

# ¿“Quo vadis” COVID-19? Gobernanza, gestión de riesgo, resiliencia y resolución de conflictos

*Edward E. Kaufman\**

*Gustavo S. Mesch\*\**

*Alejandra Ruiz\*\*\**

---

## Resumen

La declaración del COVID-19 como pandemia global, y la necesidad de gobiernos de proveer respuestas prolongadas a los efectos de disminuir el contagio y la mortalidad, presentó desafíos que han afectado a todas las áreas de la vida social. La información de un inminente proceso de vacunación, requiere el comienzo de elaboración de pautas para enfrentar los desafíos de la época post corona. Teniendo presente que, dentro de los principios propuestos en el Marco Sendai, se considera una prioridad el fortalecimiento de la gobernanza del riesgo, el presente artículo pretende reflexionar y con-

---

\* Profesor de Ciencias Políticas en Universidades de Haifa (Israel y Maryland EEUU), ex Director Instituto Truman para la Paz, Universidad Hebrea (Jerusalén).

\*\* Profesor de Sociología y Rector de la Universidad de Haifa (Israel). Es investigador en el campo de la comunicación mediada por tecnologías.

\*\*\* Profesora de Grado y Posgrado en Resolución / Solución de Conflictos e Investigadora en Universidad Católica de Córdoba (Argentina).

---

Código de referato: SP.294.LIII/21  
<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2021.53.012>



*STUDIA POLITICÆ*  Número 53 otoño 2021 pág. 11–37  
Recibido: 02/12/2020 | Aceptado: 04/03/2021  
Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales  
de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

tribuir con propuestas desde el marco de análisis de la sociedad de riesgo, el principio de resiliencia social y conceptos y herramientas de resolución de conflictos. Presentamos variables que contribuyen a comprender mejor un más efectivo tratamiento de espacios libres que en el pasado de la humanidad permitieron que no todas las generaciones sufran de un ataque viral de esta envergadura. Las propuestas del marco conceptual incluyen una respuesta al desafío del gobierno de riesgos, comunicación social efectiva, procesos de rápida innovación resaltando la importancia de atributos como la resiliencia, un principio de un sistema médico, social y político que es adaptativo y dinámico, respondiendo con efectividad a nuevas circunstancias. Esta resiliencia resalta con la innovación, la creatividad y la reinención de los espacios educativos mediatizados por la tecnología, el mundo de trabajo y redimensionamiento del consumo. De lo macro a lo micro: la autorresponsabilidad y el aprendizaje en el uso de las herramientas de resolución/gestión/transformación de conflictos en la cotidianidad, sea en el marco familiar, laboral y/o ciudadano. Los Estados utilizan muchos recursos para asegurar la vigilancia de protocolos, con algunas percepciones de que al hacerlo roza el avasallamiento de derechos humanos. La sociedad civil y dentro de ella los académicos tienen un rol importante a cumplir.

**Palabras clave:** post pandemia – gobernanza del riesgo – innovación – resiliencia – transformación/resolución de conflictos.

### **Abstract**

The declaration of COVID-19 as a global pandemic and the governments' need to provide long-term answers to the effects towards diminishing mortality and contagion impacted all spheres of social life. News about an imminent vaccination process requires initiating the elaboration of a relevant analysis that meets the post-corona challenges. Taking into account the principles suggested by the *Marco Sendai*, it's important to point out the priority to strengthen the risk governability. This article aims to advance a reflexion that contributes towards the framework of analysis of a society at risk, the principle of social resilience and the concepts and tools of the expanding field of conflict resolution. We introduce variables that contribute towards a better understanding of an effective treatment of the open periods of time in the past, when the development of humankind allowed that not all generations were exposed to a viral attack of this magnitude. The propositions in this conceptual framework include answers to the threats facing risks' situations, an effective social management, processes of fast innovation stressing the importance of attributes such as resilience - a medical, social and political principle that is dynamic and adaptive- responding with effectiveness towards new circumstances. This resilience highlights together with innovation, the creativity and the re-invention of the educational spheres mediated by technology, the work area and the redimensioning of consumerism. From the macro to the micro: the self-responsibility and

the training in the use of the tools of resolution/management/transformation of conflicts, in daily life, be in the family, workplace and citizens spheres. At the same time, the State is utilizing many resources in order to ensure respect of protocols, often with a behavior bordering with the subjugation of human rights. Civil society -and within it the academics- have an important role to fulfill.

**Keywords:** Post pandemic – risk governance – innovation – resilience – transformation/conflict resolution.

## Introducción

**L**a sociedad global y sus gobiernos enfrentan, quizás como nunca antes, un desafío extraordinario que se ha manifestado de manera contundente a partir del COVID-19 y cuyos efectos sobre nuevos y viejos problemas aún no podemos dimensionar de manera total.

El presente abordaje intentará reflexionar y contribuir con algunas propuestas, desde el marco del análisis de la sociedad de riesgo, los desafíos de la gobernanza, principio de resiliencia y el propio marco conceptual y de herramientas de la resolución de conflictos. Nuestro análisis de gobernanza de riesgos en la post pandemia incluye procesos de innovación aplicada y diversidad en la resiliencia. En nuestro análisis de los alcances de las situaciones de riesgo social consideramos otras acepciones como la de sindemia, variante próxima y posible, dada la evolución de los hechos en la ya denominada segunda ola del virus.

En este trabajo, consideramos a la pandemia de COVID-19 con un enfoque biológico y social con una situación de riesgo global. Más cercano al de sindemia, que luego se mencionará. Concuera con la definición amplia que obra en el Anexo II del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030, punto 15)

...el presente se aplicará también a los riesgos de desastres de pequeña y gran escala, frecuentes y poco frecuentes, súbitos y de evolución lenta, debidos a amenazas naturales o de origen humano, así como a las amenazas y los riesgos ambientales, tecnológicos y biológicos conexos... (2015-2030, punto 15)

lo que implica su necesaria previsión en el análisis propuesto.

Asimismo, la gobernanza del riesgo implica la conexión necesaria con el campo de conflictos. Para ello recordamos que en un documento del PNUD se definió a la gobernanza como

...el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación. Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias<sup>1</sup>.

En el documento se adopta un significado “amplio” de gobernanza en el cual se incluyen tres importantes dominios de esta, que contribuyen a alcanzar desarrollo humano sustentable, a saber: el dominio del Estado (instituciones políticas y gubernamentales); el dominio de las organizaciones de la sociedad civil y el dominio del sector privado. La idea central es que la gobernanza trasciende al Estado e incluye a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado, para mejor proveer la amplia discusión sobre los términos gobernabilidad, gobernanza y buen gobierno. Esta definición que nos sitúa nuevamente en la necesidad de acuerdos sobre los términos gobierno, gobernabilidad y gobernanza (gobernanza) aunque este último fuera utilizado ya en los años 80 por el Centro Carter de Atlanta, y en el sentido que justificamos. Remite tanto a la gestión, como a los procesos de articulación de la sociedad. Governance como “buen gobierno” significa “crear consenso, obtener el consentimiento o aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses”. En la definición encontramos una importante asignación a la temática de cómo los ciudadanos resuelven (median) sus diferencias<sup>2</sup>.

La gestión de riesgo implica también la capacidad para comunicarlo, definir políticas para controlarlo y los potenciales conflictos de intereses que ello trae aparejado. Como fue expresado por Beck (1992) cuando el riesgo es nuevo, la incertidumbre y la falta de conocimiento previo al comportamiento del virus es grande, tanto políticos y ciudadanos pasamos a una dependencia completa en los expertos, que es otra fuente de conflictos (Beck, 1992). Creemos que la resolución de conflictos, como componente de la propia definición de gobernanza y asociada a la gobernabilidad democrática y al buen gobierno constituye un aporte central a la gestión del riesgo. En síntesis, el

---

<sup>1</sup> <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>

<sup>2</sup> <http://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/download/578/654>

propósito de este artículo es utilizar el marco de resolución de conflictos, asumiendo la existencia de problemas de gobernanza, innovación y resiliencia, para anticipar distintos escenarios de gobernanza de post pandemia.

### **1. De la pandemia a la sindemia: la resolución adecuada de conflictos en el marco de la innovación social. Transformación de conflictos.**

A efectos de introducirnos en el tema haremos mención a que los movimientos en torno a la promoción de la RAC o RAD (Resolución alternativa de Conflictos o Disputas) conlleva el ideal de promover una vía no litigiosa y en lo posible no adversarial, para el tratamiento de los conflictos y sobre todo a un ideal de justicia futura basada en la prevención. Por ello es que se prefiere hablar de resolución “adecuada”, en lugar de alternativa, pues este último término parecería sugerir que la vía natural es el litigio y la alternativa todos los diversos métodos: arbitraje, mediación, negociación, conciliación, facilitación y los denominados procesos colaborativos donde se inscriben numerosas prácticas, tal como la Diplomacia Ciudadana. Son conocidos también como Métodos Adecuados de Resolución de Conflictos (MARC)s. No nos extenderemos en este aspecto, ya que no es el propósito principal de este estudio tan rica discusión, sino más bien la posibilidad de usar todos estos términos.

Pero sí resulta central rescatar la idea de que tales métodos propician la **auto-composición**. Procuran que la idea de justicia futura basada en la prevención se ponga en acto mediante el fortalecimiento de la idea de ciudadanía participativa y responsable, es decir co-constructora de la resolución del conflicto<sup>3</sup>.

En el presente y a fin de no extendernos en el amplio campo teórico que existe sobre los Métodos Adecuados de Resolución de Conflictos, usaremos los términos “resolución, gestión o transformación” de conflictos, de manera indistinta, aunque no son sinónimos. Cronológicamente, ha habido una tendencia de generalizar el primero, resolución, luego para algunos expertos introducir el más cauteloso gestión y también el abarcativo transformación de conflictos. En este último mencionamos a Paul Lederach y otros que comienzan a aplicar el término “transformación” (Davies y Kaufman, 2002)

---

<sup>3</sup> Ruiz Alejandra, Kaufman Edy, Mesch Gustavo, “COVID, pandemia y academia De las posibles contribuciones de los académicos: Innovación, Ciencias de la Salud y Métodos Adecuados de Resolución de Conflictos (MARC)s en tiempos de COVID 19.” La Trama, 2020.

y explicado en cuatro niveles, en relación a que la práctica y el uso de sus herramientas genera una transformación personal, y en las relaciones internas intra-grupales y de sus componentes transformando el conflicto frente al adversario, convocados ambos para facilitar la búsqueda de soluciones que transformen el conflicto entre ellos, consensuar en un documento compartido, planear e implementar la transformación del conflicto mismo al llevarlo desde el taller a la movilización real.

En estos días nos encontramos todos en un proceso de expectación frente a una pandemia que nos obliga a pensarnos como ciudadanos del mundo, pues el concepto mismo de pandemia implica un grado de extensión y escala que nos involucra y permite ver los lazos invisibles que unen hechos, individuos e instituciones en distintos puntos del planeta. Latour (2020) indica en su ensayo que “La primera lección que el coronavirus nos ha enseñado es también la más asombrosa: hemos demostrado que es posible, en pocas semanas, parar un sistema económico en todo el mundo [...]” (Latour, 2020). Tal como el efecto mariposa<sup>4</sup> de las siete leyes del caos: un acontecimiento tal como el aleteo de las alas de una mariposa puede hacer sentir su efecto en otro lugar del planeta. Y si bien podemos preguntarnos su certeza desde lo probabilístico o desde el modelo matemático lo que todo mundo vincula es tal enunciado al poder de nuestras acciones y su influencia en el entorno y el futuro. Y así un acontecimiento que parecía al inicio de este año circunscripto a un país, a una región, se transformó en la décima primera pandemia conocida de la que tenemos registro.

Justo es decir también que, del asombro por las características del virus, rapidez de su propagación y letalidad, teorías sobre su origen, primeras medidas; a la reacción de los responsables de encontrar las mejores opciones para generar un manejo de la crisis, se enlazó a la comunidad científica, líderes políticos y sociales, de opinión y también el conjunto de profesiones y oficios vinculados a generar prácticas para gestionar tal desafío. Y no solo en lo referido específicamente al ámbito que acordamos llamar de salud, sino a todas las derivaciones en torno a ello: económicas, laborales, de abastecimiento, protocolos de aislamientos y de circulación, seguridad y un largo etcétera.

En estos días también ha irrumpido un nuevo concepto que presenta de por sí un nuevo escenario: sindemia. Fue concebida por primera vez por Me-

---

<sup>4</sup> Leyes del Caos el efecto mariposa de Edward Lorenz que refiere a que el aleteo de una mariposa en un determinado lugar puede provocar un hecho de gran impacto en otro sitio del planeta. <https://www.nationalgeographic.es/ciencia/2017/11/el-efecto-mariposa>

rrill Singer, un antropólogo médico estadounidense, quien argumentó que un enfoque “sindémico” revela **interacciones biológicas y sociales** que son importantes para el pronóstico, el tratamiento y la política de salud. La Organización Mundial de la Salud (OMS), por su parte, señala que una pandemia es únicamente una propagación mundial de una nueva enfermedad.

En esta perspectiva, el editor de *The Lancet*, asegura que **“el COVID-19 no es una pandemia. Es una ‘sindemia’”** ya que hay que analizar y enfrentar al virus desde un enfoque biológico y social<sup>5</sup>.

Cobra sentido cuando en distintos países de Europa enfrentan la denominada Segunda Ola del COVID-19, inclusive en los que habían mostrado capacidad de gestión según los índices de infectados, medidas drásticas frente a mutación del virus como el sacrificio de visones en Dinamarca y Francia, u otros que recién enfrentan el mayor impacto en distintos continentes.

Muchas expectativas en torno a las vacunas funcionales a determinadas cepas, pero quizás nada efectivas frente a las nuevas, plantean un escenario donde aprender a convivir con el riesgo se torna importante. La pregunta sobre si es posible que de pandemia deriváramos en sindemia y alguna vez, en endemia, genera una duda que aún no tiene una respuesta unívoca de la ciencia.

Dentro de este contexto global, el propósito de este artículo conjunto es de estimular, también dentro de nuestras profesiones como mediadores/ facilitadores, innovaciones que nos proporcionen instrumentos útiles prioritarios y actuales: los Métodos Adecuados de Resolución de Conflictos (MARC) para la transformación de conflictos como así también indagaciones provistas desde el campo de la “innovación”, a fin de poder orientarnos a nivel académico y aplicado, cuáles serían los desafíos que nos presenta el COVID-19 en este aspecto y podríamos ser parte de la solución preguntándonos cómo aprender a desarrollar y adoptar mejores prácticas frente a los peligros que nos amenazan a todos como seres humanos. La gestión y la comunicación de riesgo o de crisis según sea, con sus enfoques, proveen el marco de interacción que nos parece vinculante.

---

<sup>5</sup> “El coronavirus no es una pandemia. Es una ‘sindemia’”. El editor jefe de The Lancet propone analizar al virus desde un enfoque biológico y social. <https://www.redaccionmedica.com/secciones/sanidad-hoy/sindemia-coronavirus-pandemia-significado--8888>

## 2. Innovación y sindemia

A partir del concepto de pandemia, como proceso bio-social, se puede observar que, en situaciones de riesgo, en la que se producen cambios sociales drásticos, como la circunstancia planteada de adherencia a medidas eficaces y repentinas de aislamiento y distancia social, hay necesidad de enfrentar nuevos desafíos que requieren nuevas soluciones. La motivación de la innovación es la necesidad imperativa de proveer nuevas soluciones a problemas existentes o nuevos ya que las soluciones anteriores se convierten en caducas bajo las nuevas circunstancias. La innovación requiere el uso de creatividad, mentes abiertas con curiosidad para identificar el problema, lo investiga en forma amplia con todas sus ramificaciones, integra el conocimiento existente en un nuevo producto o servicio, persiste en la búsqueda de soluciones, persiste en probar alternativas y demuestra apertura intelectual para modificar la solución de acuerdo a las pruebas conducidas.

La pandemia global aparece en un momento histórico especial, la transición a la cuarta revolución industrial definida como proceso de integración de tecnologías digitales, inteligencia artificial y automatización en el proceso de producción, distribución y consumo. En un estudio realizado en los Estados Unidos, el 16% de los trabajadores entrevistados indicó que la automatización reciente había afectado su posición laboral y redujo el número de horas de trabajo y el 5% fue despedido por la automatización que convirtió su trabajo en innecesario (Dodel y Mesch, 2020). En estas circunstancias, expertos del mercado de trabajo, indican la necesidad de fomentar el aprendizaje de nuevas habilidades que permitan a trabajadores adaptarse a la integración profunda de las nuevas tecnologías. Se pone énfasis en tres habilidades: habilidades de pensamiento lógico, analítico y matemático; habilidad alta para manejar relaciones sociales incluyendo capacidad de trabajo en grupos, visión interdisciplinaria y empatía y capacidad de negociación y resolución de conflictos. Finalmente, desarrollo de habilidades de pensamiento creativo y capacidad de innovación (Deloitte, 2018). De aquí que el lugar de la capacitación para la innovación social, el uso de metodologías para la resolución de conflictos se convierte en este periodo de automatización basada en tecnologías digitales, robotización y el uso de la inteligencia artificial, en una herramienta crítica para la inserción en el mercado de trabajo.

Durante la pandemia global y en especial debido a las medidas de aislamiento social tomadas a los efectos de reducir la expansión del virus, se produjo un proceso muy rápido de estimulación de encontrar respuestas para nuevas

situaciones. Estas respuestas han dado lugar, durante la época de la cuarta revolución industrial, a una integración creciente de tecnologías digitales e inteligencia artificial.

La enseñanza, en especial universitaria, se trasladó rápidamente a enseñanza a distancia incorporando rápidamente nuevas e innovativas plataformas de enseñanza digital, integración de tecnologías para la evaluación de materias a distancia, uso de aulas virtuales y realidad virtual para la enseñanza de materias prácticas y clínicas. En un periodo muy corto, los docentes transformaron sus cursos presenciales a digitales y se impusieron capacitaciones constantes (Ellis, Steadmna y Mao, 2020). El comercio y los servicios fueron obligados a encontrar plataformas de compra y venta a distancia y provisión de servicios a través de tecnologías diversas usando los teléfonos celulares, plataformas de redes sociales y el internet. Se produjo una aceleración en el teletrabajo, bajo las medidas de distancia social. El teletrabajo y trabajo a la distancia están pasando un experimento único que permitirá evaluar qué profesiones y posiciones volverán a ser presenciales y cuáles serán definitivamente teletrabajo y trabajo a distancia (Kramer y Kramer, 2020). En el campo de la atención médica, progresaron las tecnologías de medicina digital y turnos médicos a través de tecnologías de distancia con uso de cámaras, comunicaciones telefónicas y consultas por internet. Durante la pandemia del COVID-19 centros médicos cambiaron la forma de atención médica a pacientes adoptando rápidamente tecnologías y programas digitales como la telemedicina y tratamiento virtual (Bokolo, 2020).

Estas respuestas son un ejemplo del potencial de innovación social: contar con habilidades digitales en la población, tener marcos normativos flexibles y facilitar el trabajo colaborativo, multisectorial y multidisciplinario son condiciones necesarias para generar una sociedad resiliente y capaz de responder en periodos de crisis.

Centrándonos en la gobernabilidad, una pregunta central es cuánto impacto habrá en su capacidad para dar respuestas. Bajo las condiciones de innovaciones digitales y tecnológicas en todos los campos de la vida de los ciudadanos, la gobernabilidad dependerá también en la restauración, en la integración y dirección de las nuevas tecnologías y la formación de pautas sociales que definen sus alcances y sus limitaciones, y al mismo tiempo una reestructuración de las condiciones y responsabilidades en su implementación (Christensen and Lagreid, 2020).

### 3. Abriendo la caja de los truenos. La comunicación de riesgo o de crisis en COVID-19

La gestión de riesgo implica su comunicación. Existe diferencia entre comunicar riesgo o comunicar crisis. Mientras la primera alude al presente de la situación, la segunda nos coloca en la anticipación de lo por venir con cierto grado de certeza<sup>6</sup>. Dicho posicionamiento influye de manera importante en los procesos de toma de decisión y son factores que operan en torno a la percepción de los actores sociales. Esto puede ser el desencadenante de conflictos y por tanto incidir en la gobernabilidad. La comunicación y percepción son dos pilares en el estudio de la Teoría de Conflictos.

El conflicto es inherente a la vida social y la posición frente a él incide de manera central para su gestión y resolución. Numerosos abordajes teóricos lo presentan en distintas dimensiones.

A fines del presente tomaremos la clásica definición de conflictos como “percibida divergencia de intereses o creencia de que las aspiraciones actuales de las partes no pueden ser alcanzadas simultáneamente” (Rubin, Pruitt y Hee Kim, 1994):

Entre las causas del conflicto se encuentran los bienes, los principios, territorio, diferencias de expectativas, choque de personalidades, relaciones interpersonales (Highton y Alvarez, 1995), y agregamos valores y la dimensión intrapersonal.

Todos ellos de alguna manera alcanzados por COVID-19. Algunos motorizados por la propia comunicación gubernamental en distintos puntos del planeta y en relación directa con estilos de liderazgos. Cuando decimos que comunicar mal puede conducir a conflictos, también ponderamos la capacidad e intensidad que puedan tener, nos situamos en la expresión “abrir la caja de los truenos”. Adquiere dimensión para los profesionales de la gestión de conflictos aquel axioma de Paul Watzlawick que dice **no es posible no comunicar**, en dirección también a que la comunicación es digital y analógica. Por tanto, un minucioso análisis de la comunicación verbal y no verbal de actores relevantes durante estos meses puede situarnos en una serie de impactos en la escalada o no de conflictos.

---

<sup>6</sup> Riorda Mario <https://www.rionegro.com.ar/como-comunicar-el-riesgo-en-tiempos-de-pandemia-1497177/>

Dentro de los estudios de la comunicación gubernamental seleccionamos algunas tipologías tales como la comunicación por valores, comunicación basada en el humor, comunicación negativa y basada en el temor, comunicación inventarial contable o centrada en hechos, confusión de mensaje de gobierno como un todo con áreas, cetrospectivos. Algunas de ellas ponen en evidencia la inexistencia de un proyecto general de gobierno, como en el caso de la confusión de mensajes de gobierno como un todo<sup>7</sup>.

Como sostiene Riorda en su artículo, los valores tienen una lógica inclusiva, provocan adhesión o no y son el corazón de los mensajes persuasivos. Son generadores de consenso o de la toma de posición al menos frente a los hechos y por tanto en la generación de confianza. Un gobierno requiere “razones” para mostrar y justificar sus actuaciones adecuadas a determinados actores, recursos y escenarios. Pero también tiene reservada para sí la facultad de tener “motivaciones”, que, en este caso, indudablemente, tienen que ver con la generación de “confianza” (Majone, 1997).

“Todo lo que aquí se llama ‘motivaciones’ es lo que configura la política general del gobierno y la capacidad argumentativa que hay detrás de esa política” (Chías, 1995, p. 27). El análisis de que frente a COVID-19 los actores gubernamentales responsables de informar y gerenciar las acciones confundieran la comunicación de riesgo con la de crisis puede ser un causal de lo que denominamos fatiga de crisis, pues no se avizora un horizonte que permita dar sentido a las restricciones impuestas y aceptadas, aun en distintos grados de adherencia.

Si a esto sumamos conductas erráticas respecto de la adopción de medidas aconsejadas e incluso en protocolos obligatorios, que luego de impuestos no son respetados por los propios líderes (uso de barbijos, distanciamiento social, horarios de circulación, etc.), no es extraño que nos encontremos frente al recrudecimiento de conflictos.

Para algunos especialistas, gestionar los denominados conflictos de intereses producidos en torno a las medidas de contención de la propagación del virus afectando la economía, el modo de vida, costumbres, es una de las dimensiones más importantes a prestar atención y recomendar en la comunicación del riesgo.

---

<sup>7</sup> Riorda, Mario, “Gobierno bien pero comunico mal”: análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental” <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533671002.pdf>, pp. 38-43.

Con prudencia, nos animamos a decir que, en general, no ha habido demandas de colaboración a la comunidad de práctica de mediadores facilitadores, especialistas en temas que históricamente se ubicarían en el campo de resolución/gestión/transformación de conflictos. Lo que sí es claro que toda toma de decisión en el campo gubernamental, cuando genera procesos de cambio, tiene el potencial de generar conflictos a corto o a largo plazo.

Por ello resultaría de interés incorporar la resolución de conflictos a los marcos de gestión de riesgo como Sendai, en próximas reuniones o declaraciones.

#### **4. Riesgo social, cuestionamiento de confianza en instituciones sociales y gobernabilidad**

La sociedad global y sus gobiernos enfrentan, quizás como nunca antes, los desafíos que nos impone la sociedad de riesgo. La prolongación de la pandemia COVID-19, y las medidas extremas tomadas por gobiernos incluyendo cierres completos y parciales de actividad económica, educativa, cultural y social a los efectos de reducir el contagio, propagación y mortalidad, tiene efectos sobre nuevos y viejos problemas que aún no podemos dimensionar de manera total (Sabat, et al., 2020; Pasterlini, 2020).

Los estudios de la sociedad de riesgo reconocen que el riesgo no es una característica inherente u objetiva de una actividad. El riesgo es una cualidad que se asocia con una actividad cuando surgen incertidumbres sobre la actividad. A medida que se acumulan estas incertidumbres, se convierten en un riesgo. En el proceso de conversión se cuestiona no solo los peligros potenciales para la salud o el medio ambiente, sino también las formas en que se realiza, utiliza y controla la actividad. La relación con la gobernabilidad es el cuestionamiento, a través del tiempo, de cómo se toman las decisiones sobre la actividad y cómo se manejan los problemas de salud. En esta etapa, la capacidad de una autoridad determinada (gobiernos nacionales y locales, autoridades de salud), para actuar sobre el riesgo aún no es el resultado de convertir las incertidumbres en riesgo; solo sugiere que se debe hacer algo para reducirlo. El control, en general, está relacionado con problemas de confianza, especialmente la confianza en las autoridades públicas (Freudenburg, 1993). ¿Se puede confiar en que estos órganos sepan responder a tiempo con las medidas necesarias para reducir el riesgo de la población? ¿Tienen los recursos necesarios para monitorear efectivamente a la pandemia? ¿Están dispuestos y capacitados para actuar si surge un problema que podría causar dificultades sociales o económicas?

Una perspectiva que nos permite entender el problema de gobernanza en tiempos de riesgos sociales fue desarrollada por Freudenburg (1993), que relaciona confianza y riesgo. En este modelo, el elemento de confianza se refiere a la confianza del público en que las instituciones sociales (gobierno, oficiales de salud pública) responderán a los riesgos sociales (Freudenburg, 1993). La confianza es fundamental para la percepción pública de la legitimidad de las acciones de las agencias sociales que supervisan la implementación de la política social diseñada para reducir los riesgos. La confianza en las instituciones es importante para el público porque estas tienen más recursos que los individuos (Freudenburg, 1993). Por lo tanto, si funcionan adecuadamente, pueden ayudar a las personas a lograr sus objetivos (Khodyakov, 2007). La falta de confianza en la forma en que las instituciones sociales manejan el riesgo puede amplificar las preocupaciones de salud pública y aumentar la vacilación pública para adoptar comportamientos preventivos (McComas, 2004; Slovic, 2000). Esta confianza en las instituciones de la sociedad se basa en sus percepciones de dos consideraciones importantes: la competencia de la institución para realizar las tareas normalmente asociadas con ella y la responsabilidad de la institución en el sentido de que está trabajando conscientemente para los mejores intereses de la población (Freudenburg, 1993; Slovic, 2000). En situaciones de riesgo social, como epidemias, la confianza en el gobierno para responder de manera efectiva, la confianza en las instituciones de salud para brindar información precisa sobre prevención y tratamiento, y la confianza en los medios para brindar información precisa son importantes para que el público sienta que su interés de salud será atendido de la mejor manera posible (Shao y Hao, 2020).

Basada en esta perspectiva dos estudios recientes demuestran la influencia de la confianza en la capacidad del gobierno, la profesión médica y hospitales y los medios de comunicación en la percepción de riesgo y en la adopción de medidas preventivas de distancia social. Un estudio realizado recientemente en Brasil, muestra que la respuesta a la pandemia COVID-19 se ha visto limitada por la parálisis institucional impulsada por su presidente. La falta de confianza en las instituciones ha llevado a algunos grupos de población a adoptar el discurso negacionista del presidente (Freitas, Silva y Cidade, 2020). Los mensajes contradictorios del presidente y las autoridades sanitarias, y la pérdida de confianza en las instituciones sociales, han dejado a la población insegura sobre los méritos de las medidas de protección para evitar la propagación del virus (Ortega y Orsini, 2020). En el caso de Brasil, la confianza en el gobierno federal llevó a una baja estima del riesgo de la pandemia y la falta de adopción de medidas de prevención y protección, lo cual

incrementó la prevalencia de la enfermedad y su fatalidad (Stropoli, Braga da Silva Neto y Mesch, 2020). Una consecuencia directa es la inseguridad de la población que ha llevado a la diseminación constante de la narrativa de “*fake news*” y teorías conspirativas. Sin duda, la situación de incertidumbre, de pérdida de confianza en las instituciones sociales, incrementa el miedo, y la gente siente que pierde el control de su vida. En medio de ese mar de preguntas sin respuestas, las teorías conspirativas cumplen la función psicológica de ofrecer alivio a quien cree en ellas. Y al mismo tiempo crean nuevos conflictos en los cuales se busca un objeto de culpa de lo que está ocurriendo. Estos conflictos pueden ser profundos y llevar no solo a ignorar las recomendaciones sanitarias –como el uso de mascarillas, el mantenimiento de la distancia social o el lavado frecuente de manos– para limitar la propagación de la enfermedad, sino a cometer actos de violencia. La pérdida de confianza en el gobierno e instituciones sociales en épocas de riesgo no es necesaria. Un estudio comparativo de China e Israel muestra que, en los dos países, la consistencia en la evaluación e implementación de las políticas sociales entre el gobierno, las instituciones de salud pública, profesionales médicos y los medios de comunicación social, llevaron a una percepción de riesgo social aceptable, y a la adopción de medidas sanitarias, a pesar de su costo económico y social (Liu y Mesch, 2020).

Volviendo al tema de la gobernanza en la etapa post pandemia, está claro que tendrá que enfrentar desafíos. Durante la pandemia hemos observado en varios países procedimientos que desafían a la democracia. A los efectos de agilizar la adopción de medidas sanitarias, los gobiernos han optado por la centralización del poder y el cierre de espacios democráticos incluidos restricciones en congregaciones públicas y manifestaciones de protestas, y declaración de estados de emergencia. Hay países en los cuales se dio legitimidad al uso de medidas digitales de control del movimiento y contacto social, infiltrando la privacidad.

La pandemia crea presiones sobre las instituciones gubernamentales por la dificultad de proveer servicios: deficiencias de los servicios médicos, dificultad en proveer educación a distancia a toda la población por falta de infraestructura, uso excesivo de servicios de seguridad y policía en la exigencia de adopción de medidas sanitarias por el público. Es importante destacar que las medidas sanitarias y de distancia social aplicadas, tiene consecuencias diferentes para diferentes sectores sociales amplificando la desigualdad social de acuerdo a clase social, género, nacionalidad y edad. El conflicto cotidiano se instala como consecuencia también del impacto de los cambios introducidos por el aislamiento social, la profundización del requerimiento de uso de tec-

nologías y el redimensionamiento del espacio compartido en el hogar. Esto es parte de los hallazgos de un estudio en curso del que dimos cuenta de manera preliminar en *COVID-19: Pandemia y Academia* a mediados de este año.

En síntesis, entendemos la gobernabilidad como la creación de condiciones para el avance social a través de acuerdos entre diversos actores sociales y donde el gobierno, en su ejercicio de autoridad delegada, debe gozar de legitimidad y entregar resultados para todos. La crisis que vivimos es producto de un choque sistémico que ha evidenciado las deficiencias del sistema de salud (falta de cobertura universal, equipamiento y capacidades para realizar pruebas y rastreo), el sistema educativo (desigualdades en el acceso a educación de calidad y conectividad manifestada en la incapacidad de brindar alternativas viables para continuar con los programas escolares durante la pandemia), los sistemas fiscales (capacidad fiscal muy restringida) y los sistemas de protección social (muy limitados en su capacidad de seguro y redistribución). Este conflicto, entre otros temas, ha incrementado la polaridad entre los gobiernos nacionales y los locales. La pandemia de coronavirus está exponiendo la calidad de los gobiernos de todo el mundo. Muchos líderes nacionales no pasaron la prueba, a diferencia de los líderes de regiones y ciudades, que se han enfrentado a la pandemia de frente en sus comunidades, han demostrado una mayor competencia y se han ganado la confianza de sus electores. En el proceso, el virus está aclarando la división de poderes entre diferentes niveles de gobierno y fortaleciendo la posición en el proceso de decisión en tiempo de riesgos de regiones y ciudades vis-a-vis el gobierno federal.

Los gobiernos no son ajenos a entender la necesidad de incorporar este tema (gestión del riesgo) en sus agendas; solo que hoy no poseen la capacidad suficiente para implementar acciones a tal fin que estén de acuerdo con los principios que deben primar en este tipo de políticas para que sean eficientes<sup>8</sup>.

Desde el punto de vista de la perspectiva expuesta acá, en situaciones de riesgo los ciudadanos tienen expectativas que los gobiernos y las instituciones sociales responsables actúen en el mejor de los intereses de los ciudadanos para protegerlos de los riesgos; los gobiernos tendrán que recapitular, exponer públicamente la evaluación de la efectividad de las medidas extremas de cerramiento y aislamiento social. Estas medidas han causado crisis económicas, endeudamientos, desocupación y dificultades de actividades educativas, culturales y deportivas. En el centro de la gobernanza del futuro estará

---

<sup>8</sup> Fontana, Conrero. "Estrategias de gobierno para gestionar el riesgo de desastres: planificación, diseño organizacional y comunicación"

la exigencia de toma de responsabilidad y de transparencia de decisiones y participación y definición de responsabilidades de los gobiernos locales y nacionales. Estas medidas serán requeridas para poder restaurar la confianza deteriorada del público en las instituciones sociales. La restauración de gobernabilidad exigirá un diálogo social amplio, incluyendo el uso de técnicas de resolución de conflictos, a los efectos de restaurar la cohesión social dilataada por la pérdida de confianza en el gobierno y su capacidad de gobernabilidad. Sectores afectados, debido a divisiones socioeconómicas, de género o edad deberán ser incorporadas en un proceso de resolución de conflictos.

### **5. Los escenarios frente a riesgo o crisis**

Definiremos este concepto por sus términos. Un “escenario” es una construcción teórica con finalidades prácticas, mientras que al hablar de riesgo necesariamente deberemos distinguirlo de otros términos que suelen usarse indistintamente: conflicto, crisis, desastre, catástrofe, etc. Vocablos que claramente no son equivalentes, tal como se viene desarrollando en el presente artículo. La crisis tiene que ver con la situación en la que alguien (individual o colectivo) ve cambiar su posición relativa de poder. Un conflicto puede convertirse en crisis, pudiendo potenciarse exponencialmente si no hay previsiones, dado el requerimiento de respuesta inmediata, coordinada y efectiva tanto del actor estatal como de privados (Elizalde, 2006).

Nuevamente los MARCs pueden colaborar ayudando a gerenciar los factores estructurales de la crisis (poder, tiempo y emociones). Estos tres factores conjuntamente con “comportamiento no controlado” son desarrollados por el autor citado.

Recordemos que, frente a un desastre, más allá de las necesidades de la emergencia (seguridad, ayuda médica, etc.), muchos habitantes evacuados vuelven a sus casas solo para recuperar algo que los liga a sus emociones: una foto, un regalo, recuerdos, entre otras pertenencias. Aun cuando este regreso implica una situación potencialmente peligrosa o desaconejada por el actor público<sup>9</sup>.

Hemos visto en relación al COVID-19 numerosas actuaciones de los actores sociales y políticos ligados a emociones. La neurociencias han contribuido de manera creciente al reconocimiento de la influencia de emociones y sen-

---

<sup>9</sup> Ruiz, Fontana “Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC) en la Gestión de Riesgos: posibilidades, herramientas y competencias requeridas” 53° Congreso Internacional de Americanistas.

timientos en torno a distintos procesos como toma de decisión, lenguaje y comunicación efectiva que no son abordados en el presente.

En relación a la anticipación que prevé la herramienta de Construcción de Escenarios y que responde a la pregunta ¿qué pasaría si...?

La Construcción de Escenarios tienen que ver, también, con la simulación y los juegos de roles, todos ampliamente utilizados en la gestión, transformación y resolución de conflictos, con excelentes resultados.

Reconoce sus antecedentes en la Teoría de los Juegos y citamos “Herramienta útil para modelizar situaciones de interacción estratégica [...] sirve para estudiar de modo estructurado, sencillo y analítico multitud de situaciones de interacción estratégica” (Steinberg, 2008). A los fines del presente tomaremos dos conceptos que nos permitan responder.

## **6. ¿Qué es la simulación?**

Es un proceso de diseñar un modelo de un sistema real y llevar a cabo experiencias con él, con la finalidad de aprender el comportamiento del sistema o de evaluar diversas estrategias para el funcionamiento del sistema (Shannon, 1988).

Es un ejercicio de escritorio que recrea una situación hipotética frente a la cual los participantes deberán tomar decisiones basadas en la información que reciben durante el ejercicio (OPS, 2010). De allí que, en nuestra experiencia de utilización de la herramienta para resolución de conflictos públicos, combinar escenarios y simulación van de la mano.

Podemos distinguirlos al menos frente a los dos conceptos vertidos de pandemia y de sindemia. En el primero, más ligado a la posibilidad de una vacuna que permita volver a cierta normalidad anterior. Decimos esto con precaución, pues los efectos en la cultura, hábitos, costumbres aún hay que estudiarlos en profundidad.

En caso de una sindemia, a convivir con distintas cepas, mutaciones, olas de este virus u otros.

## **7. Imaginando el post-pandemia-sindemia y sus escenarios**

Dentro de la construcción de escenarios y siempre en ejercicio de imaginación contrastados con algunos datos, podemos mencionar al menos tres:

mejor, peor y de *statu quo*. Recordemos que la técnica implica proyectar y al igual que las simulaciones ayudar a prever comportamientos del sistema o de los actores. Veamos un ejemplo aleatorio.

Mejor escenario: la vacuna anti-COVID-19 comienza a ser masivamente aplicada en muchos países que han firmado contratos con tres laboratorios y se espera que afortunadamente en el término de 12 meses ya estará siendo aplicada incluyendo una muy significativa parte de los habitantes de los países del hemisferio Norte. Réplicas de las vacunas son producidas en América Latina con licencia de los laboratorios iniciales de Estados Unidos, Reino Unido, China, Rusia e Israel. Los administrados deben recibir dos dosis dentro de un periodo corto. Hay que articular la logística vinculada al transporte, distribución y mantenimiento en frío de las dosis. Se especula que la pandemia del COVID-19 termine a finales del 2022. Mientras tanto, el análisis de riesgos de un nuevo virus, si bien no totalmente predecible, implica gestionar ese riesgo. Algunos gobiernos empiezan a desarrollar módulos para que sus ciudadanos, adquieran nuevas conductas frente al riesgo. Por ejemplo, entrenando en una conducta cotidiana que prevalezca frente a peligros de contagios en general, higiene preventiva que también disminuye riesgos de otras epidemias locales. La Organización Mundial de la Salud se reorganiza a fin de actuar con alertas tempranas y produce simulaciones de cómo minimizar el impacto global de una próxima epidemia. Comprendiendo científicamente mejor las causas prevalentes que generan epidemias, la educación general adopta criterios de salud pública, y la gobernabilidad nacional e internacional provee las condiciones socio-económicas, o religiosas-culturales para evitar que los sectores más potencialmente afectados en el pasado puedan socializarse voluntariamente a un cambio de conducta. Los conflictos están presentes, pero su gestión se ve como una herramienta de elección para una buena gobernanza.

Peor escenario: las vacunas contra el COVID-19 se retardan unas más que otras en distintos laboratorios y países para ser aprobadas, y de llegar en cantidades suficientes. Mientras tanto dos disputas son posibles en la población: la primera es la oposición de un porcentaje de la población de recibir la vacuna, debido a dudas acerca de los males efectos potenciales. Recientemente, una encuesta de 19 países demostró que solo el 70 por ciento de la población de estos países está dispuesta a recibir la vacuna y un 30 por ciento declaran que resistirán a recibir la vacuna (Lazarus, Ratzan, Palayew, et al., 2020). La segunda, son disputas por las prioridades dentro de la población de los que se suponía serían los destinatarios de los primeros envíos de la vacuna en los

países con quienes se había firmado contrato no pueden llegar a recibirlos y no es claro cuándo sucederá. Solo un porcentaje de los destinatarios han sido vacunados cuando se produce la suspensión temporal de los envíos. Una de las vacunas producidas afecta sorpresivamente con efectos secundarios negativos. Podría un mercado negro manejado por un grupo no-estatal surgir y hacer circular vacunas que han sido robadas o ilícitamente negociadas con laboratorios productores. En varios países una nueva ola de COVID-19 comienza nuevamente a despegar. Es posible que para los meses de invierno 2022 de los países del hemisferio Norte se produzca la mutación del COVID-19. Hay aceleración de escaladas de conflictos y su tratamiento es según se presenten.

*Statu quo*: es más cercano a la sindemia en cuanto a su persistencia en el tiempo. Las secuelas a largo plazo que ya se presentan en los que han pasado un tiempo enfermos por el virus persisten, y la población universal adopta como lo cotidiano muchas de las restricciones imperantes en el presente. Una segunda y tercera ola del COVID-19 se renueva en un número significativo de países, y los hospitales no pueden proveer tratamiento a los distintos sectores. Hay escalada de conflictos.

Estos u otros escenarios pueden ser más o menos reales, con datos que validen las acciones a tomar, pero sí contribuyen como práctica para entrenar equipos, validar procesos de toma de decisión y generar opciones para la gestión de riesgo ante nuevos eventos o futuras crisis.

Evidentemente, se puede aprender de las mejores prácticas que han contribuido a la gestión para gestionar o transformar posibles divergencias. El uso de los denominados semáforos como por ejemplo en Israel, utilizando el semáforo como guía –del rojo al verde– y con un sistema de encierre y apertura respectivamente puede influenciar la sensible conducta de centros urbanos. También recordando las expresiones de solidaridad y de ayuda que se manifestaron al inicio de la pandemia, podríamos imaginar que habitantes en ciudades “verdes” podrían voluntariamente contactar por aplicaciones o celulares a otros ciudadanos en una ciudad roja y expandir la solidaridad y facilitar el uso de las buenas prácticas. Así se pueden incorporar las conclusiones de la denominada técnica de lecciones aprendidas que suele usarse en la transformación de conflictos para la planificación de nuevos escenarios y un efecto multiplicador en el proceso mismo o en otros, provincias, países o regiones.

En el campo de la transformación de conflictos, el desarrollo conjunto de escenarios futuros imaginarios, pero considerados realistas por los individuos o

grupos confrontados, es un instrumento de gran valor. Tomando los tres que serían los mínimamente plausibles (situación mejora, empeora o se mantiene como en la actualidad) generalmente ocurre que las partes en conflicto tienden a consensuarse más respecto al futuro que ponerse de acuerdo a la situación actual. Por lo tanto, como brevemente explicamos más adelante en este artículo, un mecanismo muy útil es el llamado “*backcasting*” (palabra inventada, del pronóstico para atrás al presente, que hemos utilizado en decenas de conflictos intra-grupales, inter-grupales, de micro a macro tamaño funciona en buena medida a través de distintas culturas y continentes, (a excepción de Australia y Asia donde no hemos experimentado, aproximadamente en 50 talleres y 20-30 países).

En relación a COVID-19 y de acuerdo a los pronósticos de reconocidos expertos “El pandémico Coronavirus va a estar presente en una forma u otra” ...”, “la gente deberá ser vacunada en intervalos regulados” a fin de controlar la pandemia se requiere una vacunación global, pero el COVID-19 no será una enfermedad como el smallpox (viruela) y requerirá vacunación en intervalos regulados para siempre<sup>10</sup>.

Por otro lado, Tedros Adhanom Ghebreyesus, Director de la Organización Mundial de la Salud, dijo “tenía la esperanza de que esta pandemia estará superada dentro de dos años como fuera el caso de la pandemia de la ‘Gripe Española’ y que el avance de la tecnología podría permitir que el mundo detenga el coronavirus: aún en un tiempo más breve” (BBC Radio, programa TODAY, 9.11.20).

Consideramos que las opiniones divergentes respecto a la continuidad de pandemias, o ciclos ascendentes y descendentes de estas, sería importante no solo constatar mutación de previos virus o confrontar un nuevo tipo. En el pasado, las olas de pandemia llegaban a varios países o aun continentes, pero no parecían ser conectadas unas pandemias a las otras. Quizá contextualizando en lo que sabemos de la vida desde el principio de la humanidad el listado de pandemias, brevemente condensado, nos da la pauta de sus dimensiones globales, número de víctimas y tiempos que se van alejando o acercando de una pandemia y más que tan solo predecir el fin de cuantas olas el COVID-19 nos presente, qué podemos hacer para prevenir lo que ya algunos nos recomiendan “aprender a vivir con la/s pandemia/s en una sindemia”. La relevancia de una introspectiva histórica podría ser importante para la

---

<sup>10</sup> Sir Mark Walport, miembro del Scientific Advisory Group del gobierno británico, BBC Radio, programa TODAY, 9.11.20

discusión si estamos frente a una primera sindemia o que las olas pandémicas se expanden y restringen más o menos rápidamente que anteriormente. Este cuadro quizá pueda ser disputado, dada la falta de datos rigurosos en las etapas iniciales de nuestra era y falta global de datos AC. Más aún faltarían variables adicionales, como números aún aproximados de los contagiados a fin de computarlos. Con prudencia y reconociendo un cierto zigzaguo, podríamos especular que la recurrencia de pandemias, quizá con la globalización, se va haciendo más frecuente; que hay una tendencia en el número total de muertos: que algunas pandemias como el ébola han tenido carácter regional o subregional más que global, pero no son tabuladas a pesar de que pueden haber causado mayor número de muertos que la pandemia.

**Tabla 1. Comparativo de pandemias que afectaron a la humanidad**

	VIH	Influenza A	Influenza Asiática	Influenza	Cólera	Influenza A
Muertos totales	~36 millones	~1 millón	~2 millones	~20-50 millones	~800 mil	~1 millón
Años activo	1981 - presente	1968	1956-1958	1918-1920	1910-1911	1889-1890
Zona cero	República democrática del Congo	Hong Kong	China	Mundial	India	Asia - América

	Cólera	Peste negra (Peste bubónica)	Plaga de Justiniano (Peste bubónica)	Plaga de Antonino (Desconocida)
Muertos Totales	~1 millón	~75-200 millones	~25 millones	~5 millones
Años activo	1852-1860	1346-1353	541-542	165
Zona cero	India	Asia	Europa	Europa

Fuente: elaboración propia en base a “A PATH TO DISCOVER” de Natesan Ramalingam Iyer y MPHOnline

Por otro lado, para llegar a post-corona, la transición a esta anhelada etapa, es muy probable que la enfermedad no solo deje secuelas corporales y mentales, sino también que las lecciones aprendidas igualmente sean elaboradas, como asimismo las mejores prácticas aprendidas a nivel global.

Contar con equipos entrenados respecto a futuros padecimientos es razón suficiente para poder montar una vigilancia y si el virus no es el anticipado, también en esos casos, teniendo en existencia modelos de simulación para resolución de conflictos pandémicos sería una ventaja importante en achicar los tiempos y ganar vidas cuando la situación real se presenta.

### **8. Generación de confianza y construcción de consenso**

Las herramientas del campo de la transformación de conflictos también pueden colaborar donde se requiere construir consensos. En el presente ejemplo y para simplificar asumamos que el conflicto es bilateral y no multilateral. Brevemente, la estrategia de desagregación transformativa del conflicto nos permite cuatro etapas: 1) transformación personal (resultado de nuevas habilidades, cada participante individualmente internaliza la ventaja y posibilidad de llegar a soluciones compartidas); 2) intra-grupal, llegar a encontrar denominadores comunes dentro de mi propio grupo; 3) transformar con creatividad soluciones paso a paso hacia un documento de consenso con el grupo rival convocado; y 4) gestación de un plan de acción para implementar el documento de consenso, la primera etapa en detalle y las siguientes más generalizadas, pendientes a la evaluación conjunta de los resultados de los primeros pasos; y así, eventualmente contribuir a la transformación del conflicto, del laboratorio a la realidad.

Buscar desagregar el conflicto como en el caso de un rompecabezas nos ayuda a completar las partes que conforman los bordes y seguir luego con más confianza de que sus diferentes formas puedan encontrar su lugar. Valga esta ilustración si realmente agregamos que aun si no todo completo en un solo taller de Transformación de Conflictos intensivo de semana o más, el deseo de seguir trabajando en conjunto es un buen inicio. En cada una de esas etapas las herramientas que usamos, pasando de lo simple a lo complejo y de lo relativamente fácil a dificultoso. La secuencia es: desarrollo de relaciones de confianza, experimentación con nuevas habilidades de transformación de conflicto, generación de denominadores comunes y, finalmente, transformando el documento de consenso en un plan de acción para los participantes mismos, lo más realista e innovador posible (Bourse y Kaufman, pp. 5-11).

## 9. Resiliencia

En el Marco Sendai se define “resiliencia” como “la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación y la restauración de sus estructuras y funciones básicas”. Siendo también una de las prioridades de acción. Conectaremos la resiliencia con la idea de gobernanza.

Pensando en los problemas de gobernanza un concepto útil refiere a la resiliencia de los sistemas sociales y políticos. El concepto de resiliencia está relacionado con el concepto de “*recreancy*”, que se refiere a la expectativa de que las instituciones sociales (gobierno nacional, provincial y municipal, sistema de salud, fuerzas de seguridad) confronten en forma eficiente y capaz situaciones que ponen en riesgo las vidas de ciudadanos (Freudenburg, 1993). De acuerdo a Michele Grossman de la Universidad de Deakin, resiliencia se refiere a “la medida de que los sistemas sociales y políticos y sus interdependencias están actuando en forma efectiva durante la pandemia”. Es un principio de un sistema social y político que es adaptativo y dinámico, respondiendo con efectividad a nuevas circunstancias. Debido que la situación de contagio y letalidad está en constante cambio, la resiliencia demuestra la habilidad del sistema político, médico y social de cambiar rumbo constantemente en forma cohesiva y unificada. En este proceso es importante cuestionar qué debilita la resiliencia de las sociedades durante la pandemia. Una respuesta propuesta que debe ser considerada está en un reciente artículo, que indica que la dificultad, por ejemplo, de los Estados Unidos de América en confrontar la pandemia, es una deficiencia en la resiliencia. Que es consecuencia de haber entrado en la crisis en un estado de polarización extrema, desigualdad en el acceso a servicios de salud y hospitales, un poder Ejecutivo que rechazó la coordinación con la comunidad científica, una resistencia a cambiar esquemas y aprender de la nueva situación de otros países (Friedman, 2020).

## Conclusiones

La gestión del riesgo para su gobernanza en tiempos de pandemia o sindemia implica aplicar los lineamientos pertinentes del Marco Sendai y una eficaz comunicación del riesgo y de la crisis. Confundir ambas dimensiones puede llevar a medidas infructuosas.

La comunicación del riesgo se conecta de manera directa con la potencialidad de los conflictos. Por tanto, es por más pertinente incluir el campo de la

gestión, transformación y Resolución de Conflictos a la gestión gubernamental en general y en la de riesgo en particular.

La interacción con los profesionales formados en los Métodos Adecuados de Resolución de Conflictos podría aportar mucho a los Comités de Crisis, Centros de Operaciones de Emergencias y diseño de protocolos para la comunicación del riesgo, conectando desde la prevención de conflictos generando escenarios alternativos y hasta la preparación de un plan de acción que son ejemplos puntuales de los instrumentos que ya existen en su caja de herramientas.

Las experiencias desde las universidades alientan la formación de dirigentes políticos, ONG y ciudadanos en general para abordar los beneficios de una mirada centrada en un desplazamiento del paradigma confrontativo a uno colaborativo, con eje en el bien común, alentando la idea de gobernabilidad y gobernanza. Allí se presenta el desafío de crear una cultura coexistencial influenciada por identidades diferentes compartidas para beneficio de todos.

En nuestro artículo COVID-19: Pandemia y Academia ya citado nos hemos extendido en las implicancias de la vinculación entre las denominadas mejores prácticas para buen gobierno y la resolución de conflictos con las conceptualizaciones de autogestión, autorresponsabilidad, la creación de consensos y agregamos la construcción de escenarios y confianza para dotar de herramientas autocompositivas para una mejor gobernanza. También para entrenamientos de equipos, anticipación para la toma de decisiones y gestión de intereses divergentes.

La resiliencia como acción prioritaria en las recomendaciones Sendai, pero conectadas con la innovación, la creatividad y la reinención, tanto en la post pandemia-sindemia, como en los procesos por venir.

COVID-19 implica más allá de toda consideración al sufrimiento humano la posibilidad de recrear un nuevo paradigma centrado en algunas evidencias que ya podemos visualizar: reinención de los espacios educativos mediatizados por la tecnología, robótica, efectos en las prácticas del mundo del trabajo, redimensionamiento del consumo y sus expectativas, impactos ambientales, percepción sobre conceptos como vida, muerte, felicidad, seguridad a escala planetaria.

De lo micro a lo macro: la autogestión, la autorresponsabilidad. Es una herramienta que en la pandemia puede rendir buenos resultados ya que nadie puede controlar todo. Los Estados utilizan muchos recursos para asegurar la

vigilancia de protocolos, con algunas percepciones de que roza el avasallamiento de derechos constitucionales.

Los liderazgos en la pandemia sociales, científicos, políticos, culturales y medios requieren formación en MARCs, pues contribuye a generar mejores acuerdos. Otorga mayor legitimidad cuando hay consenso. Imponer un protocolo autoritariamente y no cumplirlo por parte de quienes deben dar el ejemplo (caso de principales representantes gubernamentales que rehúsan usar la máscara) llevan a descreer del líder, “predicar por el ejemplo” flagrantemente no se cumple; y se conecta con el concepto de fatiga de crisis: llega un momento en que se pierde el miedo a desobedecer las instrucciones. Y lleva al recrudecimiento de reacciones violentas.

En momentos de someter este artículo para publicación, en el debate sobre el COVID-19 se ha introducido el término “*vaccine diplomacy*” donde gobiernos con sus cancillerías y agencias, se esfuerzan de ser los primeros en recibir las vacunas para su gente y en cantidades suficientes o aun acaparamiento. Más que el precio, la urgencia se relaciona no solo con procesos electorales, sino también las cantidades, generando problemas de discriminación con países de bajo recursos<sup>11</sup>. También y no menor es la cuestión de logística para el transporte y mantenimiento en condiciones de frío de las vacunas hasta ahora experimentales. Un capítulo aparte deberá referirse a las resistencias que las vacunas provocan en algunos sectores de la población. Y, por tanto, nuevos conflictos. ¶

## Referencias

- BECK, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. Sage Publications.
- BOKOLO, A. JNR. (2020). Use of Telemedicine and Virtual Care for Remote Treatment in Response to COVID-19 Pandemic. *Journal of Medical Systems*, 44(132).
- BOURSE, A. y KAUFMAN, E. E. (2014). *De socios en conflicto a socios en la paz: métodos y estrategias para transformar las diferencias en oportunidades para beneficio de todos*. Icaria Editorial-CRIES.
- CHRISTENSEN, T. y LAGREID, P. (2020). Balancing governance capacity and legitimacy. *Public Administration Review*, 80, 774-779.

---

<sup>11</sup> The Washington Post. “China and Russia are using coronavirus vaccines to expand their influence. The U.S. is on the sidelines”. [https://www.washingtonpost.com/world/vaccine-russia-china-influence/2020/11/23/b93daaca-25e5-11eb-9c4a-0dc6242c4814\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/vaccine-russia-china-influence/2020/11/23/b93daaca-25e5-11eb-9c4a-0dc6242c4814_story.html)

- DAVIES, J. y KAUFMAN, E. E. (eds.) (2002). *Second Track Diplomacy/Citizens Diplomacy: Concepts and Techniques of Conflict Transformation*. Rowman and Littlefield.
- DE BONO, E. (1991). *El pensamiento lateral-Manual de creatividad*. Paidós.
- ELIZALDE, L. (2004). *Estrategia en las Crisis Públicas*. La Crujía.
- ELLIS, V., STEADMAN, S. y MAO, W. (2020). ‘Come to a screeching halt’: Can change in teacher education during the COVID-19 pandemic be seen as innovation? *European Journal of Teacher Education*, 43, 559-572.
- FONTANA, S. y CONRERO, S. (2017). Estrategias de gobierno para gestionar el riesgo de desastres: planificación, diseño organizacional y comunicación. *Revista Estado Abierto*, Vol. 1. N° 2. Pp. 183-202
- FREITAS, C. M., SILVA, I. V. M. y CIDADE, N. C. (2020). A COVID-19 as a Global disaster: Challenge to risk governance and social vulnerability in Brazil. *Revista Ambiente & Sociedade*, 23, 1-12.
- FREUDENBURG, W. R. (1993). Risk and recreancy: Weber, the division of labor, and the rationali Diplomacy” *Revista Social Force*. Vol. 71. N°4. Pp. 909-932.
- FRIEDMAN, U. (2020). The Pandemic Is Revealing a New Form of National Power. *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/11/pandemic-revealing-new-form-national-power/616944/>
- HEMG, Y-K. (2016). *War as a Risk Management- Strategy and Conflict in an age of Globalized Risks*. Routledge.
- KHODYAKOV, D. (2007). Trust as a Process: A Three Dimensional Approach. *Sociology* 41(1), 115-132.
- KRAMER, A. y KRAMER, K. Z. (2020). The potential impact of the COVID-19 pandemic on occupational status, work from home, and occupational mobility. *Journal of Vocational Behavior*, 119.
- LATOUR, B. (2020). Imaginer les gestes-barrières contre le retour à la production d’avant-crise. <https://aoc.media/opinion/2020/03/29/imaginer-les-gestes-barrieres-contre-le-retour-a-la-production-davant-crise/>.
- LAZARUS, J. V., RATZAN, S. C., PALAYEW, A. (2020). *et al.* A global survey of potential acceptance of a COVID-19 vaccine. *Nature Medicine*. <https://doi.org/10.1038/s41591-020-1124-9>
- LIU, X. J. y MESCH, G. S. (2020). The Adoption of Preventive Behaviors during the COVID-19 Pandemic in China and Israel. *International journal of environmental research and public health*, 17(19)
- MCCOMAS, K. (2004). “When Even The Best Laid Plans Go Wrong.” *EMBO of risk perceptions*. *Social forces*, 71(4), 909-932. <https://doi.org/10.2307/2580124>
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (2015). *Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030*. Resolución aprobada por la Asamblea General el 3 de junio de 2015: <https://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1516720.pdf>

- ORTEGA, F. y ORSINI, M. (2020). Governing COVID-19 without government in Brazil: Ignorance, neoliberal authoritarianism, and the collapse of public health leadership. Taylor & Francis Online. Pp. 1257 - 1277
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD (2010). *Guía para el desarrollo de simulaciones y simulacros de emergencias y desastres*. OPS.
- PATERLINI, M. (2020). On the front lines of coronavirus: the Italian response to COVID-19. *Bmj*, 368. perceptions in the EU during the COVID-19 outbreak. Health Policy.
- RIORDA MARIO <https://www.rionegro.com.ar/como-comunicar-el-riesgo-en-tiempos-de-pandemia-1497177/>
- RIORDA, M. “Gobierno bien pero comunico mal”: análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental” <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533671002.pdf>
- RUIZ, A., KAUFMAN, E. E. y MESCH G. (2020). COVID, pandemia y academia De las posibles contribuciones de los académicos: Innovación, Ciencias de la Salud y Métodos Adecuados de Resolución de Conflictos (MARC)s en tiempos de COVID 19.
- RUBIN, J. Z. PRUITT, D. G. y HEE KIM, S. H. 1994. McGraw-Hill series in social psychology. Social conflict: Escalation, stalemate, and settlement (2nd ed.). McGraw-Hill Book Company.
- RUIZ, A. (2004) Creación de Valor para la Gobernabilidad. La mediación como política pública sostenible. *Revista Studia Politicae*. EDUCC.
- RUIZ, A. y FONTANA, S. (2009). Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC) en la Gestión de Riesgos: posibilidades, herramientas y competencias requeridas. 53° Congreso Internacional de Americanistas, 2009
- SABAT, I., NEUMAN-BÖHME, S., VARGHESE, N. E., BARROS, P. P., BROUWER, W., VAN EXEL, SHANNON R. E. (1988). Simulación de Sistemas. Diseño, desarrollo e implementación.
- SCHREYÖGG, J., AND STARGARDT, T. (2020). United but divided: policy responses and people’s. *Revista Health Policy*.
- SHAO, W. Y HAO, F. (2020). Confidence in political leaders can slant risk perceptions of COVID-19 ina highly polarized environment. *Social Science and Medicine*, 261
- SLOVIC, P. (2000). *The Perception of Risk*. Earthscan.
- STOROPOLI, J., BRAGA DA SILVA NETO Y MESCH, G. (2020). Confidence in social institutions, perceived vulnerability and the adoption of recommended protective behaviors in Brazil during the COVID-19 pandemic.
- ZAKARIA, F. Z. (2020). *Ten Lessons on a Post Pandemic World*. Norton.