

El impacto de la pandemia en una era de conflictos

The Impact of the Pandemic in an Era of Conflict

Claude Heller*

Recibido: 20 de enero de 2021

Aceptado: 5 de marzo de 2021

RESUMEN

La pandemia de la Covid-19 emergió en un contexto de inestabilidad internacional y de confrontación que ha caracterizado a la segunda década del siglo XXI. La ausencia de liderazgo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, derivada de la polarización entre los miembros permanentes, dificultó la aceptación de que la crisis sanitaria global representaba una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y obstaculizó una respuesta global efectiva. Si bien se ha producido un notable avance científico para la obtención en poco tiempo de vacunas contra la Covid-19, los egoísmos nacionales, la inequidad a su acceso y distribución han marcado el paso acentuando las desigualdades en el mundo. Los efectos económicos y sociales devastadores del coronavirus ponen en duda el cumplimiento de la Agenda 2030, provocando también un retroceso de los derechos humanos con consecuencias políticas. El fortalecimiento del sistema multilateral a partir de un nuevo consenso es indispensable.

Palabras clave: paz y seguridad internacionales; Consejo de Seguridad; Asamblea General; Agenda 2030; derechos humanos.

ABSTRACT

The Covid-19 pandemic emerged within a context of international instability and confrontation that has characterized the second decade of the 21st century. The UN Security Council's lack of leadership resulting from the polarization among its permanent members hindered the acknowledgement of the fact that the global sanitary crisis represented a threat to keeping international peace and security and hampered an effective global response. Even though remarkable technological advances enabled the rapid development of Covid-19 vaccines, national self-interests and unequal access and distribution have set the pace for deepening global inequalities. The devastating economic and social effects of the coronavirus call into question the fulfillment of the 2030 Agenda, also causing serious setbacks in human rights with political consequences. The strengthening of the multilateral system based on a new consensus is indispensable.

Keywords: peace and international security; Security Council; General Assembly; Agenda 2030; human rights.

* Experto ONU. Correo electrónico: <embcheller@gmail.com>.

La aparición devastadora de la pandemia de la Covid-19, que se ha expandido desde 2020 a lo largo del planeta, coincidió con una crisis del sistema internacional caracterizada desde la segunda década del siglo XXI por las rivalidades geopolíticas y las tensiones entre las grandes potencias; las guerras en curso y la inestabilidad en países de África y el Medio Oriente, América Latina, Asia, y Europa del Este; el proteccionismo y las guerras comerciales entre los actores centrales de la economía mundial; el cuestionamiento del multilateralismo como base de la cooperación entre los Estados y el abandono de acuerdos construidos en las últimas décadas por miembros fundadores del orden internacional que surgió de la Segunda Guerra Mundial. La ausencia de avances significativos en las negociaciones sobre los temas sustanciales de la agenda global —como la resolución de los conflictos más acuciantes, la carrera armamentista y la proliferación nuclear, el cambio climático, y la atención de las crisis humanitarias y migratorias— han sido consecuencia de ello. Las divisiones entre los Estados han limitado la capacidad de acción de las instituciones de las que se ha dotado la comunidad internacional para enfrentar los desafíos del presente como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), incluyendo el Consejo de Seguridad, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), así como la Organización Mundial del Comercio (OMC). No se han dado las condiciones para una reforma multilateral más acorde a los cambios en el escenario internacional que se han perfilado desde el fin de la Guerra Fría con la aparición de nuevos actores en el marco de la globalización. A ello se ha agregado una notable degradación de la vida política en diversos países con el desarrollo de distintas versiones del autoritarismo y de regímenes populistas avalados por procesos democráticos rechazando valores presuntamente consolidados en declaraciones solemnes y tratados, poniendo en duda el estado de derecho. El racismo, la xenofobia y el discurso del odio han favorecido la polarización social y las dificultades de convivencia entre pueblos y naciones.

En ese contexto, el propósito del presente texto es abordar, en primer lugar, cómo la pandemia ha incidido en las relaciones de poder y en las dificultades para promover una capacidad de respuesta eficaz en las instancias responsables de la seguridad global. En segundo lugar, se considerarán los obstáculos para enfrentar la crisis sanitaria de manera equitativa y sus efectos negativos para el logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, establecidos en 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas como una ambiciosa hoja de ruta en aras de un mundo más justo. En último lugar, se abordará el impacto que ha tenido en las condiciones de vida de importantes categorías de las poblaciones generando un peligroso retroceso en la protección de los derechos humanos.

La politización de la salud y los límites de la cooperación internacional

Cuando en diciembre de 2019 el gobierno chino reconoció públicamente que estaba enfrentando un nuevo tipo de epidemia en la ciudad de Wuhan, pocos gobiernos en el mundo le prestaron atención al hecho, bajo la creencia de que se trataba de un fenómeno aislado y circunscrito a su territorio que no tendría consecuencias en otras regiones. Fue hasta el 11 de marzo cuando la máxima instancia multilateral competente, la Organización Mundial de la Salud (OMS), reconoció oficialmente el coronavirus como una pandemia en virtud de su crecimiento exponencial primero en Europa, y luego en América y en los demás continentes variando su incidencia en los diferentes países (OMS, 2021). La pregunta que surgió de inmediato era: ¿cómo propiciar una respuesta coordinada de la comunidad internacional que ya había enfrentado crisis previas en esta materia? A medida que la propagación avanzó y con ella sus efectos destructivos, quedó claro que la pandemia no se limitaría al tema de la salud y que impactaría la geopolítica mundial teniendo repercusiones diversas en la vida interna de los Estados dependiendo de su capacidad de respuesta ante un fenómeno transfronterizo, y de las virtudes y defectos de sus liderazgos respectivos.

Sin embargo, la lucha por el poder se adentró en un nuevo terreno con el tema de la salud a nivel global al convertirse en causa de fricciones entre los Estados con mayor responsabilidad internacional. El artículo 24 de la Carta de la ONU le confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. Dicho órgano ya había establecido en el pasado que una pandemia puede representar una amenaza para la seguridad internacional por sus efectos colaterales agravando situaciones de inestabilidad regional. El primer precedente fue la adopción en 2000 de la Resolución 1308 (2000) sobre VIH/SIDA, al considerar que dicha epidemia representaba uno de los mayores desafíos para el desarrollo, el progreso y la estabilidad de las sociedades, por lo que se requería una respuesta comprehensiva global. Fue también el caso del brote del Ébola en África Occidental en 2014, cuando el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 2177 (2014) reconociendo que su propagación sin precedentes podría revertir los avances en la construcción de la paz y el desarrollo de los países afectados y que, de no ser contenida, su estabilidad estaría en riesgo al generarse disturbios, tensiones sociales y la degradación del ambiente político. En 2018, el Consejo asimismo aprobó la Resolución 2439 (2018) relativa a un nuevo brote en la República Democrática del Congo (RDC).

En 2020, el contexto fue radicalmente diferente. A pesar de la rápida escalada en el número de contagios y de víctimas en el mundo, el Consejo de Seguridad no estuvo en posibilidad de actuar de inmediato dadas las divergencias en su seno. Cuando Estonia, miembro no permanente de dicho órgano, propuso el 18 de marzo una declaración no vinculante sobre la crisis sanitaria llamando a la cooperación, China, Rusia y Sudáfrica la rechazaron poniendo en duda la existencia de un vínculo entre la pandemia y las amenazas a la paz y la seguridad

internacionales, y afirmando que el tema debería ser tratado en las instancias competentes. Igual suerte corrió un texto presentado por Túnez en nombre de los diez miembros electos, pero esta vez objetado por Estados Unidos al no señalarse expresamente el origen geográfico del virus, aspecto al que se oponían China y Rusia. El presidente de Francia, Emanuel Macron, tomó la estafeta iniciando consultas de alto nivel proponiendo una cumbre virtual de los cinco miembros permanentes que reconociera el impacto de la pandemia sobre la paz y la seguridad sin resultado alguno, dadas las divergencias existentes (Louchiki, 2020).

El principal impedimento de cualquier acción inmediata por parte del Consejo fue la insistencia de Estados Unidos de responsabilizar e identificar a China como el país en el que se había originado lo que denominaron en aquel momento como “el virus de Wuhan”. La situación de bloqueo no pudo ser superada ante el juego de recriminaciones mutuas entre Beijing y Washington, cuyas tensiones bilaterales ya presentes se acentuaron en el nuevo contexto, al tiempo que la administración de Trump, en el marco de su franca hostilidad hacia el sistema multilateral, acusaba a la OMS de ineficiencia y parcialidad en favor de China. La acusación estadounidense fue más allá de la retórica insinuando su secretario de Estado, Mike Pompeo, la existencia de sólidas pruebas de que el virus era una creación deliberada en un laboratorio para producir un arma bacteriológica, lo que daba pie a la amenaza de determinar responsabilidades jurídicas que le permitirían exigir a China compensaciones por provocar miles de muertes. Por su parte, en la misma línea de la teoría de la conspiración, portavoces de Beijing corrieron la versión de que el virus había sido introducido en su territorio por miembros del ejército de Estados Unidos que habían participado en los Juegos Militares Mundiales celebrados en octubre de 2019 en Wuhan. La intensificación de la rivalidad llegó a tal grado que en su campaña electoral, Donald Trump acusó públicamente a China de ser responsable por su incompetencia de “la masiva matanza mundial” (Infobae, 2020) buscando el apoyo de su electorado más extremista y eludiendo su propia responsabilidad por su reacción más que tardía ante la pandemia que pudo haber salvado miles de vidas. Ante las frecuentes acusaciones, el canciller chino advirtió que ambos países estaban al borde de una nueva Guerra Fría.

Por su parte, el Secretario General de la ONU, António Guterres, hizo un llamado público el 23 de marzo para que todas las partes involucradas en conflictos armados en el mundo suspendieran las hostilidades y acordaran un cese de fuego inmediato a fin de salvar vidas ante la gravedad de la situación (Noticias ONU, 2020). Algunas organizaciones como el Ejército de Liberación Nacional (ELN) en Colombia decretaron un cese unilateral temporal en el combate contra las fuerzas gubernamentales, pero la violencia continuó en Libia, Siria y en la República Democrática del Congo, entre otros conflictos. El llamado requería el respaldo más contundente y formal del Consejo de Seguridad, pero las diferencias entre China y Estados Unidos sobre la inclusión de una referencia al papel de la OMS, que favorecía entre otras la delegación asiática como había sido en las resoluciones precedentes sobre las cri-

sis sanitarias del VIH/SIDA y el Ébola, bloquearon la negociación que se prolongó por más de tres meses. El 8 de mayo, Estados Unidos bloqueó un proyecto de resolución impulsado principalmente por Francia que hacía referencia al papel de “las agencias especializadas de salud”, fórmula de compromiso insuficiente para Washington para sorpresa de los demás miembros. Por su parte, Rusia —con el apoyo de China y Sudáfrica— deseaba incluir una cláusula en la que se llamara al levantamiento de las sanciones que afectaban la entrega de suministros médicos en una referencia implícita a las medidas punitivas estadounidenses en contra de Irán y Venezuela.

La inacción y parálisis derivadas de la confrontación entre las grandes potencias y de la poca viabilidad de los intentos de otros miembros del Consejo para respaldar la propuesta del Secretario General, puso nuevamente en tela de juicio la credibilidad de dicho órgano principal en el momento en el que la situación empeoraba día a día en diversas zonas de conflicto con la amenaza adicional de una profunda recesión económica que afectaría con mayor fuerza a los grupos más vulnerables de la población mundial.

La ausencia de liderazgo mundial derivó en la prevalencia de los intereses nacionales sobre la solidaridad global. Fue evidente una clara falta de cooperación entre los gobiernos que adoptaron unilateralmente medidas restrictivas sin coordinación alguna, no sólo en materia de confinamiento y de aislamiento territorial mediante la prohibición de viajes, el cierre de fronteras y la libre circulación de personas, sino también prohibiciones de intercambio internacional de instrumentos y materiales médicos para el diagnóstico y el tratamiento de personas contagiadas. Aunado a ello, la insuficiencia de recursos financieros y humanos para combatir la pandemia llevaron a proyecciones catastróficas de las perspectivas de la economía mundial. El crecimiento del desempleo y de la pobreza anunciaba —de acuerdo con el FMI (2020)— la peor recesión desde 1929 afectando incluso a las economías más dinámicas. Por su parte, el BM (2020) calculó una caída de 5.2 % del Producto Interno Bruto en 2020, mientras que la OMC (2020) previó inicialmente una contracción del comercio global entre el 13 % y el 32 % al romperse las cadenas globales de valor. Al mismo tiempo, la pandemia puso en evidencia las desigualdades abismales entre países y al interior de todas las sociedades. La vigencia de modelos económicos de libre mercado considerados exitosos se puso en duda al poner nuevamente sobre la mesa el papel y la responsabilidad del Estado que debía responder simultáneamente a la crisis sanitaria y a sus secuelas económicas y sociales.

Ante este escenario, varios países, entre ellos México, reclamaron la responsabilidad del sistema multilateral frente a una amenaza global que desbordaba las fronteras nacionales. El 26 de marzo de 2020, bajo la presidencia de Arabia Saudita en el G20, tuvo lugar una cumbre virtual sobre la pandemia de la Covid-19 en la que el presidente de México urgió a que las Naciones Unidas interviniesen a fin de garantizar que todos los países tuviesen un acceso equitativo a medicamentos y equipo médico que por la emergencia estaban siendo acaparados por los que tenían mayor capacidad económica, y a que se previniera la especu-

lación en su adquisición (AMLO, 2020). Ello llevó a que México, ante la parálisis del Consejo de Seguridad por razones políticas mencionadas, presentara una iniciativa ante la Asamblea General que condujo a la adopción el 20 de abril de la Resolución 74/274 denominada “Cooperación Internacional para asegurar el acceso global a medicinas, vacunas y equipo médico para enfrentar la Covid-19” (AGNU, 2020). La resolución copatrocinada por 179 países fue precedida por una anterior más de corte declarativo, introducida por otras delegaciones, la Resolución 74/270 (AGNU, 2020), que, si bien llamaba a la seguridad global en el combate contra el coronavirus reconociendo el papel central de la ONU, no precisaba acciones específicas ni medios para hacerla efectiva.

La propuesta mexicana logró avanzar al ser resultado de un proceso transparente e inclusivo que tomó en cuenta sugerencias y precisiones de los Estados miembros que consolidaron el texto sin afectar su naturaleza y sus objetivos, y prevaleció sobre los proyectos alternativos de Arabia Saudita y de Rusia que no lograron el mismo grado de apoyo (Arrocha y De La Fuente, 2020). La negociación se desarrolló en un ambiente de tensión dado que la resolución fue circulada bajo el llamado procedimiento de silencio un día después de que el Presidente Donald Trump anunciase que Estados Unidos dejaría de aportar su contribución financiera a la OMS. Si bien la resolución 74/274 no se centraba en la acción del organismo especializado, si destacaba su liderazgo crucial en la coordinación de la respuesta global para contener la propagación del coronavirus. Politizando el tema, Estados Unidos se disoció de los párrafos referentes a la OMS y no copatrocinó la resolución. Otras delegaciones emitieron sus observaciones, pero sin cuestionar el proyecto, y para México era necesario prevenir un debate que rompiera el consenso y centrarse en el objetivo central de la iniciativa orientada a la adopción de medidas prácticas. La resolución incluyó acciones que quedaban a cargo de los Estados miembros, así como mandatos específicos para el Secretario General. Entre ellas se mencionaban la identificación de acciones y la formulación de recomendaciones para un acceso justo, equitativo, transparente y oportuno a las futuras vacunas de la Covid-19, así como a herramientas de diagnóstico y suministros médicos, con el fin de ponerlas a disposición de los Estados, en particular de los países en desarrollo más necesitados.

En mayo del mismo año se celebró en Ginebra la 73 Asamblea General de la OMS que reúne anualmente a sus 194 Estados miembro y que es su máximo órgano decisorio teniendo entre sus facultades la de responder a las situaciones de emergencia. El telón de fondo que podría haber contaminado el encuentro era la reiteración de las acusaciones estadounidenses sobre las acciones y omisiones tanto de la OMS como de China (Villareal, 2020). A pesar de ello se pudo aprobar sin votación una resolución “Covid-19” de consenso, que si bien no era vinculatoria, constituyó una declaración política tomando nota del liderazgo de la organización, aunque sin avalar necesariamente sus decisiones, llamando a considerar las eventuales vacunas y otros productos médicos como bienes públicos globales e invitando

al Director General a promover una evaluación imparcial, independiente e integral del Reglamento Sanitario Internacional de Salud sin mencionar a China ni a ningún otro país. Ello respondía a la solicitud de numerosos gobiernos para que se estableciera un grupo independiente de evaluación sobre la respuesta mundial a la pandemia, el cual fue integrado el 9 de julio por trece expertos internacionales encabezado por la ex primera ministra de Nueva Zelanda, Helen Clark, y la expresidenta de Liberia, Ellen Johnson Sirleaf; en dicho grupo independiente participa el expresidente Ernesto Zedillo.

Fue hasta julio cuando, después de largas transacciones, el Consejo de Seguridad estuvo en condiciones de adoptar por unanimidad una resolución que respaldaba el llamado del Secretario General para un cese de fuego global al superar la controversia sobre la mención de la OMS, citando de manera genérica, en la típica ambigüedad constructiva de la diplomacia de la ONU, la Resolución 74/270 de la Asamblea General sobre “Solidaridad mundial para luchar contra la enfermedad denominada coronavirus (Covid-19)” en la que sí se hizo una referencia explícita al nombre y papel de la organización. En la Resolución 2532 (2020) sobre el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, promovida por Francia y Túnez, se expresó la grave preocupación sobre el impacto devastador de la pandemia de la Covid-19 en el mundo, particularmente en aquellos países asolados por conflictos armados y en situaciones postconflictos, o afectados por crisis humanitarias. Asimismo, en el texto se reconoció que las condiciones de violencia e inestabilidad que se dan en las situaciones de conflicto podían exacerbar la pandemia, y que, a la inversa ésta podría agravar las condiciones humanitarias negativas.

Por ello, el Consejo convino en demandar una cesación de hostilidades general y completa en todas las situaciones en su agenda respaldando los esfuerzos del Secretario General y de sus Representantes Especiales, y llamó a las partes en conflicto a comprometerse a acordar una pausa de por lo menos 90 días consecutivos, a fin de que se pudiera brindar la asistencia humanitaria. Se dejó en claro en el texto que el cese de fuego y la pausa humanitaria no se aplicaba a las operaciones militares contra el Estado Islámico en Iraq y el Levante (ISIS), Al-Qaeda y al Frente Al-Nusra así como a otros grupos terroristas designados por el Consejo.

A partir de la aprobación de la resolución, el Secretario General ha presentado informes de actualización en septiembre de 2020, enero y febrero de 2021 (SCR, 2021) sobre la implementación de la mencionada resolución (S/RES/2532, 2020). La iniciativa del Secretario General avalada muy tardíamente por el Consejo fue inicialmente positiva, pero perdió fuerza ya que los ceses de fuego que le siguieron fueron más bien temporales y de efectos limitados. La pandemia ha dificultado la acción diplomática, el desempeño de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, los esfuerzos de pacificación de las Misiones Políticas y de los enviados de la ONU sin modificar necesariamente la dinámica de los conflictos en curso. En algunos casos, la presión internacional derivada del llamado de la ONU contribuyó parcialmente en octubre del año pasado a un frágil cese de fuego en el conflicto armado in-

terno en Libia cuyos términos de implementación y monitoreo son objeto de arreglos por una comisión militar conjunta.

Paralelamente, un Foro de Diálogo Político en Túnez impulsó negociaciones entre las partes con la perspectiva de celebrar elecciones nacionales el 24 de diciembre de 2021 que pondría fin a una guerra civil con múltiples actores internacionales. Afganistán se encuentra en un punto de inflexión al mantenerse las negociaciones de paz entre el gobierno y los talibanes que representan una oportunidad para poner fin a décadas de inestabilidad y conflicto, sin embargo, actos recientes de violencia extremista ponen en riesgo el proceso. En situaciones de conflicto tan diversas como en Mozambique o el este de Ucrania se han respetado ceses de fuego que podrían anunciar un futuro más promisorio. Entretanto, con el apoyo de la ONU, han proseguido gestiones en favor de negociaciones entre fuerzas en conflicto en las cruentas guerras en Yemen y Siria, en las que la intervención de potencias regionales y de fuera de la zona ha significado un factor decisivo. Pero el balance de la acción multilateral ha sido tan negativo que en una expresión de desaliento el presidente de Francia, Emmanuel Macron, se sintió obligado a constatar públicamente que el Consejo de Seguridad ya no producía soluciones útiles como lo había demostrado su silencio sobre la crisis sanitaria más grave desde la Segunda Guerra Mundial, y al ser rehén del duopolio Estados Unidos-China (Les Echos, 2020).

El 2020 concluyó con dos conflictos armados adicionales en la agenda internacional ante la impotencia del Consejo. La confrontación entre Azerbaiyán y Armenia sobre el disputado territorio de Nagorno Karabaj significó la victoria de la primera en una guerra que llegó a su fin el 9 de noviembre con la imposición de un cese de fuego cuyos términos fueron definidos exclusivamente por Rusia. En Etiopía, las fuerzas gubernamentales aplastaron a las fuerzas disidentes de la región del Tigray, provocando víctimas y desplazamientos masivos de personas. El impacto de la pandemia seguirá incrementando las tensiones y la inestabilidad en regiones en crisis en la medida en que la recuperación económica y sanitaria será desigual. A enero de 2021 más de dos millones de personas habían fallecido por la Covid-19 y cerca de cien millones de personas se habían contagiado desbordando los sistemas de salud y generando crisis económicas y sociales cuyos efectos están aún lejos de percibirse con la pérdida de 500 millones de empleos y daños ambientales que se estiman en 200 000 millones de dólares (De la Fuente, 2021).

¿Una nueva oportunidad para el multilateralismo?

La evaluación del desempeño, los costos políticos y la rendición de cuentas de quienes se han visto al mando frente a una crisis sin igual en las últimas décadas ya han cobrado factura con consecuencias para la reconfiguración del mundo tal como lo conocimos. En el

caso de Estados Unidos, el escenario político cambió radicalmente. Al principio de 2020 las previsiones de los expertos apuntaban a que el presidente Donald Trump sería reelecto a partir de las condiciones favorables de la economía y la desorganización del Partido Demócrata en el que no se apreciaba un líder capaz de enfrentarlo con éxito en la contienda. El resultado fue otro, la Covid-19 tuvo como primer impacto paralizar la campaña electoral con la suspensión de las elecciones primarias en varios Estados y el aplazamiento de las tradicionales convenciones demócratas y republicanas que formalizan las candidaturas presidenciales y que debieron realizarse de manera virtual. El brutal número de contagios y muertes en el país con sus efectos en la economía y el empleo sin un plan de acción por parte de un mandatario negacionista de la gravedad de la crisis sanitaria, a los que se agregaron hechos como la violencia racial que mostraron las fracturas y la profunda polarización de la sociedad, modificaron radicalmente la ecuación en lo que acabó siendo un turbulento proceso electoral que generó una crisis política sin precedente.

La recuperación de la credibilidad de Estados Unidos en el mundo pasa por la redefinición de su política exterior. El ascenso a la presidencia de Joseph Biden conlleva la vuelta al multilateralismo lo cual influirá en el tratamiento de los principales desafíos globales y en el equilibrio del poder. De inmediato su administración anunció la suspensión del proceso de salida de la OMS lo cual favorece la cooperación sanitaria internacional contra la pandemia de la Covid-19 bajo criterios estrictamente científicos, el fortalecimiento del papel del propio organismo una vez que se hayan evaluado las insuficiencias de su gestión, y un manejo más racional de los diferendos con China.

En enero de 2021, en su informe preliminar, el panel de investigación sobre la gestión global de la pandemia adelantó que China y la OMS habían reaccionado tardíamente. Mientras que el gobierno de Beijing notificó la aparición del virus hasta el 31 de diciembre de 2019, la OMS no declaró una emergencia internacional sino hasta el 30 de enero de 2020 y calificó la crisis sanitaria como una pandemia hasta el 11 de marzo cuando ya había 118 000 casos de contagio en el mundo y 4 000 fallecidos. Además, el panel asentó que si bien el objetivo es que la Organización encabece y coordine la atención internacional contra las emergencias sanitarias, no cuenta con la autoridad suficiente sobre los Estados ni tampoco con los recursos financieros y humanos necesarios (El Financiero, 2021). El Comité presentará su informe final en la Asamblea General de la OMS en mayo de 2021 con sus recomendaciones a los Estados miembros. Por otro lado, una misión de expertos de la OMS se desplazó a Wuhan para investigar el origen de la epidemia y si bien sus conclusiones generales apuntan a señalar que el coronavirus no fue creado en un laboratorio, persisten las dudas y la administración Biden parece inclinada a insistir en la creación de otro comité científico independiente sobre esta cuestión particular. De esta manera, Estados Unidos anunció su decisión de involucrarse nuevamente en el Consejo de Derechos Humanos del cual se separó en 2018, a la vez que expresó su apoyo a la candidata de Nigeria, Ngozi

Okonjo-Iweala, a la dirección general de la OMC lo que permite destrabar el bloqueo existente en una organización clave y que en su reactivación podría jugar un papel positivo en el proceso de recuperación económica. Asimismo, el presidente Biden, revirtiendo la política destructiva de su antecesor, decidió el regreso de Estados Unidos al Acuerdo de París sobre cambio climático de 2015, tomando además la iniciativa de convocar a una cumbre en abril próximo que podría contribuir al éxito de la COP26 que se celebrará en Glasgow en noviembre próximo. En el terreno nuclear, a pesar de las múltiples fricciones con Rusia (que van desde la injerencia en las elecciones de 2016 y 2020, los ataques cibernéticos, la desestabilización de Ucrania, la guerra en Siria hasta la represión de la oposición ejemplificada en el emblemático caso de Alexei Navalny), el gobierno estadounidense acordó la prórroga por cinco años del Tratado NEW START que vencía a principios de febrero, y que es la base de la estabilidad estratégica entre las dos grandes potencias nucleares.

La reactivación de la política exterior estadounidense implica también una revisión de las relaciones con países socios, amigos o rivales, y un enfoque más constructivo en favor de la desactivación diplomática de los principales focos de tensión internacional —destacando los relativos a la proliferación nuclear (Irán, Corea del Norte) y a las diversas vertientes de los conflictos en el Medio Oriente y África del Norte (Libia, Palestina, Siria, Somalia, Yemen, entre otros).

Si bien es claro que las principales prioridades en el corto plazo de la nueva administración se vinculan a la agenda doméstica, su propósito de recuperar influencia y liderazgo constituye una variable de primer orden que incidirá en un nuevo curso de las relaciones internacionales y del orden que habrá de surgir del cataclismo de la pandemia en lo que será un largo proceso de recuperación económica y social con consecuencias políticas imprevisibles en diversos contextos nacionales. Mucho dependerá también de la reorientación de sus relaciones particularmente con China con la que se anuncia una competencia extrema, pero sin llegar necesariamente al conflicto. En su primera intervención sobre política exterior, Biden mostró su determinación para enfrentar las crecientes ambiciones de China de rivalizar con Estados Unidos, y de contrarrestar “sus abusos económicos y su acción agresiva y coercitiva en materia de derechos humanos, propiedad intelectual y gobernanza global” (The White House, 2021). En sus primeros contactos con Xi Jinping, Biden no dejó de expresar sus preocupaciones sobre la pérdida de libertades en Hong Kong, la soberanía de Taiwán, y la situación de los derechos humanos de los uigures en la provincia de Xinjiang y de otras minorías. Para Beijing se trata de asuntos soberanos, por lo que no aceptará la injerencia estadounidense o de otros países.

Pero también el reacomodo internacional dependerá de la relación con Rusia hacia la que Washington desarrollará una política más inflexible frente a las transgresiones toleradas por Donald Trump, y del protagonismo de otros actores relevantes como la Unión Europea con Alemania y Francia a la cabeza, India, Japón y otras potencias regionales. A ello se

añade la incógnita sobre el papel que desempeñará el Reino Unido, miembro permanente del Consejo de Seguridad y potencia nuclear, al concretarse el Brexit y dejar de estar alineado automáticamente con las posturas de sus antiguos socios europeos. Pero lo que está en juego es la gobernanza global y para ello deberá demostrarse que las bases del multilateralismo tienen que ser transformadas para hacer frente a los nuevos desafíos del presente.

La lucha inequitativa por la supervivencia y la competencia por la vacuna

La sombra de la desigualdad en la preservación de la salud a nivel mundial y en el acceso a las vacunas en las mismas condiciones, se asoma en el horizonte a pesar de las palabras y las buenas intenciones de las declaraciones y resoluciones en las instancias multilaterales mencionadas.

Derivado de la fragilidad e insuficiencias de los sistemas sanitarios, la búsqueda o fabricación de mascarillas, ventiladores, equipo médico indispensable y eventuales tratamientos efectivos, atender la crisis sanitaria se convirtió en el objetivo principal y más apremiante de todos los gobiernos. Ello ha dado lugar a complejas redes de alianzas de composición variables entre gobiernos y las empresas farmacéuticas más avanzadas en la elaboración de vacunas que no siempre corresponden a un espíritu de cooperación global. China hizo de ello una cuestión de honor y de imagen al destacar la cooperación brindada a países de la Unión Europea en un primer momento, y a los de otras regiones en el mundo.

Los mecanismos propulsados por la ONU son los únicos que contemplan que a los países más pobres se les otorguen vacunas sin costo alguno y a que se les ayude a que implementen sus programas de vacunación sin importar su capacidad de pago gracias a un Fondo Multilateral mediante compras consolidadas por adelantado. A su amparo se creó la plataforma COVAX en la que participan 177 países y que está codirigida por la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la preparación de epidemias (CEPI), la Alianza para las Vacunas (GAVI) y la OMS, en colaboración con productores de vacunas en todo el mundo. Se trata de un instrumento de financiamiento destinado a incentivar la colaboración entre organismos internacionales y fabricantes de vacunas para que una vez que ellas muestren ser eficaces y seguras, estén disponibles a nivel mundial tanto para los países tanto de mayores como de menores ingresos.

Sin embargo, los países occidentales más desarrollados y con mayor capacidad de investigación científica y tecnológica buscaron asegurarse el acceso prioritario a la inoculación de sus poblaciones pactando millones de dosis con las principales firmas farmacéuticas establecidas en sus propios países, más avanzadas en sus ensayos clínicos, tales como Pfizer, AstraZeneca, y Moderna, que fueron aprobados en diversos países en los que se inició el proceso de distribución y aplicación desde fines de 2020. La competencia por la obten-

ción de una vacuna adquirió una dimensión geopolítica al anunciar Rusia la aprobación y aplicación masiva del Sputnik V, diseñada por el Laboratorio Gamaleya de Moscú, y cuya denominación tiene una carga histórica de la rivalidad científica de la Guerra Fría. China hizo lo propio al patentar la vacuna CanSino y lanzó su producción que permitiría su aplicación a su población en un breve plazo y en el exterior.

Los fines económicos-comerciales y políticos-nacionales han prevalecido sobre la conformación de un mecanismo de gobernanza global. En enero de 2021, el director de la OMS al denunciar “el nacionalismo de las vacunas” criticó el acaparamiento por parte de los países más poderosos que han ofrecido, por medio de nuevos acuerdos —fuera de COVAX—, pagar más a las empresas farmacéuticas a fin de abastecerse a la brevedad posible. De los 42 países que empezaron a vacunar a principios de 2021, 36 eran de los de mayor ingreso y 6 de nivel medio alto, poniendo en riesgo el compromiso de garantizar un acceso equitativo previsto al elevar los precios de los productos (Adhanon, 2021). Paralelamente, la OMS también se vio obligada a criticar a la Unión Europea por su intención de controlar las exportaciones de vacunas producidas dentro del bloque de la UE al entrar en conflicto con las empresas manufactureras por no honrar, en el inicio de 2021, el cumplimiento en los contratos de precompra.

La carrera por la inmunización obligó a los gobiernos de América Latina a buscar alternativas para proteger a su población por encima de la connotación política que se ha dado a la proveniencia de ciertas vacunas y las afirmaciones en distintos países que desacreditaron a la rusa, sobre la cual se expresaron inicialmente dudas por la falta de información científica hasta que la reconocida revista especializada *The Lancet* avaló su eficacia. Sin embargo, la diplomacia de Moscú cruzó las líneas políticas del mapa regional al abrir puentes incluso con gobiernos poco afines.

México ha sido un buen ejemplo de la búsqueda de diversificación de fuentes de suministro de vacunas apostando a varias pistas en su Plan Nacional de Vacunación. Fue así como participó en todos los esfuerzos multilaterales para el aceleramiento, desarrollo, producción y distribución justa de la vacuna como miembro de la CEPI, la GAM y la OMS. Pero también el gobierno mexicano se avocó a gestionar contratos bilaterales con diversas entidades y gobiernos. El 12 de agosto de 2020, Argentina y México anunciaron un acuerdo para la producción y distribución en América Latina de una vacuna desarrollada por AstraZeneca y la Universidad de Oxford, con el apoyo fundamental de la Fundación Slim. Las dos primeras fases clínicas resultaron promisorias y al cumplir con la Fase Tres, y ser certificadas por las autoridades competentes, su elaboración y producción se desarrollaría en laboratorios designados de ambos países (SRE, 2020). La búsqueda por las vacunas incluyó gestiones de alto nivel ante diversas autoridades, como fue el caso del contacto del Secretario de Relaciones Exteriores mexicano, Marcelo Ebrard, con el Alto Representante de Unión Europea para Asuntos Exteriores y de Seguridad para garantizar que México no

se viera afectado por sus disposiciones para la exportación de cientos de miles de dosis de Pfizer, y la llamada telefónica del 25 de enero entre los presidentes López Obrador y Putin para acordar el contrato de adquisición de 24 millones de dosis y el inicio de su recepción a fines de febrero.

Hasta febrero de 2021, México tenía contratos firmados con diversas farmacéuticas para la adquisición de 232 millones de dosis de cinco vacunas diferentes (Arista, 2021). Sin embargo, el acaparamiento del medicamento por países productores como Estados Unidos provocó retrasos en los envíos previamente pactados. Con Pfizer se interrumpió el suministro de casi un mes entre enero y febrero, porque cerró temporalmente su planta en Europa, lo cual no estaba previsto, afectando a México y a varios países del mundo. Por ello las autoridades se vieron obligadas a realizar nuevas adquisiciones para no paralizar la campaña de vacunación como fue el caso de más de dos millones de dosis de Astra Zeneca provenientes de la India.

Ante la situación de acaparamiento, México decidió elevar el tema al más alto nivel al participar en el debate abierto del Consejo de Seguridad sobre la implementación de la Resolución 2532 (2020) respecto a lo que ocurre en el mundo: la desigualdad y la inequidad en el acceso a las vacunas que lleva a una baja o inexistente tasa de vacunación en varias regiones. En su intervención, el canciller Ebrard subrayó la necesidad de que el mecanismo de vacunación Covax acelere la distribución de las vacunas y se revierta la dinámica del acaparamiento, tomando en cuenta que más de cien países no habían recibido ni siquiera una dosis. México, en su calidad de presidente *pro tempore* de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), subrayó la desigualdad existente mencionando que el mecanismo Covax ha resultado insuficiente, por lo que debe privilegiarse la distribución a los países con menos recursos los cuales, si se mantiene la tendencia actual, tendrían acceso a las vacunas hasta mediados de 2023. El Canciller también mencionó que el avance obtenido en la consolidación de la paz y el desarrollo se ha revertido y que las campañas de vacunación en cuarenta y cinco países con crisis humanitarias o de refugiados se han interrumpido (SRE, 2021).

La pandemia no ha tenido una respuesta internacional suficientemente coordinada para ampliar en el menor tiempo posible el acceso a equipos de diagnóstico, tratamientos y vacunas reconociendo que la inmunización a gran escala es un bien público mundial que debe estar al alcance de todos a un costo accesible. La dotación de vacunas por los distintos laboratorios a la plataforma de COVAX ha sido claramente insuficiente y el tiempo apremia para su adquisición y aplicación urgente a millones de personas, de acuerdo con las necesidades en el mundo. De la atropellada experiencia de más de un año, la comunidad internacional deberá revisar estrategias, capacidades de respuestas y marcos institucionales que le permitan enfrentar con éxito y eficiencia futuros desafíos para la preservación de la salud que se ha convertido en un tema esencial de la seguridad global.

La postergación de la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La pandemia ha obligado a países y entidades internacionales a revisar sus prioridades, debiendo reasignar recursos para enfrentar la emergencia en sus diversas vertientes. Ello afecta también los compromisos adquiridos a nivel multilateral. En 2015 la Asamblea General de la ONU adoptó por medio de la Resolución A/RES/70/1 un programa de acción ambicioso que sucedía a la Agenda de los Objetivos del Milenio aprobados en 2000, después de casi tres años de negociaciones y consultas con diversos actores. La nueva Agenda 2030 asumió el carácter multidimensional del desarrollo e integró entre sus 17 objetivos y 169 metas no sólo propósitos económicos y sociales en la lucha contra la pobreza y la desigualdad en sus diversas manifestaciones, sino otras dimensiones relacionadas con la sostenibilidad ambiental, el clima, la paz, la justicia, la igualdad de género y los derechos humanos, involucrando a todos los países independientemente de su nivel de renta y sin la distinción tradicional Norte-Sur de las décadas anteriores. El documento se convirtió en marco de referencia para la definición de estrategias nacionales, regionales y globales a favor del desarrollo sostenible, así como para forjar políticas de cooperación entre los Estados, los organismos e instituciones financieras internacionales, y las organizaciones de la sociedad civil en su sentido más amplio.

La crisis de Covid-19 trastornó el cumplimiento de la hoja de ruta establecida por sus efectos económicos y sociales asimétricos de acuerdo con las condiciones de desarrollo en regiones y países. El cierre de fronteras y bloqueos sanitarios condujo a la contracción de la demanda y oferta de bienes afectando las exportaciones e importaciones, el turismo y el mercado petrolero. La clausura forzada de empresas y comercios han llevado al desempleo a millones de personas aumentando la falta de oportunidades y la precariedad laboral. Sin embargo, se han revertido los avances logrados en dos décadas en la reducción de la desigualdad, del desempleo y en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población con un mayor acceso a la salud, el agua, la educación, la electricidad y la vivienda.

En julio de 2020, la ONU presentó un informe desolador sobre el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) señalando que las categorías más vulnerables —infantes, personas mayores o con discapacidad, mujeres, migrantes y refugiados— eran las que más sufrían los estragos de la pandemia (ONU). De acuerdo con las estimaciones iniciales, la cifra adicional de personas en extrema pobreza ascendería en 71 millones en 2020 —y a 150 en 2021, de acuerdo con el Banco Mundial—, mientras que el desempleo o el subempleo afectaría a 1 600 millones de trabajadores vulnerables en la economía informal con un ingreso que se habría desplomado en 60 % en el primer mes de la crisis. La limitada protección social y el incremento de precios han puesto incluso en riesgo de pobreza y hambre a personas que escapaban a esa clasificación antes de este contexto. Más de 1 000 millones de perso-

nas que subsisten en condiciones de marginación en todo el mundo y se encuentran en una grave situación de exposición a la pandemia dada la falta de viviendas adecuadas, de agua corriente, de servicios sanitarios, de gestión de residuos y de salud, así como la saturación de los transportes públicos y el acceso limitado a instalaciones públicas de salud. La educación de millones de menores ha sido afectada por el cierre de escuelas y las dificultades del aprendizaje remoto por parte de quienes carecen de ordenadores e Internet. Paralelamente, el encierro y la falta de movilidad han provocado el aumento de denuncias en muchos países de la violencia doméstica en contra de mujeres y niños.

La revisión de los 17 ODS en el contexto de la nueva crisis global¹ lleva a la conclusión de que estos podrán ser alcanzados muy parcialmente y de manera desigual a los pocos años del plazo fijado. Debe tenerse en cuenta que antes de la pandemia ya se registraban tendencias negativas en la erradicación del hambre y la malnutrición que ya habían aumentado en 2018 con 113 millones de personas que en 53 países experimentaban inseguridad alimentaria aguda, a los que se agregaban 143 millones en 42 países en situación precaria (Food Security Information Network, 2019). Más de 235 millones de personas requieren de una ayuda humanitaria urgente (40 % más que en 2019) y otros 270 millones sufren de inseguridad alimentaria aguda de acuerdo con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), en el que se encuentran al borde de la hambruna países en conflicto (De la Fuente, 2021).

A ello se agrega la aceleración del cambio climático a una velocidad mayor que la prevista. El aumento de desastres naturales derivados de huracanes de gran intensidad e inundaciones en algunas regiones contrasta con sequías e incendios en otras provocando crisis económicas y humanitarias que dificultan la capacidad de recuperación e implementación de los objetivos de desarrollo sostenible. Inevitablemente, ante los nuevos desafíos que provoca la pandemia, la comunidad internacional deberá replantear tanto en las organizaciones e instituciones multilaterales y regionales, así como en el G20 y el G7, la estrategia a seguir para adaptar la Agenda 2030 a las nuevas realidades y necesidades.

El retroceso en materia de derechos humanos

Ante la existencia de guerras y conflictos que afectan a millones de personas, la situación de los derechos humanos en el mundo ha empeorado en términos generales en detrimento de las obligaciones asumidas por los Estados en pactos y convenciones. En la pandemia se han visto especialmente afectados el derecho a la vida, a la salud e integridad personal, así

¹ Entre ellos, fin de la pobreza; hambre cero; salud y bienestar; educación de calidad; igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequible y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; ciudades y comunidades sustentables; acción por el clima; paz, justicia e instituciones sólidas; y alianzas para lograrlos.

como al trabajo, a la seguridad social, a la educación, a la alimentación, al agua y a la vivienda junto con los civiles y políticos, teniendo en cuenta que los derechos humanos son indivisibles, interdependientes, inalienables y que se encuentran interrelacionados.

La respuesta de una gran mayoría de gobiernos para proteger a sus ciudadanos de la propagación y contagio de la COVID-19 ha incluido amplias restricciones de derechos, entre ellos la libertad de la circulación, expresión y reunión. Ello no contraviene necesariamente a las normas internacionales que contemplan la adopción de medidas excepcionales frente a situaciones que representan una grave amenaza a la población de una nación siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que impone el derecho internacional, y no entrañen discriminación alguna fundada por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. Sin embargo, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos establece que ninguna circunstancia excepcional autoriza al Estado a suspender, entre otros derechos, el derecho a la vida y a ser privado de ella; la prohibición de la tortura y los tratos crueles, inhumanos o degradantes; la prohibición de la esclavitud o la servidumbre; y la libertad de pensamiento, conciencia y religión. Se trata de derechos absolutos e inderogables que no admiten limitaciones de ninguna especie (OHCHR, 1966).

Las restricciones por motivos de salud pública o emergencia nacional, como el confinamiento, la cuarentena, el aislamiento de personas sintomáticas, y la prohibición de desplazamiento dentro del propio territorio deben de ser conformes con el derecho basadas en evidencias científicas, no arbitrarias ni discriminatorias en su aplicación, respetuosas de la dignidad humana y sujetas a revisión por autoridades competentes. Los estados de emergencia y excepción decretados en virtud de la pandemia deben cumplir con el principio de legalidad, proporcionalidad, y temporalidad en el marco de una sociedad democrática, sin discriminación alguna. Frente a un contexto global extraordinario, los diferentes órganos del sistema universal de derechos humanos han señalado que las declaraciones de emergencia basados en el brote de la Covid-19 no deberían utilizarse como excusa para atacar a grupos, minorías o grupos específicos. Desde que estalló la crisis sanitaria global, al menos ochenta y cuatro países impulsaron políticas y medidas de emergencias, pero sólo once informaron oficialmente a las Naciones Unidas de sus obligaciones en materia de derechos humanos (HRW, 2021).

La Alta Comisionada de Derechos Humanos, Michelle Bachelet, así como los órganos de los nueve tratados fundamentales en la materia, han llamado la atención sobre la necesidad de proteger a la población civil en zonas de conflicto y a personas vulnerables como refugiados y migrantes, y a aquellas en situaciones de pobreza, discapacidad o que se encuentran privadas de libertad siendo las prisiones y los centros de detención un peligroso foco de infección (Bachelet, 2020a, 2020b). El Comité de Naciones Unidas contra la Tortura y otras instancias de Naciones Unidas registraron que en junio de 2020 más de 78 000 personas privadas de su libertad habían contraído Covid-19 en setenta y nueve países y al

menos 1 100 habían fallecido en prisiones de treinta y cinco de ellos (OHCHR, 2020). Este panorama es resultado de la vulnerabilidad de las personas en detención que no pueden guardar la distancia social en una situación de crisis, el hacinamiento, las deplorables condiciones penitenciarias y la falta de atención médica adecuada.

En lo que António Guterres denominó como “un tsunami del odio” se reproducen actos racistas contras extranjeros, migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, incluso en países de renta media como si ellos fuesen responsables de la propagación del virus (Guterres, 2020). Frecuentemente hacinados en centros de detención o en espacios improvisados sin los servicios sociales mínimos, la pandemia ha hecho estragos entre esa población vulnerable. En Europa, ante una deficiente gestión gubernamental, se han multiplicado los incidentes racistas y xenófobos contra migrantes como los ocurridos en los últimos meses en las Islas Canarias que han derivado en actos de violencia poniendo en peligro su propia vida. Por otra parte, personas de origen asiático han sido igualmente estigmatizadas por provenir de la región en la que se originó el virus.

La pandemia agravó la crisis de derechos humanos al adoptar diversos gobiernos mayores medidas represivas que no siempre guardan relación alguna con la emergencia sanitaria. Los regímenes autoritarios y autócratas, pero también aquellos que fueron electos democráticamente, utilizaron la situación de emergencia para violar el Estado de derecho mediante decretos y acciones arbitrarias sancionadas en algunos casos por el poder legislativo bajo su control. De acuerdo con la compilación de la organización no gubernamental Human Rights Watch, al menos 83 gobiernos han usado la pandemia de Covid-19 para justificar violaciones al ejercicio de la libertad de expresión y de reunión (HRW, 2021). La violencia de las fuerzas del orden provocando incluso la muerte en algunos casos, la detención arbitraria, el arresto y el enjuiciamiento de personas, la dispersión de manifestaciones pacíficas, la censura y cierre de medios de comunicación, y la promulgación de leyes imprecisas que criminalizan expresiones que amenazarían a la salud pública, han impactado los derechos humanos de acuerdo con las circunstancias nacionales en cada país. Las víctimas han sido periodistas, intelectuales, activistas, defensores sociales, trabajadores de la salud, opositores políticos y ciudadanos que han criticado por diversas vías la respuesta de los gobiernos al coronavirus.

Por su parte, China ejerció la censura y medidas represivas para ocultar noticias negativas acallando incluso a los médicos que en la ciudad de Wuhan trataron durante diciembre de 2019 de advertir a la opinión pública de la gravedad de la epidemia de coronavirus. También en Bangladesh, Camboya, Egipto, Tailandia, Turquía y Venezuela sólo han tenido cabida las informaciones oficiales, siendo censurados o sancionados periodistas y ciudadanos por informar o expresar opiniones distintas sobre la pandemia y las gestiones gubernamentales en los medios de comunicación y en las redes sociales. En casos como los de Filipinas, India, Indonesia, Malasia, Birmania, Nepal, Sri Lanka, Sudáfrica y Turquía se aprobaron

leyes restrictivas para combatir noticias falsas. En Jordania, Marruecos, Omán y Yemen se emitieron decretos para suspender la impresión y la distribución de periódicos que informaban sobre la pandemia.

En Hungría, bajo la lupa de la Unión Europea por las distintas iniciativas del gobierno que han acentuado en los últimos años el desmantelamiento del estado de derecho, el Parlamento aprobó una ley el 4 de abril de 2020 que le ha permitido gobernar al primer ministro Viktor Orbán con poderes extraordinarios sin límite temporal y sin control parlamentario. La legislación sanciona la difusión de noticias falsas y el alarmismo sobre el coronavirus con cinco años de prisión convirtiéndose en un arma para encarcelar a periodistas críticos del gobierno. Además, se estableció que mientras la legislación seguirá vigente se suspenden los procesos electorales (Blanco, 2020; Paredes, 2020). En Turquía, el presidente Recep Tayyip Erdogan decidió en mayo del año pasado la liberación de 30 % de la población penitenciaria a fin de descongestionar las cárceles para prevenir la propagación del coronavirus, pero esa medida positiva no incluyó a periodistas críticos, activistas de oposición ni a presos políticos presuntamente implicados en el intento de golpe de estado de 2016 (Mourenza, 2020). En América Latina, la pandemia se vio precedida por las explosiones sociales que surgieron en el segundo semestre de 2019 expresando el descontento ante la desigualdad en Chile, Ecuador, Colombia y Perú, a las que se agregaban las crisis estructurales en Cuba, Haití, Nicaragua y Venezuela.

En este 2020, decenas de elecciones previstas en los cuatro continentes fueron pospuestas debido a la crisis sanitaria (IIDEA, 2020). En algunos casos, gobiernos autoritarios aprovecharon las circunstancias para aplazarlas bajo el argumento de que no existían las condiciones para su realización. Las autoridades de Hong Kong decidieron posponer las elecciones legislativas en una situación de enorme tensión al ser aprobada una draconiana Ley de Seguridad Nacional diseñada para contrarrestar las movilizaciones de la oposición democrática. En Bolivia, el gobierno provisional de Janine Añez aplazó las elecciones generales en tres ocasiones en 2020 con el pretexto de la pandemia en un ambiente de polarización, persecución del entorno cercano del expresidente Evo Morales así como de graves violaciones de derechos humanos.

En el plano internacional, las grandes potencias no encontraron impedimento alguno para proseguir sus objetivos políticos y su confrontación en detrimento de las poblaciones vulnerables en tiempos de pandemia. Fue así como Rusia, enfrentada a los miembros occidentales y sus aliados, dificultó en el Consejo de Seguridad hasta el 11 de julio de 2020 la aprobación de la Resolución 2533 (2020) para extender por un año el mecanismo que ha proporcionado asistencia transnacional fronteriza a Siria desde 2014, en el marco de la cruenta guerra iniciada en 2011 que ha provocado cientos de miles de víctimas y millones de refugiados y desplazados. Desde 2015, Rusia intervino militarmente en apoyo de las fuerzas gubernamentales del régimen de Bashir al Assad, lo que le permitió a este último retomar la iniciativa y recuperar gran parte del territorio ante diversas fuerzas de oposición y grupos terroristas realizando

ataques y bombardeos contra la población civil cometiendo, de acuerdo con diversos informes internacionales, crímenes de guerra y de lesa humanidad (SCR, 2020). Después de vetar, junto con China, distintos proyectos de resolución relativos a la autorización para proporcionar asistencia humanitaria en cuatro cruces fronterizos con Siria, finalmente se abstuvo al lograr restringir el alcance de ésta al permitirla sólo en dos cruces de la frontera con Turquía (SCR, 2020). En una de las más graves crisis humanitarias en la que surgieron brotes de la Covid-19, cerca de tres millones de personas dependen de la ayuda exterior para su supervivencia, particularmente en el noreste de Siria. Por su parte, la administración de Donald Trump continuó adoptando en 2020 mayores sanciones unilaterales en contra de Cuba, Irán y Venezuela, con lo que se afectaron severamente las ya deterioradas condiciones de vida de la población de esos países, y agravadas por el impacto de la Covid-19, con el pretexto de castigar a sus gobernantes y provocar un cambio de régimen.

Las medidas de confinamiento, los estados de emergencia y los toques de queda han generado protestas de sectores de la población que aprecian una violación de sus derechos humanos y movilizaciones en ocasiones violentas incluso en sociedades tradicionalmente pacíficas. La violencia institucional ha estado cada vez más presente, agravada por las circunstancias excepcionales que provoca la pandemia y por las reacciones sociales que ha generado. Ya se observaba desde 2018 una creciente tendencia al uso excesivo de la fuerza y la falta de respeto a las garantías jurídicas fundamentales en diferentes contextos nacionales y países independientemente de sus niveles de desarrollo.

La violación sistemática de los derechos humanos ha sido inherente a políticas deliberadas del Estado en regímenes autoritarios y dictatoriales (Bielorrusia, Burundi, RDC, Venezuela), y en casos de países en situación de conflicto o postconflicto en los que el uso excesivo de la fuerza, la detención arbitraria, la desaparición forzada, la tortura y las ejecuciones sumarias siguen siendo comunes en un marco de impunidad ante la ausencia de investigaciones que deriven en sanciones de las autoridades responsables (Afganistán, Iraq, Libia, Siria, Sri Lanka, Yemen). En otros regímenes más democráticos, los abusos cometidos reflejan la debilidad de las instituciones de derecho y el control relativo de las autoridades sobre las fuerzas del orden mal capacitadas y carecen de una regulación estricta. La represión de manifestaciones pacíficas y el uso arbitrario de la fuerza sin razón, incluyendo amenazas, intimidaciones y agresiones físicas, son frecuentes teniendo como pretexto el incumplimiento por parte de sectores de la población de las medidas decretadas por los gobiernos como la distancia social, el confinamiento, el acceso limitado a actividades esenciales o la violación de los términos de los toques de queda.

El uso excesivo de la fuerza también se produce en Estados involucrados en intervenciones militares u ocupaciones fuera de su jurisdicción territorial. Las denuncias de violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario requieren la atención de los órganos pertinentes del sistema de Naciones Unidas. De la misma forma, las operaciones

contraterroristas o contra el narcotráfico y el crimen organizado en Estados que enfrentan dichos flagelos, violan en ocasiones el Estado de derecho y convenciones de derechos humanos al recurrir a medidas coercitivas que equivalen a la tortura y que producen, incluso, la privación de la vida.

La brutalidad policíaca ha surgido como un problema en las democracias más avanzadas tanto por la arbitrariedad, el uso indiscriminado de la fuerza y la utilización de armas de descarga eléctrica y lanzadores de balas que han provocado daños letales en diferentes circunstancias durante la pandemia de la Covid-19. Pero también el uso de municiones en tiempo real contra manifestantes pacíficos, las agresiones injustificadas y los malos tratos en momentos de la detención con toda impunidad son frecuentes en países de África, América Latina y Asia. No se puede ignorar paralelamente las situaciones en las que las fuerzas del orden son confrontadas de manera sumamente violenta y se ven desbordadas conduciendo a mayores conflictos.

Los métodos de control frente a manifestaciones de diversa intensidad, o ante incidentes aislados, que rebasan los niveles de proporcionalidad, de necesidad y de legalidad para mantener el orden han provocado daños o incluso la muerte de ciudadanos. La aplicación de técnicas coercitivas en Estados Unidos equivalentes a actos de tortura como la que llevó a la muerte por asfixia de Georges Floyd y que desató una ola de protestas que rebasó las fronteras con el movimiento Black Lives Matters. La cadena de incidentes y ejecuciones arbitrarias contra personas negras y de ascendencia africana llevó a una iniciativa en el Consejo de Derechos Humanos encabezada por Sudáfrica y otros gobiernos de ese continente para solicitar en junio de 2020 por medio de la resolución 43/1 una investigación sobre el racismo sistemático y la violencia policial en el mundo. En Francia, la evacuación violenta de un campo de migrantes y la golpiza de la policía a un ciudadano negro que no llevaba cubrebocas y que fue perseguido hasta su sitio de trabajo, en una acción que quedó grabada en videocámara, provocaron la indignación general en el país (Faye, 2020). Para mala fortuna del gobierno, ello coincidió con la presentación de un proyecto de ley sobre la seguridad pública en la que su artículo más polémico se refería a la prohibición de la filmación de las acciones policíacas por los medios de comunicación en manifestaciones ciudadanas en una clara violación de la libertad de expresión.

El recurso de métodos coercitivos que pueden derivar en actos de tortura se ha dado en centros de detención policíaca, prisiones, instalaciones militares, espacios ocupados por migrantes, instituciones psiquiátricas, residencias de personas de la tercera edad y en el control de fronteras. La violencia de las fuerzas del orden está frecuentemente asociada al racismo y la discriminación social. Las víctimas más frecuentes han sido las categorías más vulnerables debido a su pertenencia racial o étnica, a su condición migratoria, a su género u orientación sexual, a su discapacidad física o mental, y a su condición de pobreza o pobreza extrema. La protección de los derechos humanos se ha visto afectada por la pandemia

que ha implicado la suspensión de las reuniones de los órganos de protección y de los procedimientos especiales, así como de visitas a los Estados. Los confinamientos han limitado también el acceso a la justicia y el funcionamiento normal de las instituciones del poder judicial (CIDH, 2021). Frente a estos retrocesos, la renovación del compromiso de los Estados con el sistema universal de derechos humanos es una tarea imprescindible.

Conclusión

En una editorial conjunta, el Secretario General de la ONU y varios Jefes de Estado y de Gobierno hicieron un llamado a la cooperación multilateral para la recuperación global a partir de un modelo inclusivo que permita a todos los países combatir la pandemia de la Covid-19 y defender los valores compartidos (Guterres, Macron, Merkel, Michel, Sall y Von Der Leyen, 2021). Si bien destacaron la importancia de la Declaración del Milenio de 2000 y de la Agenda 2030, reconocieron que el mundo experimenta tendencias divergentes, por las que una mayor prosperidad mundial se ha visto acompañada por el aumento o la persistencia de las desigualdades. De ahí que un momento de crisis sea una oportunidad para generar consensos en favor de un orden internacional basado en el multilateralismo y el estado de derecho, en un marco de eficaz cooperación y solidaridad.

Sin embargo, como se ha destacado a lo largo de este ensayo, pocas veces la comunidad internacional ha tenido que enfrentar diversas crisis simultáneas y de manera tan dividida. Las tendencias preexistentes a la pandemia se han acentuado en términos de la confrontación de visiones distintas del contexto internacional, la desigualdad social, la brecha entre países ricos y menos desarrollados, la prevalencia de conflictos étnicos y religiosos que fragmentan la integridad de algunos Estados en contextos regionales, la violencia extrema de distinto género, y el abandono de valores y normas de derechos humanos y del derecho humanitario. El profundo impacto de la pandemia en términos económicos y sociales tendrá también una traducción política cuyos primeros signos han sido el crecimiento del populismo y el autoritarismo.

A pesar de posibles avances parciales en algunos temas de la agenda, las tensiones entre los Estados con mayor responsabilidad internacional no desaparecerán. Las relaciones de poder seguirán marcadas por la lógica de la rivalidad estratégica, la competencia económica, la carrera armamentista y la proliferación nuclear, el incumplimiento del derecho internacional en zonas de conflicto, y el calentamiento global. La reconstrucción de un mundo postpandemia exige una renovación del multilateralismo que sólo será posible a partir de la voluntad política de los Estados para construir un nuevo consenso histórico que permita adoptar reformas de gran calado que abarquen al Consejo de Seguridad, las instituciones financieras multilaterales y a las organizaciones y entidades vinculadas a la Agenda 2030.

Sobre el autor

CLAUDE HELLER es licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México y Diplomado en Historia y Relaciones Internacionales por el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra, Suiza. Actualmente se desempeña como vicepresidente del Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura siendo electo para los períodos 2016-2019 y 2020-2023 y es Embajador Eminente de México; fue Representante Permanente ante la ONU, incluyendo el Consejo de Seguridad, así como ante la Organización de Estados Americanos, los Organismos Internacionales con sede en Viena, y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Fue asimismo Embajador ante los gobiernos de Suiza, Austria, Eslovenia, Cuba, Francia y Japón. Ha sido profesor y conferencista en varias instituciones de educación superior, incluyendo la UAM, El Colegio de México y el ITAM. Sus líneas de investigación son: asuntos internacionales y política exterior. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “Lecciones del Consejo de Seguridad de la ONU” (2020) *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(4); *La Historia Mínima de las Relaciones Multilaterales de México* (2021) Ciudad de México: El Colegio de México.

Referencias bibliográficas

- Adhanon, Tedhros (2021) “WHO Director General opening remarks at Member States briefing on Covid-19” *WHO* [en línea]. 7 de enero. Disponible en: <<https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-member-states-briefing-on-covid-19---7-january-2021>>
- AMLO (2020) *Versión estenográfica de la intervención del presidente Andrés Manuel López Obrador en la Cumbre Virtual de Líderes del G20* [en línea]. 26 de julio. Disponible en: <<https://lopezobrador.org.mx/2020/03/26>>
- Arista, Lidia (2021) “México presentará ante la ONU su rechazo por el acaparamiento de vacunas” *Expansión* [en línea]. 16 de febrero. Disponible en: <<https://politica.expansion.mx/mexico/2021/02/16/mexico-presentara-ante-la-onu-su-rechazo-por-el-acaparamiento-de-vacunas>>
- Arrocha, Pablo y Juan Ramón De La Fuente (2020) “Iniciativa de México para garantizar el acceso mundial medicamentos, vacunas, y equipo médico para hacer frente a la crisis de Covid-19” *Revista De la Academia Mexicana de Ciencias*, 71(3): 52-57.
- Bachelet, Michelle (2020a) “El Futuro de los Derechos Humanos. Estado de los derechos humanos en el mundo tras la COVID-19. Declaración de Michelle Bachelet, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos” *ACNUDH* [en línea]. 29 de

- octubre. Disponible en: <<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26445&LangID=S>>
- Bachelet, Michelle (2020b) “La COVID-19 se intensifica por la discriminación racial sistémica, según Bachelet” *ACNUDH* [en línea]. 24 de noviembre. Disponible en: <<https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26541&LangID=S>>
- Banco Mundial (BM) (2020) *Informe sobre las Perspectivas Económicas Mundiales*. Junio.
- Blanco, Silvia (2020) “Hungria aprueba una ley que permite a Orban alargar indefinidamente el estado de alarma por la pandemia” *El País*, 31 de marzo.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2021) *Declaración conjunta sobre el acceso a la justicia en el contexto de la pandemia del Covid-19*. 27 de enero.
- De la Fuente, Juan Ramón (2021) “Lidiar con la incertidumbre” *El Universal*, 8 de febrero.
- El Financiero (2021) “China y la OMS debieron actuar más rápido al detectar los primeros casos de COVID-19” *El Financiero*, 19 de enero.
- Faye, Olivier (2020) “Violences policières, sécurité globale” *Le Monde*, 30 noviembre.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2020) *Perspectivas Económicas. La persistencia de la pandemia nubla la recuperación*. Octubre.
- Food Security Information Network (2019) *Global Report on Food Crisis 2019: Joint Analysis for Better decisions*. Roma.
- Guterres, Antonio (2020) *Mensaje del Secretario General sobre Paz y Seguridad a los 75 Años del Fin de la Guerra*. 8 de mayo.
- Guterres, Antonio; Macron, Emmanuel; Merkel, Angela; Michel, Charles; Sall, Macky y Ursula Von Der Leyen (2021) “Cooperación Multilateral para la Recuperación Global” *El País*, 2 de febrero.
- Human Rights Watch (HRW) (2021) “Covid-19 Triggers Wave of Free Speech Abuse” HRW [en línea]. 11 de febrero. Disponible en: <<https://www.hrw.org/news/2021/02/11/covid-19-triggers-wave-free-speech-abuse>>
- Infobae (2020) “Donald Trump: “Fue la incompetencia de China y nada más lo que causó esta masiva matanza mundial”” infobae [en línea]. 20 de mayo. Disponible en: <<https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/05/20/donald-trump-fue-la-incompetencia-de-china-y-nada-mas-lo-que-causo-esta-masiva-matanza-mundial/>>
- International Institute For Democracy and Electoral Assistance (IIDEA) (2020) *Panorama Global del Impacto del Covid-19 en Las Elecciones*. 23 de marzo.
- Les Echos (2020) “Face aux faiblesses du Conseil de Sécurité de l’ONU, Macron appelle à une Europe politique” *Les Echos*, 16 noviembre.
- Louchiki, Mohammed (2020) “Le Conseil de Sécurité de l’ONU et la Covid-19 : “Après l’heure, c’est plus l’heure”” *Policy Center For The New South* [en línea]. 3 de junio. Disponible en: <<https://www.policycenter.ma/opinion/le-conseil-de-securite-de-lonu-et-la-covid-19-apres-heure-cest-plus-heure#.YEKA3l30lao>>

- Mourenza, Andrés (2020) “Turquía liberará a 90.000 reos debido al coronavirus, pero no a los presos por motivos políticos” *El País*, 14 de abril.
- Noticias ONU (2020) “El llamado del Secretario General al alto el fuego mundial ya cuenta con 170 firmantes” *Noticias ONU* [en línea]. 23 de marzo. Disponible en: <<https://news.un.org/es/story/2020/06/1476522#:~:text=El%20llamamiento%20lanzado%20el%20pasado,la%20sociedad%20civil%2C%20dirigentes%20religiosos>>
- OHCHR (1966) *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* [en línea]. 16 de diciembre. Disponible en: <<https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>>
- OHCHR Human Rights Treaties Bodies Branch (2020) *Compilation of statements by human rights treaty bodies* [pdf]. 19 de junio. Disponible en: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/TB/COVID19/External_TB_statements_COVID-19_19jun20.pdf>
- Organización Mundial de Comercio (OMC) (2020) *COVID-19 y el Comercio Mundial*. OMC.
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2021) “Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19” *OMS* [en línea]. 29 de enero. Disponible en: <<https://www.who.int/es/news/item/29-06-2020-covidtimeline>>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2020) “Informe sobre los progresos en el cumplimiento de los ODS” *ONU* [en línea]. Disponible en: <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/progress-report/>>
- Paredes, Norberto (2020) “La primera democracia europea que cae a causa del coronavirus: cómo la crisis de Covid-19 ha puesto en juego el sistema democrático en Hungría” *BBC*, 4 de abril.
- Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas A/RES/70/1 (2015) *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* [en línea]. 21 de octubre. Disponible en: <<https://undocs.org/es/A/RES/70/1>>
- Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/74/270 (2020) *Solidaridad mundial para luchar contra la enfermedad por el coronavirus de 2019 (COVID-19)* [en línea]. 3 de abril. Disponible en: <<https://undocs.org/pdf?symbol=es/A/RES/74/270>>
- Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas A/RES/74/274 (2020) *Coope- ración Internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el equipo médico con los que hacer frente a la COVID-19* [en línea]. 21 de abril. Disponible en: <<https://undocs.org/es/A/RES/74/274>>
- Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas S/RES/1308 (2000) *Reso- lución 1308 (2000)* [en línea]. 17 de julio. Disponible en: <[https://undocs.org/es/S/RES/1308\(2000\)](https://undocs.org/es/S/RES/1308(2000))>
- Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas S/RES/2177 (2014) *Reso- lución 2177 (2014)* [en línea]. 18 de septiembre. Disponible en: <[https://undocs.org/es/S/RES/2177\(2014\)](https://undocs.org/es/S/RES/2177(2014))>

- Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas S/RES/2439 (2018) *Resolución 2439 (2018)* [en línea]. 30 de octubre. Disponible en: <[https://undocs.org/es/S/RES/2439\(2018\)](https://undocs.org/es/S/RES/2439(2018))>
- Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas S/RES/2532 (2020) *Resolución 2532 (2020)* [en línea]. 1 de julio. Disponible en: <[https://undocs.org/es/S/RES/2532\(2020\)](https://undocs.org/es/S/RES/2532(2020))>
- Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas S/RES/2533 (2020) *Resolución 2533 (2020)* [en línea]. 13 de julio. Disponible en: <[https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2533\(2020\)](https://undocs.org/pdf?symbol=es/S/RES/2533(2020))>
- Security Council Report (SCR) (2020) “International Peace and security, and Pandemics: Security Council Precedents and Options” *OCHA* [en línea]. 5 de abril. Disponible en: <<https://reliefweb.int/report/world/international-peace-and-security-and-pandemics-security-council-precedents-and-options>>
- Security Council Report (SCR) (2021) “Briefing on the implementation of Resolution 2532 on COVID-19” *SCR* [en línea]. 22 de enero. Disponible en: <<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2021/01/briefing-on-the-implementation-of-resolution-2532-on-covid-19.php>>
- SRE (2020) *México anuncia alianza estratégica para la producción de vacunas contra COVID-19*. Comunicado No 229, 13 de agosto.
- SRE (2021) *Mensaje del Secretario de Relaciones exteriores, Marcelo Ebrard, durante el debate abierto de alto nivel del Consejo de Seguridad sobre los Retos para el acceso equitativo a vacunas, para el Covid-19*. Comunicado No. 083 de la SRE, 17 de febrero.
- The White House (2021) “Remarks by President Biden on America’s place in the world” *The White House* [en línea]. 4 de febrero. Disponible en: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>>
- Villareal, Pedro (2020) “Pandemic Intrigue in Geneva. Covid-19 and the 73rd World Health Assembly” *EJIL:Talk!* [en línea]. 22 de mayo. Disponible en: <<https://www.ejiltalk.org/pandemic-intrigue-in-geneva-covid-19-and-the-73rd-world-health-assembly/#:~:text=Contributing%20an%20Announcement-,Pandemic%20Intrigue%20in%20Geneva%3A%20COVID%2D19%20and,the%2073rd%20World%20Health%20Assembly&text=The%2073rd%20World%20Health,18%20and%2019%20May%2C%202020.&text=As%20expected%2C%20this%20year%20B4,ever%20had%20to%20deliberate%20upon.>>