

LA UNIÓN EUROPEA Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES AMERICANAS FRENTE A LA PANDEMIA COVID: PROPUESTAS Y AVANCES JURÍDICOS PARA LA GOBERNANZA DE LA SALUD GLOBAL

MIGUEL ÁNGEL MARTÍN LÓPEZ

Profesor titular de la Universidad de Sevilla

1. PLANTEAMIENTO

Una persona tan lúcida y conocedora de las relaciones internacionales como Henry Kissinger has llegado a afirmar que la pandemia COVID va a suponer una transformación del orden mundial¹. Quizás la afirmación sea aventurada² y todavía se desconozca si así va a ser, aunque, como se señala en una reciente investigación de expertos latinoamericanos, “hay buenas razones para suponer que los estragos ocasionados por la pandemia de la COVID - 19 en la primera mitad del 2020, erosionan de tal manera los cimientos del orden mundial imperante, estructurado desde las postrimerías de la segunda guerra mundial, que desde ya se articulan las condiciones de posibilidad para la emergencia de un nuevo

¹ Algunas publicaciones están ya surgiendo sobre el impacto del covid en la transformación de las relaciones internacionales. Puede verse, en el ámbito latinoamericano, a ARBELÁEZ-CAMPILLO, D. , VILLASMIL ESPINOZA, J. J.: “Escenarios prospectivos de un nuevo orden internacional que se vislumbra luego de la pandemia covid-19”, *Telos: Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*, Vol. 22, Nº. 3, 2020, págs. 494-508 o VIDAL DE LA ROSA, G: “El orden mundial, los Estados y la pandemia”, *Política y cultura*, Nº. 56, 2021 (Ejemplar dedicado a: El orden mundial tras la crisis de 2020), págs. 9-3.

² Así lo dije en una nota en The Wall Street Journal. Sus reflexiones incluso se han llegado a tergiversar, indicándose en algunos medios que continuaba diciendo expresamente que “sí, mucha gente va a morir cuando se establezca el Nuevo Orden Mundial, pero será un mundo mucho mejor para los que sobrevivan”, aunque esta última parte no es cierta (véase <https://maldita.es/malditobulo/20210201/henry-kissinger-gente-morir-nuevo-orden-mundial-mundo-mejor-sobrevivan/>)

o renovado orden internacional con características inciertas”³. En todo caso, lo que está claro es que para que este nuevo orden vea la luz va a ser necesaria la actuación de las organizaciones internacionales. Estas debieran ser esenciales para la modificación de la estructura internacional, sobre todo reforzando la cooperación y, al menos introduciendo cambios que eviten las pandemias futuras y sus perniciosos efectos. Como hemos visto y merced a la interdependencia mundial, estos se propagan con celeridad llegando a cualquier rincón mundial. No parece, hasta ahora, que las instituciones mundiales, representadas sobre todo en las Naciones Unidas y su sistema, estén dando pasos actualmente en firme para asumir cambios estructurales dirigidos a ese afrontamiento mundial de los retos globales, en particular la salud global. Más bien, lo que podemos apreciar actualmente es un aumento de la influencia del regionalismo en estos ámbitos. Así, podemos ver que ya se están previendo acciones para asumir una mayor cooperación. Lo vemos en las respuestas de los programas de recuperación tras el Covid y en otras medidas de preparación frente a las futuras nuevas pandemias que puedan venir. En particular, esto lo viene haciendo la Unión Europea y también otras organizaciones internacionales de ámbito regional americano. El propósito de la presente investigación es hacer un estudio comparativo de esta labor en estos dos escenarios geográficos, con el fin sobre todo de analizar las singularidades de cada caso y ver su alcance, impacto y aplicabilidad como propuestas para una mejor gobernanza global.

2. LA RESPUESTA FRENTE A LA PANDEMIA COVID EN LA UNIÓN EUROPEA: LA NECESIDAD DE REFORZAR LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN

Bien es sabido que la pandemia Covid entró en Europa en los primeros momentos de su expansión internacional, primordialmente a través de Italia y España, causando un número alto de muertes y considerables estragos en los sistemas sanitarios, los cuales tuvieron dificultades para aprovisionarse de medios de protección individual (EPIS) y otros recursos sanitarios inexistentes en sus mercados y sin posibilidades de

³ ARBELÁEZ...*op. cit.*, pág. 494

producción interna inmediata. La situación llegó incluso a poner entre las cuerdas los mecanismos de cooperación y de solidaridad dentro de la propia Unión Europea. Todavía están en la memoria las reticencias alemanas y, sobre todo, holandesas a las peticiones de los países del sur para que se pusiera en marcha un programa ambicioso económico contra el coronavirus. El primer ministro portugués llegó a calificar de repugnante las palabras del ministro holandés de finanzas Wopke Hoekstra respecto de la incapacidad presupuestaria española para hacer frente a la pandemia⁴. En suma, se puso en entredicho la capacidad de la unión y se alabaron las fortalezas de los Estados más autoritarios en particular asiáticos para hacer frente a la crisis de la pandemia. Afortunadamente, esta tendencia que eludía la cooperación y sus beneficios cambió y se consiguió un acuerdo esencial para facilitar una recuperación conjunta ante la crisis⁵, fundamentalmente el acuerdo de 21 de julio de 2020 por el que el Consejo Europeo⁶ dispuso un presupuesto general de 700.000 millones de euros para un programa extraordinario de recuperación, que se ha venido en llamar Next Generation UE y que está dirigido sobre todo a la transición ecológica y digital así como a apoyar las redes de seguridad de trabajadores y empresas.

Aparte de esto, naturalmente, podemos encontrar una mayor actuación conjunta, como en materia de coordinación de viajes dentro de la UE, el certificado COVID digital que ha sido prorrogado hasta el 30 de junio de 2023 o el enfoque común para obtener vacunas contra el covid, de relativo éxito ya que aunque la unión no ha sido capaz de hacer una vacuna propiamente europea, sí ha sido la región que ha alcanzado una mayor tasa de porcentaje de vacunación en el ámbito mundial. Toda esta labor conjunta y los logros gracias a la actuación unitaria se destacan en

⁴ <https://elpais.com/economia/2020-03-27/repugnante-la-critica-portuguesa-contra-el-gobierno-holandés-por-su-respuesta-a-la-crisis-del-coronavirus.html>

⁵ Como visión general, puede verse sobre la actuación de la Unión Europea en la aún escasa producción sobre la temática a GÓMEZ MUÑOZ, J. M.: “La acción de la Unión Europea durante la pandemia de SARS-COV-2”, *La Unión Europea y la pandemia mundial*, 2021, ed. Bο-marzo, págs. 65-9.

⁶ Puede consultarse el texto íntegro y demás en <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020/>

la información expuesta en su página web⁷. Las disposiciones normativas aprobadas también reflejan estos propósitos. Podemos colegir que una finalidad esencial es mantener firme un mensaje de unidad y de actuación conjunta solidaria. Ciertamente, puede considerarse que una vez pasado ese primer bache, la Unión Europea está consiguiendo este resultado de unidad. A los efectos del presente trabajo, nuestro propósito más importante es recalcar este fin en la proyección ad extra, viendo las expresiones de solidaridad europea con sus socios internacionales. Ello es constatable y lo demuestra también una de las expresiones más utilizadas en tales actuaciones: “Equipo Europa”.

Los datos ofrecidos muestran que la Unión Europea ha querido cumplir un papel activo en este campo, desembolsando hasta el 31 de diciembre de 2021 más de 47.000 millones de euros en ayudas de emergencia, de fortalecimiento de los sistemas sanitarios y de ayuda para paliar las consecuencias sociales y económicas de la pandemia. Se ha cubierto a más de ciento cuarenta países socios, incluyendo la región de América Latina y Caribe, la que más nos interesa a efectos del presente trabajo. La Unión Europea afirma haber destinado 2500 millones de euros a la región. En concreto, una prioridad está en la provisión de vacunas donde las instituciones europeas han tenido una destacada participación en el mecanismo Covax de solidaridad internacional para conseguir la más amplia extensión de dicha vacunación por todo el planeta⁸. A través de él, por ejemplo, se han donado más de 700 millones de dosis en donación a los países más necesitados al respecto en especial África y Balcanes. Diversos consejos europeos a lo largo del año 2021 y otros del Consejo de la Unión Europea sobre asuntos generales han ido dándole forma a ello.

La elección de la expresión “equipo Europa” antes indicada tiene una intención clara. Quiere mostrar la labor de todas sus instituciones junto a la de cada Estado miembro en particular mostrando la unidad; es muy

⁷ Véase <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/coronavirus/10-things-against-covid-19/>

⁸ Según la OMS, “COVAX está codirigido por la Alianza Gavi para las Vacunas (Gavi), la Coalición para la Promoción de Innovaciones en pro de la Preparación ante Epidemias (CEPI) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Su objetivo es acelerar el desarrollo y la fabricación de vacunas contra la COVID-19 y garantizar un acceso justo y equitativo a ellas para todos los países del mundo” (<https://www.who.int/es/initiatives/act-accelerator/covax>).

simbólico y da a entender la creación de sinergias y un resultado mayor que el de la mera suma de sus partes. La Unión Europea ha querido seguir con su papel tradicional de actor clave en la cooperación al desarrollo internacional.

En conclusión, cabe indicar que, pese a ciertas reticencias iniciales, la pandemia covid ha desvelado la importancia de la unidad y actuación conjunta. La divisa "juntos somos más" ha sido repetida y tomada como revulsivo para la Unión Europea. Los fondos económicos post-pandemia puestos en ejecución para facilitar la recuperación, dirigidos a unos objetivos de transición ecológica y digital, van con el propósito de reforzar dicha idea de unidad, al igual que la proyección internacional que se ha querido fuertemente impulsar como manifestación de la solidaridad europea.

3. AVANCES EN EL DISEÑO DE UNA ESTRATEGIA DE LA UNIÓN EUROPEA DE CAMBIO ESTRUCTURAL FRENTE A LAS PANDEMIAS Y AL RETO DE LA SALUD GLOBAL

El éxito de la Unión Europea en su actuación post-pandemia vendrá dado, sobre todo, por la capacidad que tenga para transformar estructuralmente las reglas de juego institucionales. Se tratará de ver si ha mejorado las capacidades de respuesta ante futuros riesgos pandémicos, ya que, ciertamente, no es descartable que una situación como la vivida pueda volver a ocurrir. En este sentido, es esencial reforzar la capacidad de alerta temprana, la prevención o la rapidez de actuación, entre otras, con mecanismos eficaces y eficientes.

Hasta la fecha, podemos constatar que la Unión Europea está tomando medidas con dicha visión estratégica. Fundamentalmente, ello se encuentra expuesto en la Comunicación⁹ que, recientemente, el pasado 30 de noviembre de 2022, la Comisión Europea ha presentado al Parlamento, Consejo, Consejo Económico y Social y Comité de la Regiones.

⁹ COM(2022) 675, Final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and Social committee and the committee of the regions EU global health strategy better health for all in a changing world, Brussels, 30.11.2022

Está dedicada expresamente a la estrategia global de salud y lleva por subtítulo “better health for all in a changing world”. En el documento están explicitadas las prioridades fundamentales, los principios guía (guiding principles) y las líneas de acción fundamentales para conseguir la estrategia.

Ahora bien, como punto de partida, hay que tener en cuenta que una estrategia de este corte no es nueva y que ya hay antecedentes en la Unión Europea de abordaje de estas cuestiones. Ahí estuvo la crisis llamada de las “vacas locas” de finales de los años noventa y principios de siglo, siendo la que propició la adopción de la legislación europea sobre inseguridad alimentaria (*food safety*) de los alimentos de considerable eficacia aunque insuficiente ante pandemias como la presente. Bien puede decirse que aquí en Europa no hubiera surgido una enfermedad zoonótica, como este covid, nacido en un mercado alimentario de la ciudad de Wuhan. Cabe también recordar que en 2014 tuvo lugar la epidemia de ébola, de considerable preocupación internacional y calificada por parte de la OMS como emergencia de salud pública de importancia internacional¹⁰ y que motivó la realización por parte del Parlamento Europeo de un informe con propuestas de refuerzo de los sistemas sanitarios. Como anécdota es interesante destacar que el ébola no ha desaparecido, estando vigente actualmente, en diciembre de 2022, un fuerte brote en Uganda que ha obligado al cierre de las escuelas en dicho país¹¹. Con todo, está bien recordar también que el tratado de funcionamiento de la Unión Europea ya había previsto un artículo 168 dedicado a la salud y que ya en el año 1998 se aprobó una Decisión sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud (2119/98/CE) que fue seguida de otra del año 2013 (082/2013/UE), que derogaba a la anterior¹².

¹⁰ En el seno de la Unión Europea, ello motivó un informe del Parlamento Europeo que buscaba reforzar los sistemas sanitarios. Informe - A8-0281/2015, Parlamento Europeo, Informe sobre la crisis del virus del Ébola: lecciones a largo plazo y maneras de reforzar los sistemas sanitarios de los países en desarrollo para prevenir futuras crisis.

¹¹ <https://elpais.com/sociedad/2022-11-10/uganda-decide-cerrar-sus-escuelas-por-un-brote-de-ebola-que-ya-ha-provocado-53-muertos.html>

¹² Una obra de referencia sobre la atención de la Salud por parte de la Unión Europea en MOSSIALOS, M.: *Health systems governance in Europe: the role of European Union law and policy*, Cambridge University Press, 2010.

Evidentemente, la situación que ha mostrado esta pandemia de covid es diferente y sobrepasa lo visto hasta ahora. Así, actualmente, con la mencionada nueva estrategia se da una alianza mayor y más incisiva. Constatamos que hay una masiva agenda sin cumplirse y sin atender a la Salud Global, cuya atención debe centrarse en tres grandes prioridades como son proveer de mejor salud y bienestar al pueblo a lo largo de toda la vida, fortalecer los sistemas y sanitarios, incorporando la cobertura sanitaria universal y, por último, combatir la amenaza de nuevas pandemias aplicando el “One Health Approach” que, como es conocido, es la estrategia propugnada primordialmente por la OMS. Cada una de estas tres grandes prioridades cuenta con sus propios principios. Así, en general, los principales son la mayor atención a la atención primaria, la digitalización, las nuevas tecnologías, las contramedidas, la mejora de los trabajadores de salud, la prevención y detección temprana, el impulso de un mecanismo global permanente de acceso a vacunas, la conclusión de un tratado de pandemias, la vigilancia para detectar patógenos o la lucha contra la resistencia a los antibióticos. Por último, la estrategia atiende también a la gobernanza global tanto en el aspecto interno como en el internacional

En este último aspecto se quiere fortalecer a la OMS y a otros aliados estratégicos en las diferentes regiones. Por ejemplo, en el caso concreto de América Latina y el Caribe se cita expresamente el plan de auto autosuficiencia en materia de salud de la Comunidad de Estados latinoamericanos y del Caribe aprobado en septiembre de 2021 y a la organización Panamericana de la salud. Por lo que respecta al aspecto interno se da importancia a la necesidad de incluir a la Salud Global en otras políticas de la unión. Se tiene bien claro que esta impacta, cuanto menos, en el clima, el medio ambiente, la energía, la nutrición, la seguridad alimentaria, la protección social, la demografía, la educación, la política industrial y la comercial, la política exterior y de seguridad etc. En todos estos campos puede tener efectos negativos las cuestiones de salud global. En consecuencia, hay que seguir la frase o divisa de conclusión que lo expresa de manera bien elocuente: “Health in all Policies”.

Yendo a las acciones concretas por parte de la Unión Europea, es del mayor interés analizar la regulación sobre amenazas transfronterizas de

salud. Ya en 2013 esta norma creó un comité de seguridad sanitaria y reconocía que, aunque los Estados miembros tengan la responsabilidad de gestionar las crisis de salud pública a nivel nacional, las medidas que adopten no pueden dañar los intereses de otros Estados miembros, lo que ocurre si son incoherentes entre sí o se basan en evaluaciones de riesgo diferentes. Dicha regulación establecía normas sobre vigilancia epidemiológica y de seguimiento de tales amenazas transfronterizas, incluso la alerta precoz. Ahora bien, a la luz de la actual pandemia covid, se ha visto insuficiente siendo necesario estrechar la cooperación entre los Estados y así se revisó en el año 2020 y ahora, recientemente, este 23 de noviembre de 2022, se ha adoptado el nuevo reglamento en el que se profundiza en esta labor¹³. Es curioso que el vicepresidente y ministro de sanidad de la república Checa, el señor Palec, en el momento de esta última adopción, dijera que las amenazas para la salud transfronterizas son una nueva realidad. Ya estaba la problemática presente, aunque lo cierto es que ya van a estar presentes en el primer plano de nuestra

¹³ Reglamento (UE) 2022/2371 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de noviembre de 2022 sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud y por el que se deroga la Decisión n.º 1082/2013/UE. Como se indica en su exposición de motivos expresamente, “a la luz de la experiencia adquirida durante la pandemia actual de COVID-19 y con el fin de facilitar una adecuada preparación y respuesta en toda la Unión ante todas las amenazas transfronterizas para la salud, el marco jurídico para la vigilancia epidemiológica, el seguimiento, la alerta precoz y la lucha contra las amenazas transfronterizas graves para la salud, incluidas las amenazas relacionadas con las zoonosis, según lo dispuesto en la Decisión n.º 1082/2013/UE, debe ampliarse en lo que respecta a los requisitos de información y análisis adicionales relativos a los indicadores de los sistemas sanitarios, y en lo que respecta a la cooperación entre los Estados miembros y los órganos y organismos de la Unión, en particular el Centro Europeo para la Prevención y el Control de las Enfermedades (ECDC), la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) y las organizaciones internacionales, en especial la Organización Mundial de la Salud (OMS), teniendo en cuenta al mismo tiempo la carga a la que se enfrentan las autoridades nacionales competentes en función de la situación real de salud pública. Además, a fin de garantizar una respuesta eficaz de la Unión ante las nuevas amenazas transfronterizas para la salud, el marco jurídico para luchar contra las amenazas transfronterizas graves para la salud debe posibilitar que se adopten de inmediato definiciones de casos para la vigilancia de las nuevas amenazas y disponer la creación de una red de laboratorios de referencia de la UE y una red de apoyo al seguimiento de los brotes de enfermedades que conciernen a sustancias de origen humano. La capacidad de rastreo de contactos debe reforzarse mediante la creación de un sistema automatizado que utilice tecnologías modernas y respete al mismo tiempo la legislación de la Unión en materia de protección de datos, como el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo”.

realidad. Esta revisión normativa trae medidas más efectivas y es mucho más completo y prolijo.

En esencia, esta nueva norma da más protagonismo al Comité de Seguridad Sanitaria, órgano con el encargo de facilitar la acción coordinada entre la Comisión y los Estados. Se encarga también de la comunicación de riesgos y crisis y sobre vigilancia de la respuesta de los Estados, pudiendo en este último caso adoptar dictámenes y orientaciones. La anterior regulación no contemplaba esta capacidad normativa. Se incluyen también reglas para los planes nacionales de preparación y de respuesta. Deben ser informados conforme al artículo siete, sometidos a evaluación de acuerdo con el artículo ocho. Se crean también laboratorios de referencia para vigilancia y una red para la sustancias de origen humano, a fin de supervisar los brotes de enfermedades de esta naturaleza. Igualmente, se refuerza la alerta temprana y la coordinación con recomendaciones sobre medidas temporales de salud pública (artículo 22) y sobre la declaración de emergencia pública a escala de la unión dotada con mayores efectos jurídicos (artículo 25).

Además, aparte del reglamento, se ha creado una Autoridad Europea de preparación y respuesta ante emergencias sanitarias, conocida con el acrónimo HERA¹⁴. La misma se ha puesto en marcha oficialmente el pasado 16 de septiembre de 2021 y se le ha dotado de competencia para recopilar información y actuar directamente. Es un pilar clave de la Unión Europea en salud reforzada y va a encargarse de desarrollar, producir y distribuir vacunas y otras contramedidas médicas¹⁵. Tiene una dotación presupuestaria de seis billones de euros para el período 2022/2027 y, como ha indicado la vicepresidenta Margarita Schanas, “has a clear vision: ensure the availability, access and distribution of medical countermeasures”. Su creación es una lección aprendida de la crisis, lo que es positivo, aunque deben seguir previéndose más medidas

¹⁴ Sobre esta autoridad véase https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_4672

¹⁵ Es muy interesante también el reciente Reglamento (UE) 2022/2372 del Consejo de 24 de octubre de 2022 relativo a un marco de medidas para garantizar el suministro de contramedidas médicas pertinentes para la crisis en caso de emergencia de salud pública a escala de la Unión.

ante los riesgos desconocidos que va creando este marco internacional actual de tanta incertidumbre.

4. LA ACCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES AMERICANAS FRENTE AL COVID 19: PUESTA EN PRÁCTICA DE LOS MECANISMOS EXISTENTES EN LA REGIÓN Y RECLAMO DE LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

La pandemia covid ha causado fuertes estragos en la región americana, contándose actualmente con más de ciento ochenta y cuatro millones de infecciones y casi tres millones de muertes directas¹⁶. El azote ha sido igualmente grave en sus sectores económicos y sociales con duros momentos en algunos países donde la respuesta de sus servicios de salud era insuficiente e inadecuada.

Las instituciones internacionales regionales fueron también llamadas a actuar. En este sentido hay que destacar la labor de la Organización Panamericana de la Salud, que es una organización internacional pionera y que está actualmente cumpliendo sus ciento veinte de años de historia¹⁷, lo que muestra la importancia de una trayectoria de atención que ha brindado a la salud en el ámbito continental americano.

Ya sabemos que, por lo general, hay críticas a la actuación de la cooperación internacional y, en particular a la Organización mundial de la

¹⁶ Las estadísticas y otros datos pueden verse en <https://www.paho.org/es/temas/coronavirus>. En esta página web de la organización panamericana de la salud puede obtenerse información concreta de la actuación de la organización durante la pandemia.

¹⁷ Ha sido el pasado 2 de diciembre de 2022. Como indica su página web, el 2 de diciembre de 1902, 11 países se reunieron en la Primera Convención Sanitaria Internacional de las Repúblicas Americanas y fundaron la Oficina Sanitaria Internacional. Su objetivo era hacer frente a la propagación de la fiebre amarilla a través de las fronteras en una época de rápida expansión del transporte marítimo. Desde entonces, la OPS ha trabajado incansablemente para combatir las enfermedades, prolongar la vida y promover la salud física y mental de todos los habitantes de las Américas, sin dejar a nadie atrás (<https://www.paho.org/es/noticias/1-12-2022-ops-celebra-120-anos-promoviendo-salud-americanas>). Sobre la historia de esta organización puede verse también en CUETO, M.: "El valor de la salud: Historia de la Organización Panamericana de la Salud", *Historia*, N° 38, Vol. 1, 2005, págs. 177-181.

salud (OMS)¹⁸, sobre todo en los primeros momentos de surgimiento de la pandemia. Por parte de la organización panamericana, por el contrario, se ha querido resaltar que su actuación fue inmediata y proactiva desde un primer momento, activando desde el 17 de enero de 2020 una respuesta de alcance institucional, ello fue tres días antes de confirmarse el primer caso en la región, dado concretamente en EEUU. Tras ello, la propagación en la región fue fulminante, llegándose a considerarse que en el mes de junio ya era América el epicentro mundial de la pandemia. En dicho mes se tenían en la región más de cuarenta y cinco por ciento de las muertes mundiales producidas por el covid.

Diferentes informes producidos por la referida organización han ido dando cuenta de la actuación en materia médica que, a reserva, naturalmente, de una evaluación de efectividad, sí permiten, al menos, reconocer su amplia actividad y preocupación. Así, lleva, hasta la actualidad, un seguimiento concreto de la situación epidemiológica del covid, con informes de situación. Participó desde un primer momento en misiones técnicas de análisis, apoyó la creación de equipos médicos de emergencia, llevó a cabo cursos y formaciones on line sobre la temática y creó en 2020 dos redes, una primera de laboratorios de referencia y otra segunda de vigilancia genómica para mejorar los datos de detección, entre otras múltiples acciones concretas. En particular, hay que destacar su labor en materia de vacunación, dando colaboración en el marco de la iniciativa internacional Covax. En general, la labor de esta organización en materia de vacunación ha sido tradicional e históricamente destacada, contando desde hace más de cuarenta años con un fondo rotatorio de acceso a vacunas, lo que, por ejemplo, permitió, en su momento, que América fuera la primera región del mundo en eliminar la rubeola y en ser declarada

¹⁸ Primordialmente ha sido el grupo de expertos que emitió el llamado informe Lancet (nombre de la prestigiosa revista científica) que estimaba que la organización mundial actuó con demasiada cautela y lentitud en varios asuntos importantes. El presidente de esta comisión, Jeffrey Sachs, además afirmaba expresamente que “Es el momento de emprender una acción colectiva que promueva la salud pública y el desarrollo sostenible para poner fin a la pandemia, que aborde las desigualdades sanitarias mundiales, que proteja al mundo contra futuras pandemias, que identifique los orígenes de esta pandemia y que fomente la resiliencia de las comunidades de todo el mundo” (https://www.huffingtonpost.es/entry/the-lancet-carga-contra-gestion-pandemia-fallos-globales-causaron-millones-muertes-evitables_es_63228960e4b0eac9f4de1828)

zona libre de poliomelitis. La actuación en estos momentos de pandemia de covid ha seguido esa misma senda, supervisando la logística de adquisición, facilitando el aludido mecanismo Covax y asegurando el suministro en una región de casi dos mil millones de personas.

Saliendo de la cuestión estricta de salud y yendo al abordaje de otros impactos de la pandemia, como los políticos, sociales y económicos, es necesario acudir a la labor de otras organizaciones internacionales regionales. En este sentido, hay que analizar la acción de la Organización de Estados Americanos (OEA)¹⁹.

En esencia, el foco de atención principal de esta ha sido evitar que la pandemia covid supusiera un daño irreparable a la democracia y los derechos humanos de la región, intentando conseguir ser guía de la acción sobre la base de estos principios, tanto en la primera fase de acción inmediata como en la de recuperación posterior. Cabe mencionar en esta línea de trabajo la publicación de una guía de acción política para enfrentar a pandemia de acuerdo con los principios democráticos²⁰. El propio secretario general, el sr. Luis Almagro, destacaba al respecto que era necesario en esta respuesta mantener el espíritu de la carta democrática interamericana, con pleno respeto de la solución pacífica de los conflictos con el ejercicio no arbitrario de la autoridad²¹. En esta guía se resalta la necesidad de fortalecer la institucionalidad democrática, la protección de los grupos vulnerables y la inclusión de una perspectiva transversal de derechos humanos y de género, eliminando las barreras que no haga posible estos.

¹⁹ De manera general, sus recomendaciones están recogidas en la resolución del consejo permanente 2280/20.

²⁰ El título completo es *Carta Democrática Interamericana: Guía de acción política para enfrentar la pandemia del COVID-19* publicada en mayo de 2020 y realizada por la Secretaría para el fortalecimiento de la democracia y el Departamento de sustentabilidad democrática y misiones especiales. Puede encontrarse íntegramente en internet en: <https://www.oas.org/documents/spa/press/La-CDI-Guia-de-accion-politica-para-la-pandemia-5.28.pdf>

²¹ https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-057/20. Seguía diciendo el secretario general que "las amenazas a nuestros sistemas democráticos se manifiestan hoy en forma de crisis sanitarias, de escasez de servicios, de pérdida masiva de empleos, de deterioro de la capacidad productiva y de afectaciones a la cohesión social".

El protagonismo y la necesaria atención a los derechos humanos como orientación en el obrar estatal durante la pandemia también ha sido reivindicando profusamente por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, institución que, como es conocido, se encuentra ligado a la citada OEA²². Así, en esta labor, es destacable la realización de varias guías prácticas concretas de trabajo, como la relativa a acceso a la educación o la realizada sobre estándares de respeto al duelo, ritos funerarios y homenajes. Del mismo modo, se encuentran directrices dirigidas a los Estados, entre las que podemos señalar la contenida en su resolución 4/20 de 27 de julio de 2020 sobre directrices interamericanas sobre derechos humanos de las personas con covid²³.

Además, hizo un considerable número de llamamientos, advertencias o similar, algunos con carácter urgente, poniendo la atención en los derechos humanos de algunos colectivos concretos, cuya posición se encontraba, a causa de la pandemia, en situación precaria o vulnerable. Este es el caso, por ejemplo, de las personas mayores de edad, de los pueblos indígenas, pueblos amazónicos, personas LGBT, personas en situación de pobreza, afrodescendientes, migrantes, niños o adolescentes. Hay asimismo otras referidas a situaciones concretas referentes a algunos países en particular, como es el caso de los retornados en Nicaragua y Venezuela, las personas privadas de libertad en Brasil o los migrantes de EEUU. Otras son sobre indicaciones generales de políticas, como las dedicadas al acceso a internet, protección de medioambiente durante la

²² Como ella misma se define "es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuyo mandato surge de la Carta de la OEA y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Comisión Interamericana tiene el mandato de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos en la región y actúa como órgano consultivo de la OEA en la materia. La CIDH está integrada por siete miembros independientes que son elegidos por la Asamblea General de la OEA a título personal, y no representan sus países de origen o residencia".

²³ La información sobre todas las llamadas, disposiciones y guías emitidas por la Comisión Interamericana con motivo de la pandemia pueden verse en la siguiente página web, dedicada expresamente a ello: https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/sacroi_covid19/default.asp

pandemia, lucha contra la corrupción y vigencia de la democracia, entre otras múltiples²⁴.

Por otra parte, es muy destacable también la labor de otros organismos dentro de la OEA como es el caso de la Comisión Interamericana de Mujeres, que también ha producido una amplia serie de materiales con recomendaciones para favorecer el papel de las mujeres durante este período²⁵, incluyendo herramientas contra los efectos negativos de la pandemia en ellas²⁶.

Hay que afirmar, en conclusión a toda esta labor de la mencionada OEA, que ha demostrado estar altamente preocupada por los graves efectos del covid, intentando ejercer al máximo su influencia entre sus miembros a fin de que los principios democráticos y los derechos humanos estén en la corriente principal, *mainstreaming*, de la acción de los Estados.

Ahora bien, no se ha tratado de una acción operativa con intervención ejecutiva. A estos fines, ha tenido mayor protagonismo en el continente otra organización internacional, concretamente la Comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños (CELAC). Precisamente, esta organización mantuvo una cumbre de alto nivel en 2011 centrada en la recuperación económica de la región, haciendo propósitos de búsqueda de fondos ante las agencias y organismos financieros internacionales (en particular, el FMI) y compromisos de financiamiento propios para tal labor, llegando a aprobar un plan de autosuficiencia sanitaria que había sido presentado

²⁴ Hasta ahora una de las escasas investigaciones jurídicas realizadas sobre la labor y promoción de los derechos humanos y el efecto del covid en la región es la siguiente: PÉREZ FUENTES, G.: "Pandemia y derecho a la vida y la salud en América y México. Reflexiones a partir de la resolución 1/2020 de la OEA". *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, n.º. extra 12, 2, 2020 (ejemplar dedicado a: la experiencia jurídica latina en tiempos de coronavirus, reflexiones de urgencia), págs. 126-135

²⁵ Puede verse en <https://www.oas.org/es/cim/COVID-19.asp>

²⁶ Al respecto es interesante la publicación del Inter-American Commission of Women: *COVID-19 en la vida de las mujeres: hacia un nuevo pacto de género* (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/II.6.29). El análisis con perspectiva de género es amplio y se dan amplios datos. Por ejemplo, "en la región, la mitad del personal médico y más del 80% del personal de enfermería son mujeres, el porcentaje más alto del mundo⁴³, son una minoría en los cargos de decisión y enfrentan una brecha salarial de 28%".

y elaborado por la CEPAL de Naciones Unidas²⁷. Sobre la base de todo ello, ha estado coordinando la compra regional de vacunas, la implementación de una plataforma regional de ensayos clínicos y otras actuaciones. Incluso algunas voces en la referencia cumbre manifestaron críticas a la OEA y la necesidad de dar más peso a esta organización.

La relevancia alcanzada en estos momentos por esta organización ha quedado también demostrada por el hecho de ser escogida por la Unión Europea como *partner* preferencial para el diálogo diplomático y geoestratégico entre ambas regiones. En este sentido, se han realizado varias reuniones, como la celebrada virtualmente en diciembre de 2021²⁸ y otra ministerial en Buenos Aires a finales de octubre de 2022²⁹. En la primera, la Unión Europea asumió el compromiso de aportar a la misma más de tres mil millones de euros para asistencia sanitaria, incluyendo aparte la dotación de más de ciento treinta millones de euros a vacunas a través del mencionado mecanismo Covax. La presidenta Ursula Van der Leyden habló de una estrategia de pasarela mundial que empezaba a andar entre ambas regiones³⁰. Es cierto, no obstante, que esta estrategia

²⁷ “El documento Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe tiene un carácter estratégico y en él se definen líneas de acción para fortalecer las capacidades de producción y distribución de vacunas y medicamentos en la región. El documento ha sido elaborado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a solicitud del Gobierno de México en ejercicio de la Presidencia pro tempore de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)”, según se indica en la web. La publicación completa de este documento puede descargarse en <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/47252>

²⁸ <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2021/12/02/eu-latin-america-caribbean-leaders-meeting-joining-forces-for-a-sustainable-post-covid-recovery/>

²⁹ https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Noticias/Paginas/Noticias/20221031_MINISTERIO06.aspx

³⁰ Sus palabras textuales fueron las siguientes: «Nuestras regiones han establecido una asociación vital. Compartimos cultura y valores, somos partidarios del multilateralismo y estamos conectados por el comercio y la inversión. Partiendo de estos vínculos, la UE está preparada para colaborar con América Latina y el Caribe con miras a una recuperación sostenible, digital y socialmente integradora. La estrategia «Pasarela mundial», que acaba de iniciar su andadura, puede impulsar esta colaboración. Constituye un modelo de cómo puede establecer Europa conexiones más resilientes con sus socios en todo el mundo. Durante la pandemia de COVID-19, la UE y sus Estados miembros han demostrado su solidaridad. Hemos ayudado a países de la región enviando vacunas para atender a necesidades sanitarias urgentes y aportando financiación para afrontar las consecuencias socioeconómicas de la pandemia, en

no ha llegado a la fecha a darse de una manera completa y acabada. Se destaca en general que hay una complementariedad entre ambas organizaciones tan robusta que podría dar lugar a una alianza diplomática influyente y transformadora. Ello puede ser estratégico, precisamente en estos momentos en los que el centro de las relaciones internacionales está girándose al mar de China. Bien se dice hoy día que el centro del mapamundi va a dejar de estar en el atlántico para pasar allá. Ello se reflejará en la cartografía y dejará a Europa y buena parte de América marginal u orillada, al menos simbólicamente.

Es interesante poner de manifiesto que el peso conjunto que la suma de ambas organizaciones supone en las relaciones internacionales no es desdeñable. En total, constituyen un tercio de la población de todos los miembros de las Naciones Unidas y alcanzan el veinticinco del producto interior bruto (PIB)³¹. Podría ser útil la unión estratégica entre ambas organizaciones para la adopción de un tratado sobre pandemias, propuesta ya en curso y que cuenta con el patrocinio de la Unión Europea. La alianza podría tener miras más amplias, llegando a revisar las reglas de gobernanza mundiales, en particular para reforzar las instituciones y reglas tocantes a la salud global mundial.

6. DEBATE ESTRATÉGICO PARA EL CAMBIO ESTRUCTURAL EN LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

En la creación de una visión estratégica post covid en el marco de las organizaciones internacionales americanas hay que volver a prestar atención nuevamente a la OEA, la cual ha abierto un foro de consultas dedicado a hacer aportaciones en este sentido³². El mismo incluye la elaboración de políticas públicas, investigaciones y estudios

particular entre los grupos más vulnerables. Ahora tenemos que trabajar juntos para dar una respuesta a largo plazo a la crisis»

³¹ Véase LÓPEZ, J.: *La Unión europea y América latina: por una alianza estratégica en el mundo post-covid-19*, Análisis Carolina 2/2021. Disponible en línea en <https://www.fundacion-carolina.es/wp-content/uploads/2021/01/AC-02.-2021.pdf>

³² Véase <https://www.oas.org/ext/es/principal/covid-19/inicio/quienes-somos>

académicos, así como la preparación de iniciativas propias. Los propósitos de prospectiva y cambio estructural son explicitados por la propia organización. Sus palabras lo dejan claro: “en la Secretaría General de la OEA queremos empezar a pensar desde ya en el mundo que vendrá. Podemos usar eficientemente este tiempo de crisis para pensar, idear, debatir y tomar decisiones sobre un nuevo contrato social basado en la equidad, la justicia y la inclusión económica y social de toda la población”³³.

La organización ha establecido cuatro grandes líneas de trabajo en las que ha de incardinarse este trabajo de estrategia post-covid. En concreto, se trata de abordar la democracia, el desarrollo integral, los derechos humanos y la seguridad multidimensional. Podemos apreciar que es un mecanismo participativo, generador de nuevas ideas y que podría tener considerable impacto, así como propiciar la apertura de vías prospectivas, de adelantarse al futuro. Hay, sin duda, ya propuestas de interés, como por ejemplo, la creación de un sistema interamericano de modelamiento y simulación de sistemas de emergencia³⁴. Es importante, con todo, que las ideas pasen a la realidad y a la acción. En este sentido, la

³³ Sigue diciendo la información explicativa de la organización sobre este portal y foro creado que “para ello, la Secretaría General de la OEA ha creado este Portal, “Más derechos más allá de la pandemia: Portal OEA para Consultas, Foros y Repositorio”. Con esta herramienta, abriremos el debate a los pueblos de las Américas: ¿qué debemos hacer como países y como sociedades para aportar a la construcción del futuro que vendrá? Cualquier persona interesada puede proponer ideas y opinar sobre las ideas que otras personas propongan. La Secretaría General de la OEA nutrirá el debate con contribuciones de expertos y expertas internacionales. El propósito final es que las mejores ideas y propuestas se conviertan en proyectos concretos. La Secretaría General de la OEA podrá transformar algunas de las propuestas en proyectos a ser implementados en la región; en otros casos podrá dar asistencia técnica a los Estados Miembros que muestren interés en implementarlas; tal vez otros organismos regionales e internacionales tomen algunas de estas ideas y la Secretaría General de la OEA estará dispuesta a trabajar de manera colaborativa con ellos en llevarlas a la realidad. Este Portal pretende ser un espacio participativo y democrático donde todos y todas tengan oportunidad de expresar sus ideas sobre cómo podemos moldear el mundo post-COVID-19 para que más personas accedan a más derechos más allá de la pandemia. Todas las personas participantes del debate deberán aceptar las reglas contenidas en el Protocolo de Participación, para garantizar que la conversación se base en el respeto mutuo, en la colaboración, y en la prohibición de uso de insultos o ataques personales (<https://www.oas.org/ext/es/principal/covid-19/inicio/quienes-somos>).

³⁴ Sobre las iniciativas esbozadas por la OEA puede verse <https://www.oas.org/ext/es/principal/covid-19/Repositorio/category/iniciativas-oea>.

OEA también debe mejorar su capacidad de toma de decisiones colectivas eficaces y efectivas, siendo todavía una organización internacional de corte clásico, sin elementos de integración.

7. CONCLUSIONES

El regionalismo ha salido reforzado tras la pandemia covid y se ve como la forma de afrontamiento más eficaz frente a los problemas que ha generado. Estos han requerido profundizar la cooperación de los Estados y, en este nivel regional, es dónde se han podido ver mayores avances. Es necesario, con todo, conseguir una mayor gobernanza global. En particular, los retos de la salud global deben estar en lo más alto de esta agenda internacional y son necesarias medidas e impulsos que empujen a ello. Los regionalismos pueden cumplir esta función y, de hecho, son la opción más factible al respecto. La Unión Europea, en este campo, ha venido cumpliendo un papel destacable, prestando atención en su acción durante la pandemia y ahora en los momentos posteriores a la cooperación internacional con sus socios o partners para atender las necesidades humanitarias y de emergencia, apoyando, entre otros los mecanismos de extensión de las vacunas, como el denominado Covax. Está siendo activa también en la propuesta de conclusión de un tratado multilateral general frente a las pandemias. Ahora bien, igualmente importante es tomar en consideración los avances que está haciendo en su interior la Unión Europea para cambiar la forma de enfrentarse a las nuevas pandemias y asumir el reto de la salud global. Ello requiere cambios estructurales, aún no concluidos, aunque algunos están en preparación, con cambios normativos como los nuevos reglamentos sobre contramedidas médicas y frente a las amenazas transnacionales graves. Esta labor puede ser proyectada internacionalmente para una mayor extensión e impacto, contribuyendo así a la gobernanza de la salud global. En este sentido, es innegable que un socio clave ha de ser la región americana, preferentemente la parte latinoamericana y caribeña. Hay considerables elementos que demuestran la complementariedad entre ambas en el escenario actual de las relaciones internacionales. Las organizaciones americanas han demostrado una actitud proactiva ante la crisis de la pandemia covid, en la medida de sus posibilidades, con aportaciones de considerable

interés. En particular, hay que destacar la inclusión de una perspectiva de derechos humanos amplia, que debiera servir de ejemplo para la actuación global así como también de inspiración a la Unión Europea.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Cueto, M.: “El valor de la salud: Historia de la Organización Panamericana de la Salud”, *Historia*, N° 38, Vol. 1, 2005, págs. 177-181.
- Gómez Muñoz, J. M.: “La acción de la Unión Europea durante la pandemia de SARS-COV-2”, *La Unión Europea y la pandemia mundial*, 2021, ed. Bomarzo, págs. 65-9.
- Inter-American Commission Of Women; COVID-19 en la vida de las mujeres: hacia un nuevo pacto de género, OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.L/II.6.29, 2021.
- López, J.: *La Unión europea y América latina: por una alianza estratégica en el mundo post-covid-19*, Análisis Carolina 2/2021
- Mossialos, M.: *Health systems governance in Europe: the role of European Union law and policy*, Cambridge University Press, 2010.
- Pérez Fuentes, G.: “Pandemia y derecho a la vida y la salud en América y México. Reflexiones a partir de la resolución 1/2020 de la OEA”, *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, n°. extra 12, 2, 2020 (ejemplar dedicado a: la experiencia jurídica latina en tiempos de coronavirus, reflexiones de urgencia), págs. 126-135
- Vidal De La Rosa, G.: “Covid 19 y el Orden Mundial”, *Política y Cultura*, vol 57, 2021, 1-30.