido un protagonismo tenue y algo retrasado en el tiempo; es decir, no han constituido la primera trinchera activa frente a la emergencia global. Sin embargo, se han configurado como esferas de amortiguación capaces de complementar la labor de los propios Estados: tanto la OMS con la propia Unión Europea han reforzado las respuestas sanitarias apoyando la creación de vacunas o diseñando estrategias de amortiguación de las nefastas consecuencias económicas de la pandemia. La existencia de espacios supranacionales de referencia opera pues como un circuito que tiende a homogeneizar tendencias en cuanto al tipo de respuestas que deben darse frente a las emergencias globales.

Mayor relevancia reviste acaso la implantación acelerada de una dinámica comparatista, centrada en el conocimiento de lo que se hace en otros países; es decir, copiando o reproduciendo experiencias ajenas, en un proceso de aprendizaje instantáneo y globalizado. Un fenómeno que a medio plazo genera igualmente una tendencia difusa hacia la homogeneización de las pautas de respuesta global a la pandemia.

III. EL CONOCIMIENTO EXPERTO.

Una dimensión peculiar del fenómeno de desbordamiento de fronteras residiría, siguiendo una lógica de gobernanza, en la incorporación a los procesos de decisión pública del conocimiento experto. Porque se trata de una variable que opera también desde una perspectiva transnacional y globalizadora, ya que el conocimiento de las claves científicas y las propias variables médicas con que se despliega el tratamiento frente a la pandemia son prácticamente similares en cualquier parte del planeta.

De ahí que tienda a suscitarse de inmediato una paralela homogeneidad de respuestas. O sea, la pluralidad de opciones o estrategias sanitarias que cada país puede adoptar desde su propia posición de independencia se ve enfrentada desde un primer momento a una tendencia de homogeneización que emana del conocimiento experto, el cual sirve como instrumento de apoyo a las esferas públicas comprometidas. El confinamiento, las cuarentenas, el uso de instrumentos preventivos ante el contagio y otras medidas complementarias han sido los mecanismos cotidianos en cualquier país o territorio, más allá de las fronteras; junto a la posterior introducción masiva de las vacunas.

Naturalmente el modo como se ha producido en cada caso la incorporación del conocimiento experto presenta numerosas variaciones: en teoría, debería tratarse de expertos independientes que se incorporan a determinados *Comités* cuya composición debe ser pública y transparente. Aunque en la práctica, las claves de independencia y transparencia han sido más variables, dependiendo del diferente grado de eficiencia institucional de cada país o de cada región.

IV. LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS.

Un segundo elemento de apoyo a las decisiones públicas que ha tenido un desarrollo espectacular durante la experiencia de la pandemia ha sido el uso sistemático de las nuevas tecnologías; no sólo como instrumento de interconexión entre distintas esferas institucionales, o de comunicación con la ciudadanía, sino como un mecanismo de apoyo indirecto a los confinamientos, permitiendo la generalización del teletrabajo.

Se trata en este caso de un recurso que, afortunadamente estaba ya plenamente disponible, experimentando un desarrollo adicional explosivo que ha venido a amortiguar la sensación de dependencia y menesterosidad ciudadana que se deducía de un entorno socio vital caracterizado por los confinamientos masivos. De este modo, el previsible escenario de debilidad o precariedad estructural que afectaba a toda una ciudadanía masivamente confinada ha conseguido amortiguarse gracias a las tecnologías de la comunicación que han permitido abrir ventanas al exterior de forma individual e inmediata.

Lógicamente debe entenderse que esta intensificación de los nexos comunicativos apoyada en las nuevas tecnologías tiene mayor sentido e incidencia en un escenario de gobernanza, donde la proyección horizontal de las esferas institucionales requiere un reforzamiento de los instrumentos coordinadores. Las nuevas tecnologías se han comportado pues como auténticos “nervios del gobierno” en el primitivo sentido de K. W. Deutsh⁵ permitiendo el funcionamiento de una dinámica democrática en un entorno de precariedad ciudadana.

V. A LA BÚSQUEDA DE RESPUESTAS INSTANTÁNEAS.

Un marco de gobernanza parece suscitar de entrada un escenario problemático donde la pluralidad de actores y sujetos comprometidos exige largos y complejos procesos de diálogo y consenso, imponiendo una inevitable ralentización de los procesos de toma de decisión⁶. Frente a la rapidez o inmediatez que se supone

5 K. W. DEUTSH, *Los nervios del Gobierno*, Buenos Aires, 1969, Paidós.

6 J. SUBIRATS, B. DENTE, *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 2014.

en un entorno de fuerte centralización, la dinámica horizontal y compleja de la gobernanza parece imponer por el contrario un tempo más lento en los procesos de acción pública.

Pero en una circunstancia excepcional de emergencia global sobrevenida, donde las demandas ciudadanas se vuelven urgentes y acuciantes, las respuestas lentas resultan simplemente inaceptables. Lo que significa que la dinámica de la gobernanza se ha visto enfrentada a una exigencia nueva y sobrevenida: la búsqueda de claves de celeridad en la capacidad de respuesta pública a las demandas o exigencias de la sociedad.

Nuevamente aquí el uso de las nuevas tecnologías se ha convertido en un factor fundamental: primero porque la propia cultura contemporánea, vinculada al uso masivo de las nuevas tecnologías, parece inducir hacia al apogeo de la instantaneidad como forma de respuesta automatizada con carácter general; segundo, porque en un entorno de grave emergencia sanitaria no hay lugar para largos procesos deliberativos que supongan dilaciones en el tiempo. En consecuencia, el uso generalizado de las nuevas tecnologías se configura como un instrumento de apoyo al servicio de una voluntad de acción integrada que ahora debe comportarse de forma rápida e inmediata.

En este caso las nuevas tecnologías habrían actuado al servicio de una voluntad institucional de celeridad en las respuestas, intensificando los procesos de acercamiento, diálogo y deliberación entre esferas institucionales situadas en diferente escala, siguiendo la lógica de una gobernanza multinivel.

VI. EL MARCO DE COMPLEJIDAD.

Una dinámica de desbordamiento de fronteras interiores y de paralelo reforzamiento de las esferas regionales o locales implica ciertamente adentrarse en un entorno de complejidad, que se enfrentaría a la aparente simplicidad de los instrumentos alternativos de centralización jerárquica del poder. Y esa complejidad tendrá que procesarse ahora en un entorno de gobernanza, donde predominan las estrategias instrumentales inspiradas en el *soft law*. Es decir, frente a la tendencia a la aceleración de los instrumentos centrales de producción normativa propios de la estrategia de la gobernabilidad (donde el uso de los Decretos-leyes o instrumentos similares parece llegar a su paroxismo, en una celeridad que con frecuencia esconde puras improvisaciones y errores) la alternativa de la gobernanza impondría alternativamente la puesta en marcha de instrumentos flexibles de ajuste mutuo, así como de mecanismos de comunicación directa con la ciudadanía.

La dinámica de la gobernanza entendida como espacio capaz de procesar la complejidad institucional requiere pues de un instrumental jurídico que no se corresponde con la simplicidad jerárquica de los tradicionales sistemas de fuentes propios de la gobernabilidad. De ahí que inicialmente se apueste por la generación de un tipo de derecho flexible, dúctil, o *soft law*, como el instrumental más adecuado⁷.

Pero esta dinámica de desbordamiento de las fronteras interiores sería al mismo tiempo un simple preludeo del avance hacia una dinámica multinivel, donde más allá de la escala estatal aparecen las propias esferas internacionales que se convierten en el escenario idóneo para un diálogo de carácter cosmopolita, donde la información debe fluir ahora de forma acelerada permitiendo un conocimiento inmediato de experiencias e innovaciones y una interacción constructiva entre esferas institucionales colocadas en distinto nivel.

VII. CONSIDERACIONES FINALES.

Planteaban algunos historiadores⁸ la interrogante de si la gran epidemia de la peste bubónica que asoló Europa en el siglo XIV habría supuesto en aquella lejana época una singular mutación en el sistema de valores colectivo propio del medievo, imponiendo una revitalización del valor “igualdad” ante el sencillo

7 G. ZAGREBELSKY, *El derecho dúctil*, Madrid, 2005, Trotta.

8 D. ACEMOGLU, J. A. ROBINSON, *El Pasillo estrecho, Estados, sociedades y cómo alcanzar la libertad*, Deusto, 2021.

hecho de que la muerte nos acaba haciendo a todos iguales: lo que explicaría en parte la secuencia histórica que siguió posteriormente el continente europeo tras aquellos difíciles acontecimientos, con el avance hacia el Renacimiento.

Trasladando la cuestión a escala contemporánea y en un contexto de complejidad incremental, cabría entonces preguntarse si el impacto de la pandemia ha suscitado igualmente en pleno siglo XXI una emergente mutación del sistema de valores vigente; o al menos, la hipótesis de si los marcos institucionales preestablecidos han resultado ser o no suficientes para la defensa de las democracias ante contextos de grave amenaza mundial, suscitando en consecuencia algunas pautas de aprendizaje para la evolución de los sistemas democráticos en el siglo XXI.

En este contexto parece constatable que la pandemia nos ha hecho a todos, de forma similar y globalizada, más o menos vulnerables; hemos incrementado el margen de menesterosidad y dependencia de las esferas públicas, y hemos tenido que desarrollar mecanismos de autodisciplina colectiva en el contexto de los confinamientos y las medidas preventivas de los contagios.

Pero las respuestas a tales desafíos excepcionales han permitido igualmente la gestación de diferentes modelos comparados de dimensión regional en base a la homogeneidad de problemas y al tipo común de respuestas. Porque en el modo de responder a tales desafíos se perciben resultados diferentes entre contextos culturales regionales distintos. Parece significativo, por ejemplo, que los confinamientos se hayan vivido en el contexto mediterráneo de una forma relativamente laxa o flexible, más o menos adecuada al fin y al cabo a un entorno cultural abierto y comunicativo, habituado a su proyección hacia la vida en el exterior o en la calle; un estilo perfectamente alejado del rigor que han tenido los confinamientos en otros espacios como China o Hong Kong, donde la amenaza autoritaria ha pesado como una losa sobre la vida cotidiana de la sociedad, resucitando la siniestra sombra del viejo Hobbes.

El modo de respuesta a las emergencias configuraría pues una pluralidad de alternativas que, en pleno siglo XXI, parecen preludiar distintas pautas de evolución histórica de las democracias: el modo tradicional, centralizador o vertical, que desencadena amenazas difusas de deriva populista-autoritaria; frente al modo horizontal, inspirado en la lógica de la gobernanza, que implica una apertura de todos los circuitos institucionales en una dinámica de cooperación más horizontal e interactiva caracterizada por una mayor proximidad a la ciudadanía.

Debe entenderse pues que los momentos de emergencia global sobrevenida se configuran no sólo como etapas de grave riesgo colectivo para la humanidad sino, al mismo tiempo, como momentos históricos decisivos que pueden empujar hacia un proceso de aprendizaje institucional acelerado, donde las esferas públicas sean capaces de desplegar todo un panorama innovador de respuestas que no siempre tienen por qué ajustarse a las pautas tradicionalmente preestablecidas en el derecho constitucional.

La impronta decimonónica de los tradicionales “estados excepcionales”⁹ imponiendo amenazantes circuitos de poder centralizado que vienen a precarizar el sistema de derechos y libertades, tendría en el siglo XXI su réplica alternativa en la dinámica de la gobernanza: una dinámica que supondría la presencia interactiva de diferentes esferas institucionales, así como una clara aceleración de los nexos de comunicación y cooperación entre las instituciones y la propia ciudadanía. Estaríamos así ante una original pauta histórica propia del siglo XXI, que parece abrir nuevas vías alternativas al desarrollo democrático contemporáneo.

9 Que ha sido destacada por P. CRUZ VILLALÓN, *op. cit.*, y BALLBÉ *cit.*