

# La cooperación internacional en tiempos post-pandémicos<sup>(\*)</sup>

## International cooperation in the post-pandemic era



### DENISE GARCÍA

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia.  
Máster en Relaciones Internacionales por el Institut des Hautes Études Internationales et du Développement de Ginebra.  
Doctora en Relaciones Internacionales por el Institut des Hautes Études Internationales et du Développement de Ginebra.  
Profesora Asociada del Departamento de Ciencias Políticas y del Programa de Asuntos Internacionales en Northeastern University, Boston; y del United Nations Institute for Disarmament Research, Ginebra.  
Nobel Peace Institute Fellow.  
Vicepresidenta del Comité Internacional para el Control de las Armas Robóticas.  
Miembro del Panel Internacional para la Regulación de las Armas Autónomas.  
Asesora a la Organización de las Naciones Unidas en asuntos relacionados a la cuestión de las armas letales autónomas.



(\*) Traducción del inglés por Alejandro Izquierdo Laca.  
**ADVOCATUS** agradece a sus Miembros Asociados Alejandro Izquierdo Laca y Carlos Andrés Fernández Guevara por su contribución en la elaboración de las preguntas de la presente entrevista.

## RESUMEN:

En la presente ocasión, *ADVOCATUS* tuvo la oportunidad de entrevistar a Denise García, experta brasileña en relaciones internacionales, sobre el desarrollo de la cooperación internacional y el rol que el Derecho juega en ella. García es doctora en Relaciones Internacionales por el Institut des Hautes Études Internationales et du Développement de Ginebra, y actualmente dicta en el Departamento de Ciencias Políticas y en el Programa de Asuntos Internacionales de Northeastern University en Boston, Estados Unidos. En las siguientes líneas, la doctora García desarrolla su visión sobre la actualidad de las relaciones internacionales, el papel que los privados juegan en el escenario geopolítico, la importancia de las relaciones internacionales en los esfuerzos para vencer la pandemia de la COVID-19, los principales desafíos que la comunidad internacional enfrenta y cómo el Derecho Internacional es el hilo conductor de la cooperación entre los diferentes actores, estatales y privados.

**Palabras clave:** Derecho Internacional, cooperación internacional, vacunas, pandemia, *soft power*, armas autónomas, cumplimiento de decisiones internacionales.

## ABSTRACT:

*ADVOCATUS* had the chance to interview Denise García, a Brazilian expert on international relations, about the development of international cooperation and the role that the Law plays in it. García is a PhD on International Relations by the Institut des Hautes Études Internationales et du Développement of Geneva, and currently holds tenure at Northeastern University in Boston, teaching in the Department of Political Science and the program of International Affairs. In the following lines, Dr. García develops her vision on the current international relations, the importance of international relations in the efforts to defeat the COVID-19 pandemic, the role that the private sector plays in the geopolitical scenario, the main challenges that the international community faces and how International Law is the underlying thread in the cooperation among the different actors, public and private.

**Keywords:** International Law, international cooperation, vaccines, pandemic, *soft power*, autonomous weapons, enforcement of international decisions.

### 1. ¿Cuál es el rol del Derecho Internacional en la vida cotidiana de la sociedad?

El Derecho Internacional, el sistema más antiguo de reglas y normas, juega un rol esencial en coordinar las acciones de los países, organizaciones internacionales, la sociedad civil y los científicos, y la humanidad por completo. Desde el nacimiento de las redes globales de la humanidad de comercio e intercambio, cada vez más densas, en el siglo XVI, el Derecho Internacional ha jugado un rol de coordinación. En una marcada partida de lo que era práctica común en el siglo XVI, el Derecho Internacional ha evolucionado en los últimos 75 años, desde la creación de las Naciones Unidas. Esta evolución significó la inclusión del individuo —en vez de únicamente el Estado— como un sujeto con derechos y obligaciones. Por ejemplo, los individuos pueden comparecer en cortes internacionales y ser juzgados por su comportamiento o solicitar compensación por daños. Este desarrollo implica una evolución desde los orígenes del Derecho Internacional, los que partían de

la premisa de que el Estado es el único sujeto, hacedor y creador de reglas y normas globales.

El Derecho Internacional organiza todos los aspectos de las relaciones internacionales: desde el intercambio y comercio, navegación oceánica, telecomunicaciones, viajes aéreos seguros a través de múltiples rutas, hasta las reglas del espacio exterior. Adicionalmente, el Derecho Internacional equipa a la comunidad internacional con un marco de acción para tratar y combatir problemas globales como el cambio climático, la prevención de pandemias, y la desertificación y la pérdida de biodiversidad.

Setenta y cinco años desde este orden normativo post-Segunda Guerra Mundial, con su intensa codificación de normas globales, desafíos urgentes y complejidades aún permanecen que deben ser tratados a la luz de este nuevo orden global post-pandémico que en este momento está desarrollándose.

### 2. ¿Existe alguna manera para efectiva-

## mente velar por el cumplimiento de decisiones internacionales, como aquellas tomadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas?

La asamblea general de las Naciones Unidas emite decisiones que son generalmente consideradas como recomendaciones o sugerencias para la acción, entiéndase como políticamente vinculantes. Por contraste, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emite resoluciones que son legalmente vinculantes a todos los estados. La búsqueda del cumplimiento efectivo es una misión tanto para el Derecho Internacional como para los sistemas legales nacionales: piense que no todos los crímenes son perseguidos y traídos a la justicia, por ejemplo. Sin embargo, el cumplimiento y aplicación de reglas en el nivel internacional es mucho más disjunto y fragmentado que en el "mundo municipal". Este es el caso porque el rol de la presión de pares, el avergonzamiento público y la pérdida de prestigio juegan un rol más prominente.

Adicionalmente, no hay un solo Poder Ejecutivo, un Poder Judicial y un Poder Legislativo en el Derecho Internacional. Muchas instituciones, incluyendo a los tratados internacionales, organizaciones internacionales, sanciones, negociaciones, mediación y otros juegan un rol en la observancia y cumplimiento de reglas en diferentes niveles. Esto es un gran contraste a los sistemas legales nacionales donde la separación de poderes —Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo— es más pronunciada y más capaz de asistir en la promulgación de reglas y normas. Tome por ejemplo los esfuerzos globales para combatir el cambio climático. Existe una multitud de tratados y acciones tomadas en diferentes niveles, ya sea regional o internacional. La pieza clave de los esfuerzos fue el Acuerdo de París de 2015, parte de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático de 1995 —UNFCCC, por sus siglas en inglés—. ¿Cómo es que las palabras en el Acuerdo de París se vuelven una realidad y contribuyen a salvar a la humanidad de lo peor de la actual crisis climática? Se requiere

más que solo países, y el esfuerzo incluye a organizaciones no gubernamentales, el sector privado, y a los científicos. En esta empresa, tanto el UNFCCC como el Acuerdo de París son parte de la caja de herramientas del Derecho Internacional, y las reuniones anuales de la UNFCCC, denominadas Conferencia de las Partes — COP, son un mecanismo para atraer al consenso hacia el cumplimiento y la acción efectiva. Este año, la más importante reunión internacional para tratar el cambio climático se llevará a cabo en Glasgow, la COP 26.

### 3. ¿Considera que el *soft power* puede ser efectivo en la diplomacia internacional?

El *soft power* es el tipo de acción más efectivo y de más largo plazo. La fortaleza militar y el *hard power* han demostrado ser de pequeña utilidad para combatir la actual pandemia y el cambio climático. En otras palabras, los Estados continúan amasando armas y un mayor *hard power*, pero los reales desafíos que los países enfrentan no pueden ser combatidos con los medios militares tradicionales, y requieren marcos reales de acción cooperativa y colectiva bajo el Derecho Internacional.

Nadie estaba preparado para resistir las ondas de choque provocadas por la pandemia. Los países continúan preparándose para la guerra en vez de anticipar los choques que ocurren cada vez más frecuentemente durante tiempos de paz. Gastan fondos de vital importancia para acumular caros sistemas de armamento, asignando una porción significativa de su producto bruto interno a sus fuerzas armadas, dejando de lado la realización de necesarias inversiones en salud pública e infraestructura para proteger a su población. Ninguno de los desafíos que plantean peligros existenciales a las naciones del siglo XXI pueden ser resueltos con acciones unilaterales o siquiera peleados con medios militares.<sup>1</sup>

Por ejemplo, algunos países están compitiendo para expandir su *soft power* ofreciendo va-

1. Denise García, "Redirect military budgets to tackle climate change and pandemics", *Nature* 584 (2020): 521-523.

unas contra la COVID-19. Este es un juego de alto riesgo pero también de altas recompensas, con la construcción de una alianza global. En el actual volátil sistema internacional que emerge de la pandemia, cambios en la posición de poder están ocurriendo, los que a su vez presentan oportunidades diplomáticas. El orden mundial requiere más diplomacia de largo plazo y menos fútiles inversiones en preparación bélica si es que el mundo planea confrontar sus retos más desafiantes de manera apta.

**4. Sobre la pandemia de la COVID-19, ¿cuál es el rol del Derecho Internacional para fomentar el balance y equidad entre naciones y las compañías farmacéuticas —y también entre naciones— durante las negociaciones para adquirir las vacunas?**

Algunos países intentan cosechar los laureles del descubrimiento científico récord del desarrollo de vacunas para incrementar su perfil diplomático a través de la “diplomacia de vacunas”. China, India y Rusia figuran prominentemente entre las naciones que persiguen el prestigio y visibilidad global que trae la expansión de su *soft power* a través de la “diplomacia de vacunas”. Estos países están compitiendo para aprovechar sus descubrimientos científicos de vacunas y expandir su influencia geopolítica. Con el vacío dejado por los Estados Unidos en los asuntos internacionales durante los anárquicos años de Trump, China y Rusia vieron una oportunidad para crecer su perfil diplomático. Los países típicamente envían ayuda humanitaria, tropas para operaciones de mantenimiento de la paz, o armas, cuando buscan incrementar su prestigio en el escenario global. En la búsqueda de honor y reconocimiento, los países también pueden enviar vacunas. La pregunta central es: ¿la “diplomacia de vacunas” mejorará las soluciones equitativas para terminar la pandemia?

La distribución equitativa de vacunas beneficia a todos los países, incluyendo a los Estados Unidos, mejorando la seguridad de salud pública de todos. La pandemia de la COVID-19

ha probado que asegurar la seguridad internacional, el orden mundial, y la estabilidad está estrechamente ligado a proveer seguridad humana universal. Los desarrollos tecnológicos y las campañas de vacunación pueden ayudar a forjar una mayor cooperación en tiempos de paz y a fomentar la paz inmediatamente luego del conflicto. Los históricos descubrimientos científicos, como las nuevas vacunas contra la COVID-19 con ARN mensajero — mRNA pueden incrementar la cooperación en áreas antes no atendidas.

La manifestación de la idea de considerar a la vacuna como un “bien público global” está personificada en la ambiciosa iniciativa multinacional privada-pública conocida como COVID-19 Vaccines Global Access — COVAX. La Alianza Global para las Vacunas e Inmunización — GAVI, la Organización Mundial de la Salud y la Coalition for Epidemic Preparedness Innovations — CEPI crearon COVAX en marzo de 2020. Los Estados Unidos no participaron en este esfuerzo porque Trump declinó. A COVAX, una de las iniciativas multilaterales de gran escala más innovadoras, se han unido casi todos los miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a los Estados Unidos. Vacunar a la población mundial para empezar a vencer la pandemia de la COVID-19 es uno de los esfuerzos logísticos más significativos en tiempos de paz de la historia. A pesar de todos los obstáculos y deficiencias, COVAX juega un rol esencial en asistir al desarrollo y procuración de nuevas vacunas y su distribución.

**5. Tomando en cuenta el surgimiento de armamento autónomo en los últimos años, ¿considera que puede haber una forma efectiva en la que el Derecho Internacional prevenga una carrera armamentística entre las naciones desarrolladas?**

El Derecho Internacional es la suma de sus partes. Hoy en día, muchos actores más allá de los Estados son responsables por las acciones del Derecho Internacional. Creé el término “cooperación transnacional en red”<sup>2</sup> para referirse

2 Nota del Editor: traducción libre del original en inglés *transnational networked cooperation*.

al tipo de cooperación que se puede formar y ser viable sin involucramiento estatal —especialmente de las grandes potencias—. Esto implica que la cooperación puede ocurrir incluso ante la ausencia de cooperación internacional entre Estados: normas pueden emerger, y planes para acción pueden ser formulados con mandatos y estructuras innovativas por otros hacedores y movedores en las relaciones internacionales. En otras palabras, en un cambiante orden global en el que nos estamos acercando a una cooperación internacional en declive, veo un auge de redes transnacionales de cooperación formadas por científicos, miembros de la sociedad civil, el sector privado, y algunos Estados —aunque ninguna de las grandes potencias—.

Los países se han venido reuniendo en las Naciones Unidas para atender los desafíos que plantean las armas autónomas desde 2014. El progreso en las conversaciones ha sido lento debido a obstáculos creados por los países que producen estos sistemas, los que desean la más

mínima interferencia en su capacidad de continuar desarrollando las armas autónomas. Sin embargo, me mantengo esperanzada porque enorme presión y actividad está emanando de los esfuerzos de cooperación transnacional en red que están colocando lastres. Estoy también vigorizada por el hecho de que muchos países desearían ver fructífero un nuevo tratado internacional legalmente vinculante. El Derecho Internacional ya está en el partido.

#### **6. ¿Cuál es el mayor reto que la comunidad internacional enfrenta en 2021?**

Los principales desafíos son hacer que la COP 26 en Glasgow sea un éxito y redactar un plan de acción para prevenir una nueva pandemia. Esto además debería incluir formas para atacar la deforestación y la continua pérdida de biodiversidad sin precedentes que está conectada a iniciar pandemias. El mundo tiene una oportunidad para hacer todo esto en 2021 y dejar el camino libre para que las futuras generaciones tengan mejores prospectos.