



Pontificia Universidad Católica Argentina.

Facultad Teresa de Avila.

Carrera. Lic. en Relaciones Internacionales.

Catedra. Organismos Internacionales.

Profesora. Mastaglia Gabriela Teresita.

Tema. La actuación de la OMS frente a la Pandemia de COVID – 19.

Alumnos. Erbes Ignacio y Gallo Milagros

Curso. 4to año.

Responsabilidad Internacional: La actuación de la OMS frente a la Pandemia del Nuevo Coronavirus (COVID – 19)

Resumen

Desde marzo del 2020 la pandemia provocada por el Coronavirus que surgió en el país asiático de China, más específicamente en la localidad de Wuhan, está afectando al mundo en sus diferentes sectores: económicos, sanitarios, sociales y políticos. Este trabajo pretende orientar respecto del accionar que tuvo uno de los Organismos Internacionales de más relevancia en la materia: la OMS. Abordaremos su actuación desde la perspectiva del Derecho Internacional y, más específicamente, desde el concepto de Responsabilidad Internacional. Concluiremos abarcando dos normativas fundamentales que hacen a las reglas de la Organización (su Carta Orgánica y el Reglamento Sanitario Internacional) y ofreceremos una breve perspectiva sobre su futuro y el de las Organizaciones Internacionales en general.

Palabras Clave: Pandemia; COVID-19; Organización Internacional; Responsabilidad Internacional; OMS; Reglamento Sanitario Internacional.

Responsabilidad Internacional: La actuación de la OMS frente a la Pandemia del Nuevo Coronavirus (COVID – 19)

Algunas aproximaciones teóricas al concepto de Responsabilidad Internacional

Diez de Velasco (2007) señala que todos los comportamientos de los sujetos del Derecho Internacional son pasibles de ser valorados desde el punto de vista de la adecuación o de la oposición al ordenamiento jurídico. Aquí estamos haciendo una clara referencia a lo que se conoce como Hecho Ilícito, que genera consecuencias específicas para el propio sujeto que lo perpetra, es decir, le corresponde Responsabilidad Internacional.

Tradicionalmente, los vínculos que resultan de la consumación de estos hechos habrían de llamarse relaciones de responsabilidad y se configurarían como relaciones de Estado a Estado. Estos lazos pueden entenderse en un principio como interestatales y de naturaleza bilateral, por ende, en un principio, no se destaca la participación de otros sujetos del Derecho Internacional. Sin embargo, los cambios que se fueron generando en la estructura y el funcionamiento de la Sociedad Internacional han provocado una rotación en las normas por las que se venía rigiendo la Responsabilidad Internacional. Dichas transformaciones resultaron en la aparición de nuevos sujetos del Derecho Internacional, como es el caso que nos compete, las Organizaciones Internacionales [de aquí en adelante “OI”].

“En lo que respecta a los sujetos, activos o pasivos, del hecho internacionalmente ilícito, ya hemos apreciado la tendencia a ampliar su esfera (Estados, OI y otros entes), así como a dejar de concebir la relación de responsabilidad como estrictamente bilateral.” (Velasco, 2007, pág. 848)

Debido a que conforma una cuestión de gran interés y que las funciones de las mismas cada vez eran más abundantes, la responsabilidad de las OI fue integrada por la Comisión de Derecho Internacional (CDI) en el proyecto de artículos para poder determinar cómo verdaderamente un sujeto de derecho, diferente al Estado, puede incurrir en la Responsabilidad. Allí se designó a un relator especial para determinar la misma, donde, asimismo, se contó con asistencia de las observaciones y opiniones

específicas de distintas Organizaciones (la OMS fue una de ellas) y Estados con vistas a poder lograr una regulación que sea más completa e integral.

En el Octavo informe sobre la Responsabilidad de las OI del relator especial designado para redactar los proyectos de artículo, el Sr. Giorgio Gaja, se determinan en primer lugar algunas especificaciones, para posteriormente culminar en la responsabilidad de las Organizaciones propiamente dicha. En primer lugar, se manifestó como de gran importancia tener en cuenta la gran variedad de OI que hasta el momento se encontraban en vigencia, se destacó además, la necesidad de especificar en lo que cada una se enmarca. El informe destaca también una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, acerca de las organizaciones donde se explica que las mismas “se rigen por el “principio de especialidad”, es decir, están dotadas, por los Estados que las crean, de competencias y atribuciones cuyos límites dependen de los intereses comunes cuya promoción esos Estados les han encomendado.” (Gaja, 2011, pág. 87)

En los informes dictados, se siguen lineamientos generales para poder determinar en qué momento una organización puede incurrir en la responsabilidad internacional. Se define efectivamente que todo hecho internacionalmente ilícito cometido por una OI es el que finalmente va a generar su responsabilidad internacional. También se especifica allí, que el comportamiento de un órgano o agente de la misma OI también se considerará como hecho de la Organización según el Derecho Internacional. Cabe aclarar que esto se tiene en cuenta cualquiera sea la posición de dicho órgano o agente sobre la Organización, inclusive cuando esta, en su capacidad, se exceda en su competencia o actúe contra las instrucciones de la misma. Por otro lado, aquel comportamiento que no se atribuya a la Organización, se considerará como hecho de la misma en la medida que la Organización lo reconozca y adopte como propio.

Por lo tanto, en base a los artículos trabajados por la Comisión de Derecho Internacional, podemos interpretar que tanto la responsabilidad de los Estados y de las Organizaciones por hechos internacionalmente ilícitos y aquella responsabilidad generada por el comportamiento de una OI, se hallan estrechamente conectados, entendiendo que este último será en general internacionalmente ilícito y generará la responsabilidad de la Organización de que se trate. Sin embargo, también se explica que existen comportamientos provenientes de la OI que pueden no ser considerados necesariamente ilícitos y, por lo tanto, no generaría responsabilidad internacional.

En los informes pertinentes se expresa además la gran dificultad que se presentaron a la hora de la elaboración de la normativa sobre la temática. Una de ellas refiere a la escasez que se presenta en la práctica pertinente y esto refiere principalmente a que las mismas se desarrollaron en un periodo relativamente reciente. Además señala otras razones como: el limitado uso de los procedimientos para resolver las disputas con terceros, en las que sean partes las OI.

Por último, cabe aclarar que en la elaboración de la responsabilidad internacional en las OI, se siguen los enunciados generados y adoptados con respecto a los Estados. Es por ello que se genera una distinción entre normas primarias de Derecho Internacional, que son aquellas que establecen obligaciones para las OI y, por otro lado, las normas secundarias; “que consideran la existencia de una violación de una obligación internacional y sus consecuencias para la Organización Internacional responsable.” (Internacional, 2011, pág. 53)

Al igual que los artículos sobre la responsabilidad internacional del Estado, estos expresan normas secundarias. Por lo tanto, nada de lo que se dispone debe interpretarse en sentido de que exista o no una norma primaria vinculante para las OI y, aunque los textos son muy similares, componen un texto autónomo, esto significa, que cada asunto se ha considerado desde la perspectiva de la responsabilidad de las OI.

OMS: una introducción a la Organización

Según dicta Diez de Velasco en su obra “Las Organizaciones Internacionales”, la cooperación internacional en materia sanitaria fue una de las que primero se consideró como necesaria para su reglamentación en el campo internacional. La Organización Mundial de la Salud, mejor conocida como OMS, efectivamente nace en un primer momento de la mano de Sociedad de Naciones, luego de que se dieran, desde 1850 en adelante, numerosas Conferencias Sanitarias Mundiales, en donde se promovía la cooperación en prevención y control de las enfermedades. De esta manera se crea el pacto de la Sociedad la Organización de Higiene de la Sociedad de Naciones (SDN), que, ya a partir de noviembre de 1946 y de la mano de la recientemente creada Organización de las Naciones Unidas (ONU), se transforma a partir del acuerdo referente a ella celebrado por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Dos años después del mentado acuerdo, esta entra en funcionamiento y se mantiene hasta el día de hoy con sede en Ginebra. En la actualidad esta Organización trabaja con un personal

que, en conjunto con los 194¹ Estados Miembros, esparcidos en regiones y desde más de 150 oficinas, están unidos bajo un mismo compromiso que es el de mejorar la salud de todos en el mundo.

A esta organización se la considera como la autoridad directiva y coordinadora en los asuntos de sanidad internacional en el sistema de las Naciones Unidas, por lo tanto, tiene como ámbitos de actividad principal a: las enfermedades transmisibles; no transmisibles; la preparación, vigilancia y respuesta ante grandes crisis y; la promoción de la salud a lo largo de la vida. Además presta apoyo constante a los países en la coordinación de actividades, en distintos sectores de los gobiernos, para que puedan lograr sus objetivos en lo sanitario y para secundar las estrategias y políticas sanitarias nacionales. (Salud, s.f.)

Esta organización, además de responder ante esta crisis sanitaria que vive hoy el mundo a raíz del brote de Coronavirus, tiene otros antecedentes de brotes epidémicos y pandémicos, entre ellos:

- El brote por el nuevo virus H1N1 que tuvo lugar en abril de 2009, según los datos oficiales de la OMS, se explica que esta no tenía las mismas características que una gripe estacional. La característica distintiva de este virus fue el perfil de morbilidad y mortalidad, que no afectó a (en su mayoría) a las personas mayores sino a un grupo de edad más joven.
- El brote del Ébola en el África Occidental en el año 2016, ocurrido en una de las regiones más pobres del mundo. Este hecho coincidió con la OMS dando por finalizado otro que se generaba en la localidad cercana de Sierra Leona, por lo que posteriormente decidió el envío de especialistas a la región para poder contener estos brotes recurrentes.
- La Organización participa también en la prevención y el control del virus del Zika, transmitido por el mismo mosquito que transmite el virus del Dengue. Ayuda allí brindando información que puede servirle a los países para orientar sus actividades de vigilancia y de salud pública.

¹ En esta cifra se hallan incluidos los 192 de los 193 miembros de la Organización de las Naciones Unidas (Liechtenstein es el único que no forma parte de la OMS) y dos territorios no miembros de ONU: Niue e Islas Cook, los cuales funcionan bajo el estatuto de Estados Asociados (tienen acceso a la información completa pero derecho a voto y participación limitados).

- Asimismo, la Organización trabajó en la contención y eliminación de brotes de peste en países como Madagascar, cólera en Yemen, entre otros.

La OMS también trabaja en las llamadas Crisis Humanitarias, como la actual causada por la Guerra Civil en Siria, donde los sistemas de salud están siendo atacados sucesivamente y en lugares críticos. Esto también nos brinda otra perspectiva respecto de su accionar ya que los ataques se generan en los trabajadores, infraestructuras y centros sanitarios, dando cuenta de dimensiones que van más allá de la salud *per se*. La organización siempre busca mejorar su colaboración con los Estados Miembros y otros interesados para poder reducir al mínimo el sufrimiento y las muertes en todas las situaciones, también brinda ayuda a las comunidades y autoridades nacionales para prepararse para las posibles crisis y mitigar sus efectos.

Por todo esto y mucho más, la Organización Mundial de la Salud, no solo se reserva el control de los distintos brotes de enfermedades que puedan surgir, también se encarga de brindar información, ayuda con expertos y velar por la “salubridad del aire que respiran las personas, de los alimentos que comen y de agua que beben, así como de los medicamentos y las vacunas que necesitan.” (Salud, s.f.)

La pandemia: el Nuevo Coronavirus o COVID – 19.

A inicios del 2020, el mundo se vio radicalmente afectado por una enfermedad que, posteriormente, fue catalogada por la misma OMS como “Pandemia” o enfermedad pandémica. Nos referimos por supuesto a la enfermedad causada por el Coronavirus, COVID-19, que al momento de redactar estas palabras (Octubre de 2020), sigue afectando a la mayoría de los países en el mundo.

Los primeros indicios de la enfermedad fueron observados por la Organización en el último día de Diciembre de 2019 en Wuhan, localidad china, en un principio a través de “neumonías atípicas”. La información sobre el contagio y las consecuencias que esta enfermedad provocaba en los seres humanos eran hasta entonces totalmente desconocidas. Los días fueron pasando y se comenzó a advertir que en la mayoría de las personas la enfermedad transcurría con síntomas leves, pero por otro lado, una escasa minoría presentaba una sintomatología grave. Esta escasa minoría, efectivamente, englobaba a los mayores de 65 años y a su vez a aquellas personas con comorbilidades y/o antecedentes de enfermedades graves. Hasta ese entonces, el foco de infección y

transmisión de la enfermedad, estaba limitado a la región de China y Vietnam; pero pronto comenzaron a surgir señales de alerta.

Lamentablemente, y como es de público conocimiento, el brote viajó rápidamente desde su foco de inicio (China) hacia los distintos países del globo, causando numerosos decesos, sobre todo en países como Italia y España donde la población de tercera edad es considerable y los sistemas de salud no contaban con la preparación para brindar las respuestas adecuadas. Posteriormente comenzamos a avizorar grandes cifras, tanto en contagio como en decesos, en otros países, pero en estos casos causados mayormente por ineficiencia a la hora de coordinar políticas de contención y paliación del virus. Hoy Estados Unidos se encuentra en el primer lugar de los países con más casos reportados y le siguen India, Brasil y Rusia.

En la actualidad (Octubre de 2020), y a 7 meses del inicio de esta enorme emergencia sanitaria, los datos de casos activos y muertes diarias por causas relativas a este virus son estremecedoras: el total de casos a nivel global es de unas 36.265.982 personas. Se observan además aproximadamente 235.000 casos diarios. En cuanto a muertes, se registraron 1.057.505. Cabe destacar, que debido a la situación vigente de la pandemia, los casos activos y las muertes son actualizadas a cada instante por OMS y por los Sistemas de Salud de los países afectados.

OMS y su accionar ante el COVID-19

No es el objeto de este trabajo reproducir un relato detallado de la totalidad de las acciones realizadas por la OMS, pero resulta pertinente efectuar aquí una cronología de las más importantes desde los primeros indicios de la enfermedad hasta las novedades más recientes, en pos de analizar, en base a las reglas internacionales y a los reglamentos que se encargan de definir los roles tanto de la Organización como de los Estados miembros, la responsabilidad de la OMS en el marco de su respuesta a la pandemia de COVID-19.

El 31 de Diciembre de 2019 la Comisión Municipal de Salud de Wuhan (provincia de Hubei, China) notificó acerca de un conglomerado de casos de neumonía en la ciudad. Acto siguiente se determinó que estos estaban provocados por un nuevo tipo de Coronavirus. Posteriormente, el 1 de Enero de 2020, la OMS establece el correspondiente Equipo de Apoyo a la Gestión de Incidentes en los tres niveles de la

Organización² y pone así a la Organización en estado de emergencia para abordar el brote, 3 días después de la primera acción la Organización hace pública la información de un conglomerado de casos de neumonía (hasta el momento sin fallecimientos) en Wuhan.

Durante Enero de 2020 se reflejan las primeras novedades del nuevo Coronavirus y determina el curso de acción a tomar por OMS, que primero se encarga de publicar su parte sobre la enfermedad³ que contiene una evaluación de riesgo y recomendaciones, así como también la información brindada a la Organización por las autoridades Chinas sobre la situación de los pacientes y las respuestas para contener el brote. Posteriormente la Organización hace pública un conjunto de recomendaciones y orientaciones técnicas remitidas a los directores regionales relacionados a la prevención y control de infecciones, pruebas de laboratorio, herramientas para el examen de las capacidades nacionales, definiciones de casos para la vigilancia. Posterior a la detección de casos fuera del territorio nacional chino y de las primeras conferencias conjuntas entre los distintos grupos de trabajo e investigación la OMS publica sus primeras alertas epidemiológicas y define, a través de su misión en Wuhan, que no existen dudas respecto de la transmisión entre seres humanos. En virtud de estos hechos, el Director General convoca a un Comité de Emergencias en consonancia con lo señalado por el RSI⁴, el Comité se encargaría de informar al Director General si el brote de Coronavirus implicaba una emergencia de salud pública de importancia internacional⁵. Luego de una serie de novedades (como la llegada del virus a Europa) y reuniones (con Xi Jinping primero y con los Estados miembros de la Organización después) se convoca nuevamente al Comité de Emergencia que declara que el brote cumple con los requisitos y constituye un ESPII, a partir de esta decisión el propio Comité formula recomendaciones generales para los países que el Director General acepta y publica como disposiciones temporales en virtud del RSI (WHO, 2020).

A partir del mes de Febrero de 2020, se desarrollan las primeras acciones concretas de asistencia, como el envío de las primeras remesas de kits PCR-RT a las oficinas regionales de la OMS, la finalización del Plan Estratégico de Preparación y

² La Sede, las sedes regionales y los países

³ Publicación técnica de referencia para la comunidad de Salud Internacional y los medios de comunicación

⁴ Reglamento Sanitario Internacional (2005)

⁵ ESPII por sus siglas

Respuesta⁶, el pedido a Naciones Unidas para la activación del equipo de gestión de crisis, la convocatoria al Foro mundial de investigación e innovación⁷ y al proyecto de I+D de OMS, y publicaciones con directrices complementarias de aplicación práctica para el plan estratégico y distintas misiones conjuntas en China y en el resto de países.

Durante los meses siguientes, y con el decidido avance de la enfermedad, se van sucediendo publicaciones actualizadas de la hoja de ruta de las investigaciones y los planes de acción, que expresan más incertidumbres que certezas. Entre tantos hechos sucedidos entre el mes de Marzo y Abril de 2020 aquí destacamos: la declaración de la enfermedad como Pandemia, el 11 de Marzo, junto a un llamamiento a los países para que adopten medidas urgentes y agresivas para frenar la propagación; el lanzamiento del ensayo Solidaridad⁸, el ensayo clínico de alcance internacional para la búsqueda de tratamientos efectivos contra el COVID-19; el envío de aproximadamente dos millones de artículos y equipo de protección a 74 países y; la actualización de la estrategia frente al COVID-19, con nuevas recomendaciones a los países para reducir la mortalidad, desarrollar vacunas y tratamientos eficaces.

Las iniciativas de financiamiento en la lucha contra la pandemia, que crecen de manera exponencial en los meses subsiguientes, serán acogidas con beneplácito por la OMS y por los distintos programas conjuntos con Naciones Unidas. Las reuniones y publicaciones también cuentan con actualizaciones constantes. Cabe destacar aquí la resolución de la 73.ª Asamblea Mundial de la Salud del mes de Mayo para unir al mundo en la lucha contra el COVID-19 (histórica por el número de países adheridos); el compromiso de más de 150 países del globo con el mecanismo COVAX⁹ y la cuarta reunión del mentado Comité de Emergencias, estos dos últimos ellos en del mes de Julio.

Finalmente en este apartado nos parece prudente señalar el relativamente reciente anuncio (27 de Agosto de 2020) del Director General de la OMS de un plan para establecer un Comité de Examen sobre el funcionamiento del RSI durante la pandemia, que comenzó a trabajar a principios del mes de Septiembre. Este anuncio es de una importancia inusitada entendiendo que la revisión del RSI, como reglamento

⁶ Para mejorar la capacidad de detección del brote, prepararse y responder al virus

⁷ Foro que convoca a más de 300 expertos y entidades de financiamiento provenientes de 48 países

⁸ OMS y asociados

⁹ Diseñado para garantizar un acceso rápido, justo y equitativo a las vacunas contra la COVID-19 en todo el mundo, codirigido por OMS

fundamental de los lineamientos de acción de la Organización ante problemáticas de salud internacional y como herramienta de Derecho Internacional Público, puede implicar modificaciones significativas que cambien el modo y el marco de acción de la OMS en el futuro.

El accionar de la OMS bajo la lupa de la responsabilidad internacional

El objetivo principal que orienta el desarrollo de este estudio es, como ya hemos aclarado, determinar las implicaciones de la Responsabilidad Internacional en el accionar de la OMS frente al COVID-19. Hemos señalado la imposibilidad (e inutilidad) de repasar de manera detallada todas las decisiones y ejecuciones llevadas adelante por la Organización en el marco de la pandemia, puesto que, no todas tienen la misma importancia ni tampoco hacen al análisis central del trabajo.

La pandemia, lejos de afectar exclusivamente la salud a nivel mundial, ha repercutido sobre el tejido socioeconómico de todos aquellos países que la han enfrentado, y con ello, se han visto trastocados numerosos intereses políticos y económicos que han cuestionado fuertemente la aptitud de la OMS para definir recomendaciones, planes y acciones destinadas a morigerar los efectos de una enfermedad de estas características.

Entendemos que la actuación de la OMS no es ajena a los vaivenes ideológicos de la política mundial ni a las declaraciones o decisiones que estos generan. Comprendemos también, que las recomendaciones y líneas de acción que establece la Organización Mundial de la Salud no han sido adoptadas de manera uniforme por el conjunto de los países, y esto lo hemos observado en la diversidad de medidas adoptadas, por mencionar un ejemplo, en la imposición o no de una Cuarentena estricta y los distintos criterios utilizados para definirla.

Sin embargo, los cuestionamientos a las decisiones tomadas por la OMS van más allá de meros discursos sobreideologizados. Como explica Castillo Argañarás (2020) al surgir la enfermedad de COVID-19, el Estado donde se originó (China), no cumplió con las obligaciones del Reglamento Sanitario Internacional (2005) de la Organización Mundial de la Salud y en este sentido también cabe preguntarse, aunque no lo haremos aquí, si surge para este país responsabilidad internacional de acuerdo a la

Resolución 56/83¹⁰ de la Asamblea General de ONU; además, especialistas y gobiernos, con Estados Unidos como caso más resonante, han criticado la dilatación en la toma de decisiones esenciales y la omisión en recomendar medidas sanitarias que más tarde fueron reconocidas como esenciales para combatir el virus, como lo fue la discusión respecto de la utilidad de los barbijos o tapabocas (Infobae, 2020).

“Una responsabilidad fundamental e histórica de la Organización Mundial de la Salud ha sido la gestión de la acción mundial contra la propagación internacional de las enfermedades” (Reglamento Sanitario Internacional, 2005, pp. 7). La Organización Mundial de la Salud, en virtud de lo establecido en los Arts. 21, inciso A)¹¹ y 22¹² de su Carta constitutiva, está facultada jurídicamente para adoptar decisiones vinculantes sobre temas de salud de carácter global, como es el caso de la pandemia.

El peso de las críticas y su verdadera importancia radica en el fundamento legal (mencionado en el párrafo precedente) que posiciona a la OMS como la responsable de la toma de decisiones obligatorias para la prevención, contención y erradicación de la pandemia provocada por el COVID-19. El carácter transfronterizo y transnacional de las pandemias justifica que las organizaciones intergubernamentales tengan un papel esencial en la preparación y respuesta ante estas situaciones (Moreno & Gorgojo Jiménez 2020). Como señalan Moreno y Jiménez (2020) la legitimidad para establecer reglas de carácter obligatorio y de impulsar el fortalecimiento de los sistemas de salud cuando la iniciativa no surge de los propios Estados reside, en definitiva, en las OI, y para ser más específicos nos referiremos a ONU y a OMS: ellas conforman la única fuente de reglamentos internacionales para las respuestas a las pandemias y su importancia, lejos de disminuir, es cada vez mayor.

“La OMS tiene asignado un papel clave entre todas las organizaciones intergubernamentales involucradas en la lucha contra las pandemias, y es la única fuente de autoridad estrictamente legal. Pues bien, el papel de los mecanismos internacionales coordinados por la OMS se consolidó de manera significativa desde la

¹⁰ Resolución sobre Responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos

¹¹ Refiere a la autoridad de la Asamblea de la Salud para adoptar reglamentos relacionados a requisitos sanitarios, de cuarentena, y otros procedimientos destinados a prevenir la propagación internacional de enfermedades

¹² Establece que las reglamentaciones dispuestas por el Art. 21 entrarán en vigor para todos los Miembros después de que se haya dado el debido aviso de su adopción por la Asamblea de la Salud, excepto para aquellos Miembros que comuniquen al Director General que las rechazan o hacen reservas dentro del periodo fijado en el aviso.

aprobación del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) de la OMS” (Moreno & Jiménez, 2020).

El ¿incumplimiento? de las reglas de juego: la Carta de OMS y el RSI

En base a lo expuesto hasta aquí en relación a los conceptos de Responsabilidad Internacional definidos por la CDI y lo establecido respecto a la importancia de las OI como instituciones capaces de proveer marcos legales vinculantes para la gestión de problemáticas de carácter global nos parece prudente acotar la mirada de análisis a dos marcos jurídicos fundamentales para la Organización Mundial de la Salud: su **Carta fundacional**, que alberga las funciones del Organismo; y el **Reglamento Sanitario Internacional**, que provee directivas específicas para el accionar del Organismo y de los Estados miembros frente a diversos tipos de enfermedades, por ejemplo, aquellas que son pandémicas.

Entendiendo que los hechos generadores de responsabilidad internacional descansan en la ilicitud de un comportamiento (por acción u omisión) y/o por la actuación en contrario a sus reglas y competencias es que decidimos señalar en primer lugar algunas de las funciones enumeradas en los diversos incisos del artículo 2 de la **Carta de OMS** y que, por acción u omisión del Organismo en la lucha contra el COVID-19, han sido fuertemente objetadas:

- a) actuar como autoridad directiva y coordinadora en asuntos de sanidad internacional
 - En este primer caso la controversia es muy clara. La OMS tiene como función principal desempeñarse como la directora de los asuntos de sanidad de carácter global con todas las funciones que ello conlleva. La demora en establecer disposiciones integrales y uniformes para la prevención y contención del brote del nuevo Coronavirus pone en duda la celeridad de la Organización a la hora del cumplimiento de esta función.
- g) estimular y adelantar labores destinadas a suprimir enfermedades epidémicas, endémicas y otras
 - El Coronavirus no es nuevo, lo novedoso radica en la cepa, el origen, los efectos y el nivel de contagio. La contención de este tipo de

enfermedades, la zoonosis como elemento clave (si se determina de manera definitiva el origen animal del virus) y el establecimiento de reglas de salubridad más estrictas son funciones específicas de la Organización y también han sido puestas bajo la lupa de la responsabilidad internacional.

- q) suministrar información, consejo y ayuda en el campo de la salud
 - La capacidad de la Organización para suministrar información cualitativa y cuantitativa de forma correcta e inmediata ha sido puesta en duda y la OMS ha sido acusada de no considerar las alertas tempranas de Taiwán en Diciembre del año pasado sobre existencia de casos de una peligrosidad inusitada (recordemos que Taiwán no es considerada por la República Popular China como Estado independiente y por lo tanto no puede integrar la OMS).
- r) contribuir a crear en todos los pueblos una opinión pública bien informada en asuntos de salud
 - Aquí reiteramos las críticas a la OMS respecto de la omisión en recomendar medidas sanitarias que más tarde fueron reconocidas como esenciales para combatir el virus. Esta situación generó una fuerte desconfianza de la opinión pública global, y llevo de hecho a cuestionar recomendaciones de la Organización que efectivamente eran pertinentes.

El segundo análisis jurídico que hemos decidido abordar es el de la actuación de OMS en el marco de la **Reglamento Sanitario Internacional**, elaborado en 2005 y actualizado con diversos planes, programas y reformas.

“En el marco de sus facultades normativas, la Organización adoptó el Reglamento Sanitario Internacional en el año 2005 que es obligatorio para todos los Estados miembros en virtud de su artículo 22. El objetivo fundamental del RSI (2005) es prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger contra esa propagación y lograr el control de las mismas” (Castillo Argañarás, 2020).

El Reglamento Sanitario Internacional, cuya versión unánime más reciente fue aprobada en 2007 y tiene carácter vinculante para 195¹³ países, constituye, en la mirada de los expertos, un buen instrumento de acción a nivel internacional, pero se encuentra ciertamente infrautilizado. Las lagunas principales de este Reglamento tienen que ver con la necesidad de adaptación de los países miembros a las condiciones de salubridad estipuladas y la falta de recursos eficientes para lograr el acondicionamiento de los diversos sistemas de salud con las divergencias propias de las circunstancias nacionales particulares. Aquí queremos señalar la creación (en 2011 y como consecuencia de la pandemia de gripe en 2009) del Marco de Preparación para una Gripe Pandémica, otro instrumento internacional para reforzar el intercambio de virus gripales potencialmente pandémicos y, al mismo tiempo, aumentar la preparación de los países en desarrollo y su acceso a las vacunas y otros suministros relacionados para hacer frente a posibles pandemias. Si bien debemos tener en cuenta de que este Marco no es un tratado *per sé*, tiene características propias del Derecho Internacional Público, como la responsabilidad colectiva, la colaboración de los socios y otros procedimientos (Moreno & Jiménez, 2020).

Los planes de cooperación entre la Organización, los Estados y otras organizaciones del espectro internacional han crecido significativamente en la cuestión del desarrollo científico, la distribución de material y el asesoramiento a las diversas naciones solicitantes. Sin embargo, el golpe de la pandemia llega para remarcar la insuficiencia de mecanismos vinculantes y/o la incapacidad (o impericia) de los Estados para adoptar dichas normas a sus realidades. Los factores derivados de las confrontaciones ideológicas y las luchas políticas, como hemos marcado, tienen una influencia muy fuerte en estos procesos, las guerras comerciales y tensiones multilaterales son, en numerosas ocasiones, motivo de decisiones unilaterales de países en otros ámbitos, por ejemplo el de la salud.

Las voces que acusan a la OMS de ser incapaz de responder a las crisis mundiales no son nuevas, se remiten a los antecedentes de las crisis de 2009 y 2014. Las exigencias de generar nuevos mecanismos o incluso una nueva organización de carácter más integral, bajo la mirada de que las crisis sanitarias mundiales son

¹³ El RSI fue ratificado por los 194 miembros mencionados previamente, con el agregado de Liechtenstein (que como ya hemos aclarado no es miembro de la OMS) que lo suscribió posteriormente en 2012.

demasiado complejas para relegarlas solo al sector salud, han crecido de manera exponencial con ocasión de la pandemia provocada por el COVID-19.

Habiendo hecho lugar a las consideraciones generales y a algunos factores políticos que afectan la cumplimentación del RSI, es necesario enfocar la descripción hacia lo propiamente normativo del reglamento y, por ende, a aquellos artículos o disposiciones que determinan la responsabilidad de la Organización Mundial de la Salud en la gestión de la Pandemia.

- **Artículo 2:** “*Finalidad y Alcance*”

- “La finalidad y el alcance de este Reglamento son prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger contra esa propagación, controlarla y darle una respuesta de salud pública proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública (...)” (RSI, 2005).

La finalidad principal del RSI se ve cuestionada en sí misma por la propia respuesta de la Organización a la pandemia. Si la prevención y, posteriormente, la contención de enfermedades de propagación global falla hemos de interpretar que existe una responsabilidad directa de la figura que establece las reglas vinculantes en este sentido, es decir, la Organización Mundial de la Salud.

- **Artículo 5:** “*Vigilancia*”

- Este artículo marca en su inciso cuarto que “La OMS recopilará información sobre eventos a través de sus actividades de vigilancia y evaluará su potencial de provocar una propagación internacional de enfermedades y su posible interferencia con el tráfico internacional”.

La exigencia de la recopilación de la información, sin perjuicio de las disposiciones dirigidas a los Estados partes, es una obligación fundamental de la Organización y de ahí es que surge la crítica a una posible impericia de la OMS, en relación a la complacencia con la República Popular China (que pudo haber no suministrado la información adecuada en tiempo prudente, y por lo tanto le correspondería Responsabilidad Internacional en base a lo dispuesto por la resolución 56/83 de ONU).

- **Artículo 9:** “*Otros informes*”

➤ “La OMS podrá tomar en cuenta los informes procedentes de fuentes distintas de las notificaciones o consultas y evaluará esos informes con arreglo a los principios epidemiológicos establecidos; seguidamente comunicará información sobre el evento al Estado Parte en cuyo territorio presuntamente esté ocurriendo dicho evento”. Las críticas en este sentido son de público conocimiento y ya han sido remarcadas en este trabajo cuando nos referimos a los informes de las autoridades taiwanesas aparentemente ignorados por la directiva de OMS.

- **Artículo 10:** “*Verificación*”

➤ Esta disposición define en sus incisos 3 y 4 que: “Cuando la OMS reciba información sobre un evento que puede constituir una emergencia de salud pública de importancia internacional, ofrecerá su colaboración al Estado Parte de que se trate para evaluar la posibilidad de propagación internacional de la enfermedad, las posibles trabas para el tráfico internacional y la idoneidad de las medidas de control (...). Si el Estado Parte no acepta la oferta de colaboración, cuando lo justifique la magnitud del riesgo para la salud pública, la OMS podrá transmitir a otros Estados Partes la información de que disponga, alentando al mismo tiempo al Estado Parte a aceptar la oferta de colaboración de la OMS y teniendo en cuenta el parecer del Estado Parte de que se trata”. Las críticas aquí efectuadas no escapan de las realizadas con anterioridad respecto de la vinculación entre OMS y el Gobierno Chino. La subestimación del peligro de la enfermedad y de su rápida propagación son los focos principales, entendiendo que estamos analizando una Pandemia que golpeó rápidamente a Estados cuya información no era la adecuada y donde los Sistemas de Salud en general se encontraban infra capacitados para enfrentar tamaña situación.

- **Artículo 12:** “*Determinación de una emergencia de salud pública de importancia internacional*”

- “El Director General determinará, sobre la base de la información que reciba, y en particular la que reciba del Estado Parte en cuyo territorio se esté produciendo un evento, si el evento constituye una emergencia de salud pública de importancia internacional de conformidad con los criterios y el procedimiento previstos en el presente Reglamento”. Si bien, como se ha relatado previamente, la determinación de la pandemia como una ESPII fue realizada de manera correcta de acuerdo a los procedimientos que marca el RSI¹⁴, la polémica gira en torno al tiempo de determinación de la magnitud del problema y a una infravaloración inicial de la problemática por parte del Estado miembro encargado de suministrar la información de primera mano¹⁵.

Reducir la complejidad de la temática a la mera enumeración de algunos artículos fundamentales sería ingenuo de nuestra parte. En numerosas ocasiones, y esta es una de ellas, las disposiciones vinculantes determinadas por las reglas del Derecho Internacional se balancean sobre una fina línea entre la interpretación y la aplicación positiva de la norma. Determinar responsabilidades internacionales ante hechos ilícitos, con la dificultad y las consecuencias que esto implica, se torna aún más trabajoso cuando los sujetos a los que apuntan estas normas son OI con personalidad jurídica propia y distinta a la de sus Estados miembros.

Reflexiones finales

Las dificultades de la Organización Mundial de la Salud para manejar una crisis sanitaria global de relevancia histórica, no necesariamente pone de relieve impericias personales de las autoridades o diferencias y complacencias políticas. Estos elementos, que sin duda están presentes, no configuran bajo ningún aspecto el fondo de la cuestión y aquí tratamos de ahondar brevemente en la comprensión de este punto: debemos poner el foco en el funcionamiento de las instituciones en sí mismas y en su relevancia en las problemáticas reales que afectan a los sujetos centrales del Derecho Internacional, que en definitiva son los Estados.

¹⁴ Artículo 12; inciso 4, disposición c): opinión del Comité de Emergencias

¹⁵ Artículo 12; inciso 4, disposición a): Información proporcionada por el Estado parte

La existencia de normas de carácter inflexible, que no consideran las divergencias sociales, políticas, económicas y culturales de los países a quienes se dirigen derivan en un desuso del Derecho Internacional en la realidad efectiva. Los esfuerzos del multilateralismo y la cooperación parecen desvanecerse cuando las problemáticas de magnitud considerable aparecen en la escena internacional y ponen en jaque la seguridad propia de los Estados y sus intereses.

Emitir conclusiones sobre los efectos que causará la pandemia a mediano y a largo plazo en la sociedad internacional sería apresurado, pero la revalorización de las capacidades de los Estados Nacionales y el cuestionamiento a los Organismos Multilaterales en su aptitud para contener un mundo cada vez más cambiante y cada vez más desigual ya es un hecho, que, quizá, nos permita a futuro discutir el rol de las OI y pensar para estas reformas integrales que las posicionen verdaderamente como espacios de poder vinculante en el plano internacional y no como meros foros de concertación de principios y valores generales.

Bibliografía

- Brote de enfermedad por coronavirus (COVID - 19)*. (s.f.). Obtenido de Organización Mundial de la Salud: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019>
- Gaja, G. (2011). *Octavo Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales*.
- Internacional, C. d. (2011). *Proyecto de Convención sobre Responsabilidad de las Organizaciones Internacionales*.
- Salud, O. M. (s.f.). *Organización Mundial de la Salud*. Obtenido de Acerca de la OMS: <https://www.who.int/es/about>
- Velasco, M. D. (2007). *Instituciones de Derecho Internacional*. Madrid: Tecnos.
- Bonilla Aldana, K., Rabaan, A., Villamil Gomez, W., & Rodriguez Morales, A. J. (Febrero de 2020). Una Nueva Zoonosis Viral de Preocupación Global: COVID - 19, enfermedad por Coronavirus. . *Revista Medica Universidad de Antioquia*, 10. Recuperado el Octubre de 2020, de <https://slanh.net/wp-content/uploads/2020/03/341260-187173-1-PB-COVID-19-epubahead.pdf>
- Castillo Argañarás, L. F. (31 de Agosto de 2020). Reflexiones sobre responsabilidad internacional de un Estado por la propagación del Covid-19. *Revista Juridica Electronica de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora*. Recuperado el Octubre de 2020, de <http://www.saij.gob.ar/luis-castillo-arganaras-reflexiones-sobre-responsabilidad-internacional-estado-propagacion-covid-19-dacf200194/123456789-0abc-defg4910-02fcanirtcod?&o=12&f=Total%7CFecha%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema/Derecho%20internaci>
- Goretti, M. (13 de Mayo de 202). *Nuevas Criticas a la OMS por la pandemia: los indicios que muestran la complacencia del organismo con China*. Obtenido de infobae.com: <https://www.infobae.com/opinion/2020/05/14/nuevas-criticas-a-la-oms-por-la-pandemia-los-indicios-que-muestran-la-complacencia-del-organismo-con-china/>
- Martin Moreno, J. M., & Gorgojo Jimenez, L. (2020). *El papel de la OMS y de otras organizaciones supranacionales*. Informativo, Instituto Español de Estudios Estrategicos. Recuperado el Octubre de 2020, de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2020/DIEEEI07_2020MARGO R_OMS.pdf
- Organización Mundial de la Salud. (2005). *Reglamento Sanitario Internacional* (Segunda ed.). Ginebra. Obtenido de https://www.who.int/ihr/IHR_2005_es.pdf?ua=1
- Cronología de la respuesta de la OMS a la COVID-19. Obtenido de <https://www.who.int/es/news-room/detail/29-06-2020-covidtimeline>