COLECCIÓN *IUS COGENS*
DERECHO INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN

NÚMERO 9

ERIC
TREMOLADA ÁLVAREZ
(Editor)

**EL FUTURO DE LAS
ORGANIZACIONES
INTERNACIONALES: RETOS
Y RESPONSABILIDADES DEL
MULTILATERALISMO EN LA
POSPANDEMIA**

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

El futuro de las organizaciones internacionales : retos y responsabilidades del multilateralismo en la pospandemia / Gonzalo Armienta [y otros] ; Eric Tremolada Álvarez, editor. -- Bogotá : Universidad Externado de Colombia. 2021.

456 páginas : ilustraciones, mapas, gráficos, fotografías ; 24 cm. (Colección Ius Cogens. Derecho Internacional e Integración ; 9)

Incluye referencias bibliográficas (páginas 439-444)

ISBN: 9789587907193 (impreso)

1. Derecho internacional 2. Cooperación internacional 3. Covid-19 (Enfermedad) -- Aspectos jurídicos 4. Covid-19 (Enfermedad) -- Aspectos económicos 5. Integración económica internacional 6. Relaciones internacionales I. Tremolada Álvarez, Eric, editor II. Universidad Externado de Colombia III. Título IV. Serie

341.59 SCDD 15

Catalogación en la fuente -- Universidad Externado de Colombia. Biblioteca

octubre de 2021

ISBN 978-958-790-719-3

© 2021, ERIC TREMOLADA ÁLVAREZ (EDITOR)

© 2021, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 este, Bogotá

Teléfono (601) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: octubre de 2021

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Corrección de estilo: Luis Fernando García Núñez

Composición: David Alba

Impresión y encuadernación: Imageprinting Ltda.

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

GONZALO ARMIENTA	VIRGINIA PAPINI
IGNACIO BARTESAGHI	EDUARDO PASTRANA
JUAN MANUEL BAUTISTA	ALEJANDRA SÁNCHEZ
NATALIA DE MARÍA	LUIS FERNANDO SÁNCHEZ
CARLOS CHAVES	WILFREDO ROBAYO
LIZBETH GARCÍA	MARIÁNGELA RUEDA
SILVANA INSIGNARES	CARLO TASSARA
KARLA MARISCAL	ERIC TREMOLADA
NATALIA MELGAR	JEANNETTE VALVERDE
ROBERTO MORINIGO	BERNARDO VELA
CATHERINE ORTIZ	DIEGO VERA

CONTENIDO

PRESENTACIÓN

PRIMERA PARTE

DEBATES INACABADOS DEL DERECHO Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL

- Entre el fracaso de la cooperación y la necesaria renovación:
Las Naciones Unidas en tiempos de pandemia 19
Juan Manuel Bautista, Universidad de Salamanca (España)
- Incertidumbres y desafíos de la salud pública,
la cooperación y el derecho internacional 41
Wilfredo Robayo, Universidad Externado de Colombia
- Los organismos económicos internacionales
¿tributarios de la hegemonía y la fragmentación? 65
Bernardo Vela, Universidad Externado de Colombia
- Dictaduras digitales y obsolescencia del Estado 105
Luis Fernando Sánchez, Universidad de América (Colombia)
- ¿La Corte Internacional de Justicia se resiste a definir los contornos
de los actos unilaterales? Reflexiones a la luz de su pronunciamiento
en el asunto de la obligación de negociar el acceso
al océano Pacífico (Bolivia c. Chile) 131
Eric Tremolada, Universidad Externado de Colombia

SEGUNDA PARTE

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES ANTE LA PANDEMIA

- Principios que inspiran la integración
latinoamericana en tiempo de pandemia 157
Silvana Insignares, Universidad del Norte (Colombia)
- Centroamérica: Retos y responsabilidades
del multilateralismo en la pospandemia 189
Jeannette Valverde, Universidad Nacional de Costa Rica

Unión Europea como actor global: el desafío de la pandemia y las relaciones con América Latina	207
<i>Carlo Tassara, Universidad de Roma La Sapienza (Italia)</i>	
<i>Mariángela Rueda, Universidad del Norte (Colombia)</i>	

El multilateralismo en crisis, Covid y redistribución del poder mundial. Respuestas regionales exitosas y lecciones para América Latina y el Caribe (ALC): El caso Asean	237
<i>Virginia Papini y Roberto Morinigo, Universidad Nacional Tres de Febrero (Argentina)</i>	

La prospectiva de las organizaciones internacionales ante los efectos de la pandemia Covid-19 en reacción con la violencia de género	263
<i>Lizbeth García y Gonzalo Armienta, Universidad Autónoma de Sinaloa (México)</i>	

TERCERA PARTE

INTERESES NACIONALES VERSUS MULTILATERALISMO

Institucionalidad internacional en debate: ¿multilateralismo o intereses nacionales?	285
<i>Ignacio Bartesaghi, Natalia Melgar y Natalia De María; Universidad Católica del Uruguay</i>	

Desafíos del multilateralismo frente al derecho al desarrollo en tiempos de un nuevo orden mundial	319
<i>Karla Mariscal, Universidad Autónoma de Querétaro (México)</i>	

Crisis del liderazgo regional brasileño y divorcio con el multilateralismo: impacto y perspectivas para el multilateralismo latinoamericano en la pospandemia	339
<i>Carlos Chaves, Universidad Santo Tomás (Colombia)</i>	
<i>Catherine Ortiz, Universidad Cooperativa (Colombia)</i>	

Colombia y el multilateralismo: acciones y contradicciones de la administración de Iván Duque ante la Organización de Naciones Unidas (2018-2021)	365
<i>Eduardo Pastrana y Diego Vera; Universidad Javeriana (Colombia)</i>	

¿Los objetivos y desarrollos de la Alianza del Pacífico nos acercan a los mercados de Asia Pacífico? <i>Alejandra Sánchez, Universidad Externado (Colombia)</i>	409
DE LOS AUTORES	445
NORMAS DE PUBLICACIÓN Y ARBITRAJE	453

En otro año atípico por la permanencia de la pandemia que nos aqueja, nuestra Cátedra Jean Monnet de Derecho Internacional e Integración, sigue con sus actividades regulares adaptándose, primero, a las modalidades remotas y virtuales, y ahora, a formatos mixtos que nos permitan ir mejorando en presencialidad. Así, de forma ininterrumpida, sumamos dieciséis seminarios internacionales con regularidad anual, convocando a investigadores y expertos, nacionales y extranjeros, para que presenten –desde sus disciplinas– sus contribuciones bajo un hilo conductor.

Para el XVI Seminario Anual Internacional fueron bienvenidas todas las contribuciones relativas al futuro de las organizaciones internacionales, pensando en los retos y responsabilidades del multilateralismo en la pospandemia.

Atendieron la convocatoria pública 23 académicos y sus escritos fueron sometidos a una rigurosa evaluación por pares arbitrales, quienes recomendaron la publicación de los 15 artículos que componen este libro por capítulos de investigación y que serán defendidos presencialmente –si el Covid lo permite– en las dos celebraciones del XVI seminario: Bogotá (Colombia), el 3 de noviembre y Montevideo (Uruguay), el 17 de noviembre de 2021.

De esta forma, con el libro que presentamos, completamos nueve números de la reconocida Colección *IUS COGENS: Derecho Internacional e Integración*, que se apoya en el marco de las acciones de la Cátedra Jean Monnet del Externado de Colombia, y que no renuncia a la necesidad de proponer estudios sistemáticos e integrales acerca de los principios y normas generales del derecho internacional y del derecho de la integración que, de manera rigurosa, contribuyan a la comprensión e interpretación de las dimensiones específicas de los procesos sociales que emergen en un contexto globalizado más integrado, más complejo y más incierto.

Así, *IUS COGENS*, abarca análisis referidos a los principios fundamentales y a las normas generales del derecho internacional y de la integración, consolidando, a lo largo de sus números, una importante base de artículos científicos (146) que participan en los debates contemporáneos de mayor relevancia para nuestra región y el país.

El futuro de las organizaciones internacionales: retos y responsabilidades del multilateralismo en la pospandemia, es el título del número que presentamos y que recoge 15 contribuciones que –desde diversas perspectivas discipli-

narias— siguieron el hilo rector de la convocatoria y se distribuyeron en tres apartados: el primero, dedicado a los *Debates inacabados del derecho y la política internacional*, inicia con una contribución del profesor Juan Manuel Bautista de la Universidad de Salamanca, quien en su escrito hace evidente una cruel paradoja, cuanto más necesario era acudir a la cooperación internacional para salvaguardar un bien público como la salud, los Estados se han enrocado con más ahínco en sus esferas de soberanía nacional, adoptando soluciones particulares y de ahí que reflexione —en tiempos de pandemia— en torno al fracaso de la cooperación y la necesaria renovación de las Naciones Unidas. El segundo capítulo es de Wilfredo Robayo, profesor de nuestra casa de estudios y se refiere a la ineficiencia e ineficacia de los mecanismos de cooperación entre Estados y, sobre todo, de los organismos internacionales que, desde una perspectiva internacional, no saben si considerar la salud pública como un interés público o como un bien público. A continuación encontraremos el escrito de otro externadista, el profesor Bernardo Vela, quien se pregunta respecto de la contribución de los organismos económicos internacionales para evitar que se propaguen las causas económicas de los conflictos o si, por el contrario, son solo tributarios de la hegemonía y la fragmentación. El cuarto artículo de esta primera sección, es una contribución del profesor Luis Fernando Sánchez, de la Universidad de América, que formula una serie de reflexiones sobre los costos sociales de la revolución digital y hace evidente a lo que nos expone la predictibilidad, advirtiéndonos los riesgos para la democracia y, más grave aún, para la política. Por último, cierra este apartado un análisis del suscrito, sobre el pronunciamiento de la Corte Internacional de Justicia en el asunto de la obligación de negociar el acceso al océano Pacífico (Bolivia c. Chile), evidenciando la resistencia de este Tribunal para definir los contornos de las declaraciones unilaterales de los Estados capaces de crear obligaciones jurídicas.

La segunda sección del libro, dedicado a *Las organizaciones internacionales ante la pandemia*, abre con un escrito de la profesora Silvana Insignares, de la Universidad del Norte, que presenta un análisis de los aspectos políticos, económicos y jurídicos que pueden contribuir al fortalecimiento de los procesos de integración en Latinoamérica, proponiendo unos principios rectores que permitan superar, de manera conjunta, los efectos derivados de la pandemia. Por su parte, Jeannette Valverde, de la Universidad Nacional de Costa Rica, pensando en la pospandemia, identifica los principales retos y responsabilidades de las organizaciones regionales y del multilateralismo en

general, en el sistema de integración centroamericana. El tercer capítulo de este apartado es a cuatro manos, Carlo Tassara, de la Universidad de Roma *La Sapienza*, y Mariángela Rueda, de la Universidad del Norte, analizan la respuesta de la Unión Europea a la crisis causada por el Covid-19, preguntándose sobre si esta se hace a la altura de su posicionamiento –interno e internacional– como potencia civil y, además, dándole una mirada especial al apoyo brindado a América Latina. También a cuatro manos es el artículo de Virginia Papini y Roberto Morinigo, profesores de la Universidad Nacional Tres de Febrero, quienes reflexionan sobre la crisis del multilateralismo y las respuestas regionales exitosas a la Covid 19, en particular la de la Asean como ejemplo para replicar en nuestra región. Los profesores Lizbeth García y Gonzalo Armienta, de la Universidad Autónoma de Sinaloa, en coautoría, cierran la segunda sección del libro con un escrito que examina el apoyo brindado desde las organizaciones internacionales a la desmedida problemática de violencia de género que viven las mujeres en el mundo entero como producto del confinamiento por la pandemia Covid-19.

Intereses nacionales versus multilateralismo es como se titula el tercer y último apartado del libro que, como en los dos anteriores, está compuesto por cinco capítulos, empieza con un escrito de Ignacio Bartesaghi, Natalia Melgar y Natalia De María que, a seis manos, analizan el rol que juegan los organismos internacionales para la sociedad, no solo en el nivel de respeto que le otorgan los ciudadanos, en general, sino también en el convencimiento de que los mismos le quitan poder a los Estados, lo que –a su juicio– no necesariamente sería un aspecto negativo. A continuación, Karla Mariscal de la Universidad de Querétaro, resalta la insatisfacción social por el manejo de la pandemia y reflexiona sobre los desafíos de la multilateralidad para reorientar la coordinación, cooperación, diálogo y consenso ante problemáticas cada vez más complejas que requieren respuestas urgentes y eficaces en la protección del derecho humano al desarrollo. En medio de esta sección, el capítulo de los profesores Carlos Chaves, de la Universidad Santo Tomás, y Catherine Ortiz, de la Universidad Cooperativa, quienes analizan –en un contexto de crisis pandémica– la ruptura de Brasil con el multilateralismo como reflejo del declive de su liderazgo regional y ponen en relieve las implicaciones de esta caída para las organizaciones regionales. Eduardo Pastrana y Diego Vera, profesores de la Universidad Javeriana, con una metodología de análisis del discurso, estudian la postura del gobierno colombiano que tiende a menoscabar la imagen de país “líder” y de apego

al multilateralismo. Finalmente, con la reflexión de Alejandra Sánchez se cierra el apartado y el libro, interrogándose sobre si los objetivos y desarrollos de la Alianza del Pacífico han contribuido a acercarnos más a los mercados de la región de Asia Pacífico.

Por ende, solo queda agradecer a los académicos y entidades que con constancia y rigor acuden permanentemente a la convocatoria anual de nuestra Cátedra Jean Monnet y que quieren sumarse con sus contribuciones científicas a la colección *IUS COGENS*, sin importar los avatares de estos tiempos tan distópicos. Por su respaldo decidido en la convocatoria y realización del seminario de este año, merecen mención especial el Programa Regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latino América (Adela) y el Programa Regional Partidos Políticos y Democracia en América Latina (KAS PARTIDOS) ambos de la Fundación Konrad Adenauer y el Instituto de Negocios Internacionales de la Universidad Católica del Uruguay, y por su apoyo permanente y compromiso con nuestras acciones académicas, no podemos olvidar a la Comisión Europea, la Delegación de la Unión Europea en Colombia, la Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, el Instituto Internacional de Altos Estudios Sociales, Iidaes, con sede en Lima, y la Red Internacional de Centros Universitarios y de Investigación de Expertos en Procesos de Integración Integranet¹.

Así, recibamos *El futuro de las organizaciones internacionales: retos y responsabilidades del multilateralismo en la pospandemia*, como un producto más de la perseverancia de la Cátedra Jean Monnet de la Universidad Externado de Colombia y de la creciente demanda de estudiantes y académicos –propios y ajenos– con estudios referidos a los principios fundamentales y a las normas generales del derecho internacional y de la integración.

ERIC TREMOLADA ÁLVAREZ

Titular Cátedra Jean Monnet de Derecho Internacional e Integración
 Director del Centro de Pensamiento Jean Monnet:
 Negocios, Comercio e Integración.
 Departamento de Derecho de los Negocios – Facultad de Derecho

I INTEGRANET, compuesta por 18 instituciones universitarias de Europa y América, surge de una iniciativa y coordinación común de la Universidad de Valencia (España), Universidad del Norte (Barranquilla, Colombia) y Universidad Externado de Colombia (Bogotá).

PRIMERA PARTE
DEBATES INACABADOS DEL DERECHO
Y LA POLÍTICA INTERNACIONAL

JUAN MANUEL BAUTISTA

*Entre el fracaso de la cooperación y la necesaria renovación:
Las Naciones Unidas en tiempos de pandemia*

*Between the failure of cooperation and the necessary renewal:
The United Nations in times of pandemic*

RESUMEN

La aparición de la pandemia originada por el virus del covid-19 ha mostrado una cruel paradoja. Cuanto más necesario era acudir a la cooperación internacional para salvaguardar un bien público como la salud, los Estados se han enrocado con más ahínco en sus esferas de soberanía nacional, adoptando soluciones particulares. Esta reacción desafía, a todas luces, una verdad incontrovertible: ningún país estará a salvo hasta que todos lo estén. Se ha justificado esta respuesta miope en una deslegitimación de las instituciones internacionales, en un vacío de gobernanza. Pero la constatación de la crisis del multilateralismo es un diagnóstico que viene de lejos y que afecta a otras esferas del orden internacional. Ahora bien, los efectos de la pandemia sí han acentuado los rasgos de una sociedad internacional más frágil, competitiva y menos solidaria. La fuerza transformadora de las Naciones Unidas se ha diluido ante la apatía de los Estados. Urge encontrar las vías para renovarla, para seguir readaptándola.

PALABRAS CLAVE

Naciones Unidas, multilateralismo, soberanía, Organización Mundial de la Salud

ABSTRACT

The emergence of the pandemic caused by the covid-19 virus has shown a cruel paradox. The more it was necessary to resort to international cooperation to safeguard a public good such as health, the more states have remained in their spheres of national sovereignty, adopting particular solutions. This reaction clearly challenges an incontrovertible truth: no state will be safe until all states are. This myopic response has been justified in a delegitimization of international institutions, in a vacuum of governance. But the verification of the crisis of multilateralism is a diagnosis that comes from far and affects other spheres of the international order. However, the effects of the pandemic have accentuated the characteristics of a more fragile, competitive and less supportive international society. The transformative

force of the United Nations has been diluted by the apathy of States. It is urgent to find ways to renew and to continue adapting the Organization.

KEY WORDS

United Nations, multilateralism, sovereignty, World Health Organization

INTRODUCCIÓN

LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL: ¿RÉQUIEM POR EL MULTILATERALISMO?

No ha sido la primera pandemia que ha asolado a la humanidad. Ni tan siquiera la que más muertes de seres humanos ha generado¹. Incluso los científicos, a modo de modernas Cassandras, predecían su aparición. Sin embargo, en unas pocas semanas del primer trimestre del 2020, la pandemia causada por la covid nos sorprendió a todos, paralizando la actividad humana en el planeta Tierra, “rompiendo de golpe, nuestras vidas y nuestras seguridades personales, nacionales y globales” (Mangas Martín, 2020, p. 2). Confinándonos en nuestros domicilios, al mismo tiempo, a más de la mitad de la población mundial y generando una grave crisis de seguridad sanitaria, económica y social a escala mundial y de consecuencias aún difíciles de cuantificar.

1 Entre 1918 y 1920 se desarrolló una gripe que produjo 50 millones de muertos en todo el mundo. Fue injustamente conocida como “la gripe española”, a pesar de que se ha documentado su origen en un condado de Kansas, Estados Unidos, a comienzos de 1918. De allí pasó a los cuarteles militares y los soldados norteamericanos, que se desplazaron a Europa para luchar en la gran guerra, expandieron el virus en el continente que pasó después a Asia, África y América del Sur, vid. Patricia R. Blanco (2020). “La injustamente apodada ‘Gripe española de 1918’”, en https://elpais.com/elpais/2020/03/29/hechos/1585471712_168131.html La explicación de esta errónea atribución a España, que algunos medios siguen repitiendo, se encuentra según esta autora en un artículo de Beatriz Echeverri Dávila: “En el centenario de la gripe española: un estado de la cuestión”, publicado en 2018 en la *Revista de Demografía Histórica*. Durante el conflicto armado, los Estados beligerantes prohibieron informar sobre la pandemia y sus mortíferos efectos. Solo la prensa en España, que era un país neutral, informó de la pandemia que se estaba gestando. Vid. también, Barry, M. (2004). *La gran gripe: la épica historia de la plaga más mortal de la historia*, ed. Penguin Group.

Según la Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS), la covid es la enfermedad causada por el nuevo coronavirus conocido como SARS-COV-2^[2]. Esta Organización internacional tuvo noticia por primera vez de la existencia de este nuevo virus el 31 de diciembre de 2019, al ser informada de un grupo de casos de “neumonía vírica” que se habían declarado en Wuhan (República Popular de China)³. A diferencia de otros virus, como el SARS 1, que no salió de Asia, o el MERS que solo incidió en la zona de Oriente Medio, el SARS-COV-2 se expandió desde la República Popular de China al resto del continente y aterrizó en Italia, desde donde se esparció por Europa y, finalmente, por el resto de los continentes.

En efecto, no han faltado advertencias que alertaban de futuras pandemias de graves consecuencias. A destacar, un informe realizado en septiembre de 2019 por la *Global Preparedness Monitoring Board*. Un organismo independiente de vigilancia y promoción de emergencias humanitarias de carácter mundial, pese a ser patrocinado por el Banco Mundial y la OMS, que tuvo en cuenta los trabajos previos realizados por el Grupo de Alto Nivel sobre la Respuesta Mundial a las Crisis Sanitarias, establecidos por el secretario general de las Naciones Unidas a raíz de la epidemia de ébola de 2014-2016. En el prólogo se señala que:

el espectro de una emergencia sanitaria mundial se vislumbra peligrosamente en el horizonte. Si es cierto el dicho de que ‘el pasado es el prólogo del futuro’, nos enfrentamos a la amenaza muy real de una pandemia fulminante, sumamente mortífera, provocada por un patógeno respiratorio que podría matar de 50 a 80 millones de personas y liquidar casi el 5% de la economía mundial. Una pandemia

-
- 2 Según la Real Academia Española de la Lengua, al tratarse de un acrónimo de reciente creación aún no lexicalizado, lo indicado es su escritura en mayúsculas (*COVID-19*), pero, si se convierte plenamente en el nombre común se consideran válidas ambas opciones, tanto el covid como la covid (pero no Covid-19) o simplemente covid. Por otro lado, este acrónimo (formado en inglés a partir de *COroNaVirus Disease* y 2019) se usa normalmente en masculino (*el COVID-19*) por influjo del género de *coronavirus* y de otras enfermedades víricas (*el zika*, *el ébola*), que toman el nombre del virus que las causa. No obstante, el uso en femenino (*la COVID-19*) –como el de la OMS en sus páginas en español– está justificado por ser el nombre femenino *enfermedad* (*disease* en inglés) el núcleo del acrónimo.
 - 3 Vid, la página web de la OMS <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>.

mundial de esa escala sería una catástrofe y desencadenaría caos, inestabilidad e inseguridad generalizados. El mundo no está preparado⁴.

En este sentido, Jesús Núñez Villaverde (2020, p. 32) nos recuerda no solo que las pandemias se encontraban entre los riesgos y amenazas a la seguridad internacional desde el inicio de la posguerra fría, sino que, y esto es lo peor, no se han creado ni mejorado los mecanismos multilaterales para combatirlas. Si desde el inicio del siglo XXI, la OMS ha declarado hasta siete emergencias de salud a escala mundial⁵, la pandemia de la covid constituye, para este analista, “la materialización de un riesgo a la seguridad planetaria, que no conoce fronteras, religiones ni niveles de desarrollo económico”.

En relación con el impacto económico negativo a nivel mundial provocado por los efectos de la pandemia del covid, apuntamos solo dos referencias muy esclarecedoras. De un lado, el Fondo Monetario Internacional estima una pérdida acumulada de 22 billones de dólares (unos 18 billones de euros) entre 2020 y 2025. De otro, el Banco Mundial advierte que nos encontramos ante “la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial, y la primera vez desde 1870 en que tantas economías experimentarían una disminución del producto per cápita”, una situación de la economía mundial que llevará a millones de personas a la pobreza extrema, ya en 2020 (Churrua Muguruza, 2020, p. 310)⁶.

Ante las consecuencias tan dramáticas de una crisis que, con toda seguridad, marcará al mundo durante décadas (Mangas Martín, 2020, p. 2), los analistas se han preguntado cómo afectará la pandemia de la covid al orden internacional (Barbé, 2020, p. 16). En este sentido, se ha debatido si nos encontramos ante el fin de la época del libre comercio (Tocci, 2020,

4 Vid. Junta de Vigilancia Mundial de la Preparación (*Global Preparedness Monitoring Board*) (2019). *Un mundo en peligro. Informe anual sobre preparación mundial para las emergencias sanitarias*, en https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_Annual_Report_Spanish.pdf p. 6.

5 Según el Programa de Emergencias Sanitarias de la OMS, “entre 2011 y 2018, la OMS realizó un seguimiento de 1483 brotes epidémicos en 172 países. Enfermedades potencialmente epidémicas como la gripe, el síndrome respiratorio agudo severo (SARS), el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS), el ébola, el zika, la peste o la fiebre amarilla, entre otras, presagian una nueva era marcada por una mayor frecuencia en la aparición de brotes de consecuencias nefastas y propagación potencialmente rápida, cada vez más difíciles de gestionar”, vid. *Global Preparedness Monitoring Board*. (2019). *Un mundo en peligro. Informe anual...*, *op. cit.*, p. 44.

6 Vid. *World Bank, Global Economic Prospects*, Washington D.C., *World Bank*, junio de 2020, pp.17 y 36-37.

p. 17) o si se ha puesto en marcha un proceso de desglobalización (Ortega, 2020, p. 1) o, inclusive, si asistimos al final mismo de la globalización y el repliegue de los sistemas democráticos frente a gobiernos autoritarios que emplearán los avances tecnológicos para controlar a sus poblaciones (Núñez Villaverde, 2020, p. 28). Si para las Naciones Unidas la pandemia provocada por el covid constituye la crisis más grave de la comunidad internacional desde la segunda guerra mundial, es lógico plantear, como apunta Mariano Aguirre (2020a, p. 92), si recordaremos la historia de la crisis provocada por el covid como aquella que “empezó siendo un problema de salud en un país, pasó a convertirse en una pandemia y acabó planteándose si el sistema multilateral dejaría de existir”.

No resulta fácil responder de manera concreta a estos interrogantes, ni siquiera para los estudiosos de las relaciones internacionales. Disciplina que, dicho sea de paso, consiste precisamente en eso, en predecir, como avezados jugadores de ajedrez, las respuestas y escenarios que se generan en el tablero de una sociedad internacional, cada vez más compleja, a partir de las actuaciones interrelacionadas de los actores en política exterior.

I. LA RESPUESTA DE LOS ACTORES A LA PANDEMIA

Resulta clarificadora, a la vez que lapidaria, la afirmación del secretario general de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, cuando reconoció que “la relación entre las grandes potencias nunca había sido tan disfuncional. El covid-19 muestra dramáticamente que o bien cooperamos, o seremos derrotados”. Bajo esta reflexión trazamos unas pinceladas para esbozar un rápido dibujo de la reacción de la comunidad internacional a través de sus Estados y algunas organizaciones internacionales más representativas. Eso sí, advertir que, si bien la dimensión de gravedad de la pandemia es muy elevada, no estamos ante una guerra sino frente a una emergencia de salud global, social y económica (Morillas, 2020, p. 5).

En primer lugar, las consecuencias de la pandemia provocada por el covid han supuesto un reforzamiento de la soberanía estatal en proporciones que no se habían observado en crisis internacionales anteriores (Barbé Izuel, 2020, p. 22). Bajo el síndrome de “sálvese quien pueda”, los Estados han adoptado medidas excepcionales en materias de seguridad y cierre de fronteras de manera unilateral, buscando una protección que a menudo, y en mi opinión, ha suspendido (no solo limitado) derechos fundamentales

de los ciudadanos. Si bien resulta comprensible que los Estados ejerzan sus competencias en cuanto a restricciones de acceso y salida de personas de su territorio, no lo es tanto, ni lógico, que esas decisiones se hayan realizado de manera unilateral, sin coordinación alguna con los demás gobiernos, ni actuado conforme con los ámbitos de cooperación de las organizaciones internacionales competentes. De esta manera, se han fortalecido los vientos que ya soplaban de populismo y regímenes de extrema derecha que ha aprovechado esa situación de bonanza para ellos. Si el Estado de derecho y los derechos humanos venían experimentando en el seno de países democráticos procesos de regresión de manera excepcional, con la gestación de la pandemia se han vuelto casi una regla general. Así, concluye acertadamente la profesora Araceli Mangas (2020, p. 12) que “la democracia ha soportado mal el test de estrés de la pandemia en el mundo democrático”.

En segundo lugar, este enroque nacional de los Estados no se ha llevado a cabo de igual manera. De un lado, porque han convivido gobiernos concienciados del enorme desafío al que se enfrentaban con gobiernos “negacionistas”, como el Brasil de Bolsonaro o los Estados Unidos de la administración Trump. Incluso, circunscribiéndonos a los gobiernos concienciados, cabría diferenciar entre los que han actuado con abundantes dosis de sensatez y han logrado evitar estragos mayores en la salud de su población como, por ejemplo, la Nueva Zelanda de Jacinta Arden, o aquellos que habían aprendido la lección de pandemias anteriores, como Corea del Sur o Taiwán. Y los gobiernos que, en una fatal combinación de geopolítica desfavorable y pocas acertadas decisiones, no han logrado impedir graves consecuencias en forma de contagios y fallecimientos para su ciudadanía. De otro, dentro de un mismo país se han producido giros (incluso copernicanos) en la forma de afrontar la pandemia cuando se han gestado cambios de gobierno. A este respecto, baste mencionar, por suficientemente conocida, la política del presidente Biden frente a la pandemia respecto de la administración anterior.

Ahora bien, y como explicación más profunda, la desigual respuesta de los Estados proviene, como apunta convenientemente Mariano Aguirre (2020b, p. 1), del hecho que la pandemia del covid afecta de manera muy diferente a los países debido a sus dispares recursos económicos y potencialidades en materia sanitaria. Y, aún más, la desigualdad afecta, de distinta forma, a las capas de población, dentro de un mismo país. En efecto, resulta estremecedor pensar que las tres medidas básicas que cada persona debe

realizar para no contagiarse y para contener la expansión de la pandemia: lavarse con agua y jabón las manos, mantener la distancia de seguridad en la calle y permanecer confinados en nuestros domicilios salvo que seamos trabajadores esenciales, no han podido ser puestas en práctica por todos los individuos. Sencillamente porque 1000 millones de personas se encuentran en tal grado de pobreza que no tienen acceso al agua, viven hacinados y comen de lo que consiguen en el día, por lo que les resulta imposible cumplir con las recomendaciones. En este sentido, concluye Mariano Aguirre (2020b, p. 2) “el coronavirus es como un gran apagón que ha atrapado a medio mundo metido en el ascensor de la desigualdad y la mitología de la globalización, supuestamente beneficiosa para todos”. La pandemia ha añadido, en definitiva, mayor dosis de desigualdad en la sociedad internacional de Estados.

En tercer lugar, los efectos de la pandemia del covid han coincidido con un panorama de la economía mundial muy tensionado por el enfrentamiento comercial entre los Estados Unidos y China que había generado un incremento de las medidas proteccionistas entre ambos. Con este telón de fondo, se desató una vertiginosa y desigual competición entre los Estados por aprovisionarse de un bien escaso como eran las mascarillas en los primeros meses e, incluso antes de la obtención de la vacuna contra el coronavirus COVID-19, una pugna sin concesiones a los demás contendientes por la reserva y adquisición de todas las dosis posibles para inmunizar a su propia población. Un ejemplo paradigmático del abandono de la cooperación internacional para lograr la consecución del interés propio que Bogdandy y Villarreal han denominado “desenfrenado nacionalismo de la vacuna” (2021, p. 89).

Pocas dudas cabe albergar respecto a que una parte del fortalecimiento de la soberanía estatal descrito se ha debido a que como indicó Araceli Mangas Martín (2020, p. 2) “la gobernanza global aún no ha hecho acto de presencia”.

Para testar la respuesta de la comunidad internacional organizada ante el reforzamiento soberanista, acudiremos a las Naciones Unidas, la OMS y la Unión Europea.

En lo que respecta a las Naciones Unidas, se ha afirmado con acierto por Xavier Pons Rafols (2020, p. 7) que

la actuación de la Organización ha respondido más a la iniciativa del secretario general y a la acción de los diversos organismos, programas, agencias y fondos de las Naciones Unidas que al empuje de los órganos propiamente políticos.

En efecto, por una parte, cabe resaltar los persistentes esfuerzos que Antonio Guterres y Michelle Bachelet, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, realizan por visibilizar la preocupación de las Naciones Unidas por la expansión de la pandemia y sus consecuencias especialmente negativas para los Estados más débiles y los grupos sociales más vulnerables.

Por otra, los continuos llamamientos a la imprescindible cooperación internacional como única solución a los efectos del covid, en el que destacamos los informes del secretario general, abarcando un amplio abanico de temas que inciden en la necesaria cooperación internacional⁷, no encontraron respuesta entre los Estados miembros.

Por el contrario, la actividad bajo mínimos y el inexplicable retraso mostrado por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, los órganos políticos de la organización reflejan palmariamente la escasa incidencia de Naciones Unidas en la resolución de la pandemia. Las dos primeras resoluciones de la Asamblea General se adoptan en abril de 2020⁸. Lo peor no es la tardanza con la que aparece la Asamblea General sino el contenido de las citadas resoluciones. Ambas son un ejercicio de “retórica general” (Pons, 2020, p. 10). La primera, bajo el título “Solidaridad mundial para luchar contra la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19)” recuerda los tres principios que deben guiar la acción de la Comunidad internacional “la unidad, la solidaridad y la cooperación multilateral renovada”, pero dentro de un contexto de atonía y ausencia de compromiso jurídico que contrastan con la gravedad de la situación de pandemia. La segunda resolución, titulada “Cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico con los que hacer frente a la COVID-19”, insiste de nuevo en los tres principios de la resolución anterior e incorpora la necesidad de que todos deben acceder, de manera justa, transparente y equitativa, a los medios e instrumentos, incluidas las vacunas para lograr la inmunización.

7 Vid. <https://www.un.org/es/coronavirus/un-secretary-general>

8 Vid. A/Res.74/270, del 2 de abril de 2002 y A/Res.74/274, del 20 de abril de 2020.

Por su parte, la frustrante tardanza que muestra el Consejo de Seguridad en adoptar la primera de sus dos resoluciones hasta el momento habla por sí sola de la falta de iniciativa política de las Naciones Unidas. Después de un año y medio desde la alerta de emergencia global decretada por la OMS, el virus del covid se ha expandido por todo el planeta y el número de víctimas mortales y las consecuencias económicas nos retrotraen a la segunda guerra mundial.

Por fin, el Consejo de Seguridad adopta la Resolución 2532 el 1º de julio de 2020. En el párrafo preambular sexto resalta que

la lucha contra esta pandemia requiere mayor cooperación y solidaridad a nivel nacional, regional e internacional, así como una respuesta internacional coordinada, inclusiva, amplia y global en que las Naciones Unidas desempeñen una función clave de coordinación.

La referencia es muy pertinente, pues es la única de la resolución que se dirige a pedir una vuelta al multilateralismo que los Estados han abandonado, si bien, considero que deja más en evidencia la inoperancia mostrada hasta entonces por el Consejo de Seguridad.

En el último párrafo del preámbulo, el Consejo de Seguridad establece una vinculación entre la pandemia del covid y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales al considerar que “es probable que el alcance sin precedentes de la pandemia de COVID-19 ponga en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. Algún autor se ha esforzado en señalar que el Consejo de Seguridad no consideró que la pandemia por covid-19 constituya una amenaza a la paz y seguridad internacionales, noción recogida en el artículo 39 de la Carta y, por consiguiente, en el capítulo VII, sino que ponía en peligro el mantenimiento de la paz, de forma que solo invocaba los poderes que le otorga el artículo 24.1 de la Carta (Pobjie, 2021, p. 120). Si bien, cabe establecer algunas diferencias jurídicas entre las competencias del Consejo de Seguridad derivadas del artículo 24.1 y aquellas que le otorga el artículo 39 de la Carta, en mi opinión, no debe olvidarse que el Consejo de Seguridad no suele atenerse a consideraciones jurídicas, moviéndose más a menudo por impulsos políticos a la hora de situarse en uno u otro precepto. Y, en todo caso, coincido con Xavier Pons Rafols en que el Consejo de Seguridad podría haber vinculado las consecuencias de la pandemia con una amenaza a la paz y seguridad internacionales (2020,

p. 12)⁹. En este sentido, el Consejo de Seguridad, en 2014 “ante el brote del virus del Ébola y sus repercusiones en África Occidental, particularmente en Liberia, Guinea y Sierra Leona, así como en Nigeria y otros lugares” ya había “determinado que el alcance sin precedentes del brote del Ébola en África constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales”¹⁰.

Ya en la parte dispositiva, el Consejo de Seguridad “exige el cese general e inmediato de las hostilidades en todas las situaciones...” y “exhorta a todas las partes en los conflictos armados a que realicen de inmediato una pausa humanitaria duradera...”. Es la primera vez que el Consejo de Seguridad en toda su historia realiza una petición de alto el fuego mundial y el establecimiento de una pausa humanitaria en todos los conflictos armados. No obstante, a pesar de que la petición se suma a los esfuerzos que viene desarrollando el secretario general en favor de un alto el fuego mundial inmediato, no tendrá una respuesta positiva por las partes aludidas.

Aunque la resolución se adopta por unanimidad, a partir de un proyecto de resolución presentado por Francia y Túnez¹¹, su adopción no ha resultado fácil, necesitando varias reuniones. En la Declaración que explica su voto, el representante permanente de China ante Naciones Unidas se refiere, sin nombrarlo expresamente, a Estados Unidos como el responsable de no haber alcanzado un consenso mucho antes¹². Por su parte, la Declaración de la Misión Permanente de los Estados Unidos, aclara el problema de fondo que ha retrasado la adopción de la resolución:

hemos insistido constantemente en la necesidad de transparencia absoluta y objetividad y de que se realice un intercambio oportuno de datos e información de salud pública con la comunidad internacional. También hemos subrayado la importancia que reviste la recopilación de datos precisos, con base científica, y el

9 Sobre la paulatina ampliación del concepto de paz y seguridad como mera ausencia de guerra a una visión más amplia de paz y seguridad, vid. ABELLÁN HONRUBIA, V. (1993). La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales por el Consejo de Seguridad de las naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política, en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Madrid: ed. Tecnos, pp. 3-18.

10 Vid. S/Res. 2177, de 18 de septiembre de 2014, párrafos preambulares tercero y quinto.

11 S/2020/638.

12 “Un país insistió en una postura unilateral, haciendo caso omiso del llamado de la comunidad internacional. Se retractó de sus palabras y rompió su promesa y el consenso, y dilató el proceso de consultas una y otra vez”, vid. S/2020/638, anexo 17.