Guillermo Eduardo Barrera Buteler

Director

EL DERECHO ARGENTINO FRENTE A LA PANDEMIA Y POST-PANDEMIA COVID-19

Tomo II

Colección de Estudios Críticos
de la Facultad de Derecho
de la Universidad Nacional de Córdoba

Coordinadores:
Maximiliano Raijman
Ricardo Daniel Erezián

Córdoba
2020

LA CONFRONTACIÓN ENTRE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y CHINA EN TIEMPOS DE COVID-19 Y EL DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

Zlata Drnas de Clément[1]

Señalamiento introductorio

Para captar la dimensión de la confrontación entre Estados Unidos de América y China por la enfermedad COVID-19[2] es necesario realizar una breve revisión sobre el entorno en el que se desarrolla, ya que las diferencias y la puja por el liderazgo entre los dos países tienen varios frentes, todos ellos de compleja -si no imposible- solución jurídica. Primero, señalaremos algunos actos de enfrentamiento extra COVID-19 pero con efecto o sucedidos durante el desarrollo de la pandemia y luego los propios de los virus, para pasar a considerar la posibilidad de aplicar medios de solución pacífica de controversias a la confrontación entre ambos países por la COVID-19.

---

[1] Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba. Profesora Emérita de la Universidad Nacional de Córdoba y Profesora Emérita de la Universidad Católica de Córdoba. Miembro de Número de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Miembro Correspondiente del Instituto de Derecho Internacional Público de la Academia Nacional de Derecho de Buenos Aires.

[2] La Organización Mundial de la Salud (OMS) ha propuesto el uso del acrónimo "COVID-19", que une los términos ingleses del virus (CoronaVIrus) y enfermedad (Disease), junto a la cifra 19 por haberse detectado a finales de 2019 en la ciudad de Wuhan (provincia de Hubei) en China. El acrónimo señalado podría traducirse como "enfermedad producida por el coronavirus" (FARAMIÑAN GILBERT, Juan Manuel de. "Sobre la protección de la salud pública y el respeto a las libertades individuales", Universidad de Jaen-España (https://www.ideal.es/).

I. Puntos de fricción en tiempos de pandemia

I.1.Situaciones extra virus con incidencia en el mismo

Numerosos politólogos han ido anunciando desde hace décadas que China en 2020-2030 sería la primera potencia mundial, lugar que había ocupado el Reino Unido en 1872 y del que fue desplazada tras la Primera Guerra Mundial por los EE.UU., posición que hoy le disputa China a la gran potencia americana[3].

---

[3] Kishore Mahbubani señala que la gran paradoja del crecimiento chino es que lo ha hecho "al amparo de las leyes impuestas por Washington". Recuerda que Richard Nixon -bajo la influencia de Henry Kissinger- hizo entrar a China en el sistema internacional ("no nos podemos permitir dejar a China para siempre fuera de la familia de las naciones"). Logró que la ONU reconociera a la República Popular de China en octubre de 1971. En febrero del año siguiente, Nixon hizo su visita histórica a Beijing. Aunque un Estado llamado "China" era miembro fundador de las Naciones Unidas, hasta ese momento sólo reconocía a la China del gobierno de Chiang Kai-shek, quien había gobernado todo el país desde 1928, pero tras la victoria de la revolución comunista en 1949 (Mao Zedong) se había replegado en la isla de Taiwán. Esa China Nacionalista (Taiwán) fue la que formo parte del Consejo de Seguridad de la ONU como miembro permanente con derecho de veto desde 1945 hasta 1971 en que fue desplazada por la China Popular recién ingresada a la ONU (Res. 2758 de la Asamblea General de Naciones Unidas: "reconociendo que los representantes del Gobierno de la República Popular de China son los únicos representantes legítimos de China en las Naciones Unidas, expulsar inmediatamente a los representantes de Chiang Kai-shek)". Ello le significó a Taiwán dejar de ser miembro de las Naciones Unidas y de numerosos organismos especializados de la misma (MAHBUBANI, Kishore.*Has China won? The Chinese challenge to American primacy*, Ed. Public Affairs, 31 de marzo 2020 (https://www.publicaffairsbooks.com/titles/kishore-mahbubani/has-china-won/9781541768123/). China Popular se adaptó al sistema de libre mercado desde 1979, se unió en 2001 a la Organización Mundial del Comercio, aceptando condicionamientos, a los que -según Ray Bowen, analista económico del gobierno estadounidense- nunca tuvo la intención de cumplir, por el contrario, quiso ingresar en los foros multilaterales para cambiar la regulación del comercio mundial. Muchas empresas estadounidenses trasladaron su producción a China para beneficiarse de los bajos costos de la mano de obra. Sin embargo, según Daniel Kliman, pagaron un alto precio, ya que China las forzó a entregarles su tecnología, su propiedad intelectual, a más de haberse apoderado el gobierno del gigante asiático de sus secretos comerciales. En este momento hay una larga lista de demandas contra individuos y compañías chinas por espionaje y piratería informática (V. GROSSMAN, David. «China es una amenaza mayor que la Unión Soviética: Las crecientes preocupaciones de Estados Unidos por el avance del país asiático", *BBC News,* 11 de noviembre de 2019 (https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50344853); BRANDS, Hal - SULLIVAN, Jake "China has two path to global domination", *Foreign Policy,* 22 de mayo de 2020 (https://foreignpolicy.com/2020/05/22/china-superpower-two-paths-global-domination-cold-war/).

La voluntad de China de ocupar ese rol global ha sido anunciada explícitamente por Xi Jinping en la *Cumbre de la Ruta de la Seda* en Beijing 2017, al manifestar ante los mandatarios presentes[4] y sus representantes que China está dispuesta a tomar la responsabilidad de liderar el orden mundial ante el abandono del internacionalismo por parte de EE.UU. anunciado por Trump ("primero nosotros, los EE.UU."). Xi -en esa oportunidad- anunció un importante gasto en infraestructura a través de toda Asia, Europa y África, con un proceso de inversión en puentes, ferrocarriles, puertos y energía en más de 60 países (aproximadamente, un billón de dólares). Describió su plan como "una globalización económica abierta, inclusiva, equilibrada y beneficiosa para todos". Se ocupó en esa oportunidad de recalcar las diferencias entre el sistema de alianzas de Estados Unidos y la idea del comercio que él tiene desde China: "No tenemos la menor intención de formar un pequeño grupo que genere inestabilidad, sino que esperamos construir una gran familia en armoniosa coexistencia".

A pesar de ese anuncio constructivo y pacifista, y de su reiterado y explícito apoyo al multilateralismo, en este último tiempo -en pleno desarrollo de la COVID-19- China obró de modo contrario a cómo la describían exitosos politólogos estadounidenses:actuar pacientemente, construir activos lentamente para inclinar el equilibrio del juego a su favor, poniendo énfasis en la estrategia a largo plazo y no en las ganancias a corto plazo[5], aprovechó la ocupación y preocupación mundial por la COVID-19 para llevar a cabo apresuradamente una serie de acciones de efecto internacional inamistosas -mayoritariamente ilícitas-. Entre ellas, enfrentó a India en la disputada zona de Cachemira[6]; eliminó la autonomía de Hong Kong que debió haber durado hasta 2047[7]; aprobó la ley de

---

4 Los únicos mandatarios de occidente presentes en la Cumbre fueron los de Argentina, Chile y España.

5 KISSINGER, Henry. *On China.* New York Times Bestsellers, NY-USA, 2012, *passim.*

6 Ambos países se culparon mutuamente por los combates del 17 de junio de 2020. El ejército indio habló inicialmente de 3 fallecidos, pero luego señaló que algunos de los heridos murieron, elevando el balance a 20. El gobierno indio, además, indicó que "ambas partes sufrieron bajas", si bien las autoridades chinas no reportaron víctimas ("China vs India: denuncian que al menos 20 soldados indios murieron en enfrentamientos con tropas chinas en la región de Cachemira", *BBC News Mundo,* 17 de junio de 2020(https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-53071455).

7 V. "China termina con la autonomía de Hong Kong y ahora va por Taiwán", *Infobae,* 23 de junio de 2020 (https://www.infobae.com/america/mundo/2020/06/13/china-termina-con-la-autonomia-de-hong-kong-y-ahora-va-por-taiwan/).

seguridad nacional que criminaliza la disidencia contra Beijing en el territorio hongkonés[8]; fortaleció y amplió islas artificiales que había creado en el Mar de China Meridional para bases misilísticas[9] y tomó territorios en el disputado Mar de China[10]; amenazó invadir Taiwán[11]; inició una guerra

---

8 VIDAL LIY, Macarena. "China aprueba la polémica ley de seguridad para someter a Hong Kong y eliminar la disidencia", *Diario El País,* 28 de mayo de 2020(https://elpais.com/internacional/2020-05-28/china-aprueba-una-ley-de-seguridad-para-reforzar-el-control-sobre-hong-kong.html).

9 China continúa ampliando sus instalaciones con fines bélicos en el Mar de China. (V. "Instalaciones militares que Pekín construye en tiempo récord en las islas del mar de China Meridional", *BBC News Mundo,* 18 de diciembre de 2017(https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-42371624).

10 Los archipiélagos del Mar de la China Meridional o Mar Occidental de Filipinas poseen islas que se disputan varios países, sin embargo China en acto unilateral las ocupó (no tienen población) entre ellas, las islas Spratly (disputadas por República Popular China, República de China/Taiwán, Vietnam, Malasia, Brunéi y Filipinas); las islas Paracel o Xisha (disputadas por República Popular China, República de China/Taiwán, Vietnam); las islas Pratas (disputadas por República Popular China y la República de China). Esas islas y su fondo marino próximo son ricos en minerales, gas natural, y depósitos de petróleo a más de tener abundante vida marina. A mediados de abril de 2020, los medios oficiales chinos anunciaron la creación de dos nuevos distritos como parte de la ciudad de Sansha, en la sureña isla de Hainan. A inicios de ese mismo mes ocurrió el hundimiento de un pesquero vietnamita cerca de las islas Paracel tras un incidente con una patrullera de la guardia costera china.

11 Xi Jingping pareciera estar convencido de que es el momento de avanzar y de que la Administración de Trump no va a intervenir si el Ejército Nacional Rojo ocupa y toma el control de Taiwán. El jefe del Estado Mayor Conjunto chino, general Li Zuocheng, dijo que los militares "tomarán todas las medidas necesarias para aplastar decididamente cualquier complot o *acción separatista*" en Taiwán "si se pierde la posibilidad de una reunificación pacífica". Hace referencia a "acción separatista" a pesar de que por 70 años Taiwán (República de China) ha actuado como país independiente, reconocido largamente de hecho y derecho por la comunidad internacional, lo cual le ha sido retaceado a medida que China Popular ha ido tomando peso. En los años1960, Taiwán tuvo en un período de rápido crecimiento económico e industrialización ("el Milagro de Taiwán"). En la actualidad, la economía industrial orientada a la exportación de Taiwán es la 21.ª más grande del mundo, (especialmente, acero, maquinaria, electrónica y productos químicos). Taiwán es un país desarrollado[11]-[12], tiene: *un PIB per cápita de 21.192€ (a diferencia de China Popular que cifra 8.263 € en ese mismo año); una deuda porcentaje con su PIB de 35,06% (a diferencia de China popular que cifra 50,64%), *alto índice de desarrollo humano que lo ubica en el puesto 24 (a diferencia de China que se halla en el puesto 86) (V. "Ranking", *World Bankhttps://espanol.doingbusiness.org/es/rankings*; V. asimismo, https://datosmacro.expansion.com/paises/comparar/taiwan/china). El estatus político de Taiwán sigue siendo incierto por la falta de coherencia de las Naciones Unidas y por el "abandono" escapista de ese Es-

comercial con Estados Unidos[12]; dictó normas para impedir que líneas aéreas estadounidenses vuelen a China[13]; confrontó con la Unión Europea por los

tado llevado a una "nube" por ella misma La República de China ya no es miembro de la ONU, ya que fue reemplazada lisa y llanamente por la República Popular China en 1971. Taiwán es reclamada por la República Popular China, que rechaza las relaciones diplomáticas con países que la reconocen. Taiwán mantiene vínculos oficiales con 14 de los 193 Estados miembros de la ONU y la Santa Sede. Taiwán es miembro de la Organización Mundial del Comercio, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico y del Banco Asiático de Desarrollo. Las grandes economías mantienen vínculos no oficiales con Taiwán a través de oficinas de facto. EE.UU. sigue colaborando con Taiwán gracias al Acta de Relaciones con Taiwán, TRA, por sus siglas en inglés) aprobada por el Congreso estadounidense poco después de la ruptura de lazos formales entre EE.UU. y el gobierno en Taiwán en 1979 y la apertura hacia el gobierno comunista de China Popular (V.GIL, Tamara, "Taiwán vs China: por qué Estados Unidos "está comprometido por ley" a facilitar armas a Taipéi en claro desafío a Pekín", *BBC Mundo News,* 12 de julio de 2019, https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-48944773).

12 El conflicto comercial abierto se inició en marzo de 2018 tras anunciar Trump que impondría aranceles por 50.000 millones de dólares a los productos chinos en base a la ley de comercio de 1974 (art. 301) arguyendo que China había aplicado prácticas desleales, robado propiedad intelectual y llevado a cabo transferencia forzada de tecnología americana. Como contramedida China impuso aranceles a productos americanos, especialmente a la soja (OFFICE OF THE UNITED STATES TRADE REPRESENTATIVE EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT. *Findings of the investigation into China's acts, policies, and practices related to technology transfer, intellectual property, and innovation under Section 301 of the Trade Act of 1974,* 22 de marzo de 2018 https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF). El acuerdo de enero de 2020 entre ambos Estados de reducción de aranceles y promesas de compras, apenas enfrió las tensiones, que continúan y se expanden a países europeos. En estos momentos EE.UU. busca reducir la capacidad de Huawei en el estado americano. Como contracara, Apple, Qualcomm, Cisco y Boeing enfrentan restricciones para hacer negocios en China (V. "Guerra comercial EE.UU.China", *CNN,* 19 de mayo 2020 https://cnnespanol.cnn.com/2020/05/19/una-guerra-comercial-entre-estados-unidos-y-china-es-lo-ultimo-que-la-economia-mundial-necesita-ahora/).

13 La Administración de Aviación Civil de China dispuso que todas las aerolíneas deberán usar desde junio y hasta próximo aviso los mismos itinerarios que tenían durante la semana del 16 al 22 de marzo. Eso implica que las empresas estadounidenses no podrán volar a China pues para esas fechas ya habían cesado sus operaciones (V. "Estados Unidos vs China: 5 frentes de disputa entre Washington y Pekín en medio de la pandemia", *BBC News,* 29 de mayo de 2020 (https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52815758).

derechos humanos[14]; habría lanzado un ciberataque contra Australia[15],

---

[14] Si bien las violaciones a los derechos humanos en China han estado en el ojo del huracán desde la masacre de 4 de junio de 1989 en Tiananmen, los casos de violaciones son innumerables. Recordamos solo dos: -**Yu Wensheng*, un reconocido abogado de derechos humanos que opera en Beijing, ha representado casos de víctimas de la represión de China. "Frontline defenders" señala que sigue detenido un año después de un juicio secreto sin veredicto público. Fue uno de los ganadores del Premio Franco-Alemán de Derechos Humanos y Estado de Derecho 2018. Su esposa, Xu Yan, recibió el premio en China en enero de 2019; -**Huang Qi*, creador del primer sitio electrónico con noticias sobre los derechos humanos en China, fue condenado a 12 años de cárcel por denunciar corrupción gubernamental. Fue condenado por haber publicado en su sitio electrónico, llamado *64 Tianwang*, la copia escaneada de un documento (calificado por el gobierno retroactivamente como "alto secreto") que denunciaba la conducta indebida del gobierno. Fue detenido en 2016, negándosele por 10 meses acceso a letrado. "Human Rights Watch" en su Informe Mundial 2020 ha señalado que el gobierno chino está desplegando un "enérgico ataque contra el sistema global de protección de los derechos humanos" (HRW. "El gobierno chino representa una amenaza global para los derechos humanos. Los gobiernos deben unirse frente a su embestida con órganos de derechos humanos", 14 de enero de 2020 https://www.hrw.org/es/news/2020/01/14/el-gobierno-chino-representa-una-amenaza-global-para-los-derechos-humanos).
Sin embargo, si bien China Popular está dirigida por un omnímodo partido comunista asentado en la represión interna, Kishore Mahbubani entiende que, la mayor explosión de libertades personales que el pueblo chino ha experimentado en los últimos 4.000 años ha tenido lugar en los últimos 40 años. Señala que hace 40 años, los chinos no podían elegir dónde vivir, qué ponerse, dónde trabajar, qué estudiar; hoy, 134 millones de chinos (un poco menos del 10% de su población) entran y salen libremente del país, incluso para fines de turismo (MAHBUBANI, Kishore, *Has China won? The Chinese challenge to American primacy,* ob. cit. Nota 2). Con relación a los derechos humanos en China, varios Estados africanos (entre otros, Nigeria, Kenia, Uganda, Ghana y la Unión Africana) convocaron a diplomáticos chinos acreditados en sus países para solicitar explicación del trato racista y discriminatorio de africanos en China (V.LANDALE, James."'Guerreros lobo', el nuevo ejército de diplomáticos que defiende a China en el mundo durante la pandemia", *BBC,*16 mayo 2020 https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52671311).

[15] La inteligencia nacional de Australia concluyó el año pasado que China fue responsable de un ciberataque a su Parlamento nacional y a los tres partidos políticos más grandes poco antes de las elecciones generales de mayo de 2019. La información fue reportada por *Reuters,* que citó a cinco personas con conocimiento directo del asunto. La agencia de inteligencia cibernética de Australia concluyó que el Ministerio de Seguridad del Estado de China era responsable del ataque. Las cinco fuentes informantes solicitaron no ser identificadas debido a lo delicado del tema ("Australia concluyó que China estuvo detrás del último ciberataque en su contra", *Infobae Mundo,* 19 de junio de 2020 (https://www.infobae.com/america/mundo/2020/06/19/australia-concluyo-que-china-estuvo-detras-del-ultimo-ciberataque-en-su-contra/). Cheng, en respuesta a ello, insinuó que China podría boicotear los productos australianos.

se atribuyó el rol de vocero de la ONU al reclamar a EE. UU. que pague sus deudas con la ONU[16], etc. A su vez, Washington adoptó medidas de represalia varias, *i.a.* limitaciones al número de ciudadanos chinos que pueden trabajar para medios estatales, controlados por el gobierno, en EE.UU., ampliación de las restricciones aduaneras y aranceles a productos chinos[17].

La relación entre EE.UU. y China está lejos del deseable equilibrio de poder que vislumbrara Kissinger entre ambos países, con elementos de cooperación y asociación para hacer frente a las crisis mundiales[18]. La pandemia ha profundizado ese alejamiento. Cada uno de los Estados, especialmente en estos momentos de COVID-19, se esfuerza en ensalzar su modelo político como estrategia a expandir planetariamente y halla satisfacción en el mal que sufre o pueda sufrir el otro[19]. Algunos comentaristas llaman al coronavirus "el virus político"[20].

I.2.Situaciones en el marco del virus

Tal como lo expresara la propia OMS al referir la 73ª ASAMBLEA MUNDIAL DE LA SALUD en Ginebra, "enfrentamiento entre dos grandes potencias, Estados Unidos y China, fue el centro

---

16 China señala que Estados Unidos debe US$1.165 millones para el presupuesto de funcionamiento y US$ 1.332 millones para financiar los operativos de paz y le urge ponerse al día. V. "China pide a EE. UU. que pague sus deudas con la ONU", *Deutsche Welle Mundo,* 15 de mayo de 2020 (https://www.dw.com/es/china-pide-a-ee-uu-que-pague-sus-deudas-con-la-onu/a-53460378). Debe tenerse en cuenta que China posee 1,13 billones de dólares en títulos de deuda estadounidense, el 17% del total que recae en manos extranjeras ("vosotros compráis nuestros productos, nosotros compramos vuestros bonos").

17 V. GIL, Tamara. "Coronavirus: cómo el virus se volvió parte de la 'guerra' política entre EE.UU. y China", *BBC News,* 18 de marzo de 2020 (https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51938799).

18 KISSINGER, Henry A. "The Future of U.S.Chinese Relations: Conflict Is a Choice, Not a Necessity", *Foreign Affairs,* Vol. 91, No. 2, pp. 44-55.

19 V. "'Érase una vez un virus': China se mofa de EE UU en una animación hecha con piezas como las de Lego", *Diario El País, Internacional* (https://elpais.com/internacional/2020-05-04/erase-una-vez-un-virus-china-se-mofa-de-ee-uu-en-una-animacion-hecha-con-piezas-como-las-de-lego.html).

20 V. "Estados Unidos vs China: 5 frentes de disputa entre Washington y Pekín en medio de la pandemia", ob. cit. Nota 12.

de atención y amenazó con eclipsar las deliberaciones por completo. Si alguna vez se supuso que las reuniones (de la OMS) eran de naturaleza no política, esta Asamblea Mundial de la Salud fue todo lo contrario[21].

Las confrontaciones entre los dos gigantes han abierto un abanico que parte de las más graves acusaciones.

Tal como lo señaláramos en trabajo anterior[22], mientras Salvador González Briceño expone la hipótesis de que el brote de Coronavirus en China es un evento causado por los aparatos de inteligencia estadounidenses para lograr, por la vía de una guerra bacteriológica, lo que la guerra comercial desatada por Donald J. Trump no había logrado conseguir la desestabilización de la economía china en una escala lo suficientemente amplia y aguda como para eliminarla de la contienda por la hegemonía global". González Briceño[23], con relación a la confrontación entre China y Estados Unidos por la hegemonía global, señala que la idea de que una guerra bacteriológica entre potencias está en curso parece adquirir consistencia y asertividad cuando se pone en el centro del análisis que el botín por repartir es demasiado valioso como para dejarlo al azar o como para decidirlo a través de medios convencionales (…)". Agrega que Estados Uni-

---

21 V.https://www.who.int/es/about/governance/world-health-assembly/seventy-third-world-health-assembly

22 "Autoritarismo y cooperación internacional en tiempos de COVID-19", en ANDRUET, A. *et al. Heridas jurídicas, institucionales, ambientales y sociales de la pandemia de la Covid-19,* Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba-Argentina, La Ley, Buenos Aires (en prensa).

23 GONZÁLEZ BRICEÑO, Salvador (*Director de Geopolítica.com, @sal_briceno).*"Coronavirus, terrorismo de Estado y uso geopolítico del miedo", *América Latina en Movimiento*, Alainet, marzo 2020 (https://www.alainet.org/es/articulo/205381) expresa: "Contra Natura, pero con el coronavirus pretenden hacernos creer -quienes controlan el miedo- que la madre naturaleza se volvió, de golpe y porrazo, contra sus depredadores los humanos. Un procedimiento tan oscuro que asemeja más arma de destrucción masiva creada en laboratorios, que algo normal. Es decir, el presunto origen chino del virulento agente y el increíble contagio por el murciélago, como plaga que corre a la velocidad de la luz dirigida a países específicos resulta, más que otra cosa, un asunto criminal *de ordenanza occidental*. Porque curiosamente los contagios alcanzaron a más de 100 países en unas cuantas semanas. Un fenómeno 'científico' creado con fines económicos y propagado para desestabilizar y dominar utilizando el miedo como estrategia social" (el resaltado nos pertenece). Argumentos todos, que podrían ser utilizados para una imputación a la contraparte, como de hecho sucedió.

dos es "*la principal amenaza para el mundo* (en tanto) aliado del terrorismo". En la contracara, el general Joseph Dunford, presidente del Estado Mayor Conjunto de Estados Unidos ha dicho que "*China probablemente representa la mayor amenaza para nuestra nación (...),como nunca lo fuera la URSS o Rusia"*[24] .

Zhao Lijan, el joven ministro de Asuntos Exteriores chino, señaló **que "podría haber sido el ejército estadounidense el que trajo la epidemia a Wuhan"**, en oportunidad de los Juegos Mundiales Militares de octubre de 2019[25], si bien esa postura contradecía lo que había manifestado el director del Centro de Control y Prevención de Enfermedades de China poco antes, Gao Fu, quien había afirmado que "sabían" que la "fuente del virus eran animales salvajes vendidos en el mercado" de Wuhan.

La visión de Estados Unidos como iniciador de la guerra bacteriológica a través del coronavirus perdió sustento cuando ese país se transformó en el territorio con mayor número de infectados y muertos en el mundo.

Estados Unidos sospecha -y lo ha afirmado- que ha sido China quien ha diseminado al coronavirus probablemente de modo deliberado[26]. Afirmó que el virus se originó en un laboratorio en Wuhan[27] a lo que desde China la directora del laboratorio de Wuhan dijo que "es pura invención"[28]. En reiteradas oportunidades se refirió en acto público al "virus chino"[29] acusando de incompetente a China, criticando su falta de transparencia.

---

24 GROSSMAN, David. "China es una amenaza mayor que la Unión Soviética: las crecientes preocupaciones de Estados Unidos por el avance del país asiático", *BBC News*, 11 de noviembre de 2019 (https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-50344853).

25 "EE.UU. y China se acusan mutuamente sobre origen de COVID-19", *Deutsche Welle, Actualidad Política,* 17 de marzo de 2020 (https://www.dw.com/es/eeuu-y-china-se-acusan-mutuamente-sobre-origen-de-covid-19/a-52802443).

26 *Ibidem.*

27 "EE. UU.: hay 'pruebas enormes' de que coronavirus se originó en laboratorio de Wuhan", *Deutsche Welle, Actualidad Mundo,* 3 de mayo de 2020 (https://www.dw.com/es/ee-uu-hay-pruebas-enormes-de-que-coronavirus-se-origin%C3%B3-en-laboratorio-de-wuhan/a-53318676).

28 "Estados Unidos vs China: 5 frentes de disputa entre Washington y Pekín en medio de la pandemia", ob. cit. Nota 12.

29 La OMS recomienda no vincular un virus con una zona en particular o grupo, para evitar estigmatizar a un colectivo.

En sanción a noticias "falsas" sobre el COVID-19 desde Estados Unidos, el gobierno chino expulsó de China de los periodistas de nacionalidad estadounidense de tres periódicos de referencia de ese país (*The New York Times, The Washington Post* y *The Wall Street Journal*), tanto del continente como de zonas con mayores libertades como Hong Kong, donde suelen tener base organizaciones que no pueden trabajar en el continente chino (como ONG en defensa de los derechos humanos).

China tiene un sistema de gobierno en el que el Partido Comunista controla los diferentes niveles de gobierno, todos los ámbitos de la vida, el comercio, la economía, la información, las comunicaciones[30], la educación, etc. Xi Jinping ha detenido la incipiente marcha hacia la democracia en la que China se iniciaba no hace mucho para reinstaurar un autoritarismo más duro. Sólo aliados y colaboradores incondicionales ocupan los cargos políticos más altos del país. Xi Jinping no identificó a un sucesor, pero incluyó su propio nombre en la Constitución con visos de perpetuación en el poder. Reúne en su persona los tres cargos más importantes de China: presidente del país, secretario general del Partido Comunista chino y jefe de sus fuerzas armadas.

---

30 El secretismo sobre los actos de Estado es una característica del régimen. A pesar de ello circularon noticias dentro y fuera del país sobre desaparición de científicos que trabajaban en el laboratorio de Wuhan y la aplicación de gravísimas sanciones a quienes proveyeran algún tipo de información. Por ejemplo, Li, uno de los profesionales en primera línea de la epidemia, trató de alertar de la existencia de esta nueva cepa a sus compañeros, pero fue silenciado por la policía, que le acusó de difundir información falsa. La prensa lo llamó "mártir de la verdad", ya que falleció a causa del nuevo coronavirus. Tras su muerte se publicó una misiva que reclama el respeto a la Constitución, que (teóricamente) garantiza la libertad de expresión; que se eliminen las leyes que ponen freno a dicha libertad; que el 6 de febrero (fecha de la muerte de Li) se celebre el "Día de la Libertad de Expresión"; que el gobierno se excuse públicamente por no haber escuchado sino sofocado la voz del Dr. Li, quien es definido como "un mártir" de la verdad. Entre los firmantes figura el Prof. Tang Yiming, a cargo de la Facultad de los Clásicos Chinos en la Universidad normal de Wuhan, señaló *i.a.*: "La epidemia de coronavirus no es un desastre natural, sino un desastre operado por el hombre. Tenemos que aprender una lección de la muerte de Li Wenliang". Zhang Qianfan, profesor del Derecho en la Beijing University, otro de los firmantes, ha dicho que la muerte de Li Wenliang "no tiene que asustarnos, sino impulsarnos a hablar claro (…). Si cada vez más personas permanecen en silencio por miedo, la muerte tocará a nuestra puerta aún más rápido. Todos debemos decir 'No' a la represión de la libertad de expresión que perpetra el régimen" (V. WANG, Zhicheng. "Llamamiento de académicos chinos: No permitan que la muerte de Li Wenliang sea en vano", *Asia News,* 8 de febrero de 2020 (http://www.asianews.it/noticias-es/Llamamiento-de-acad%C3%A9micos-chinos:-No-permitan-que-la-muerte-de-Li-Wenliang-sea-en-vano--49246.html).

Por su parte, Trump, en política exterior, ha seguido una impronta nacionalista ("America first"), retirando a los Estados Unidos de varias negociaciones internacionales, entre ellas, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, etc. En estos momentos, amenaza con retirarse por completo de la OMS, habiendo ya suspendido el financiamiento de la Organización (cuotas y donaciones comprometidas[31]). Ha sido criticado por su personalismo en materia política y ha sido acusado de racismo, entre tantas visiones negativas de su gobierno y personalidad.

La negativa de China a una investigación amplia y general del origen del COVID-19, llevó a que varios gobiernos, a más del estadounidense, dudaran de la objetividad y transparencia de China y de la OMS[32].

Las principales críticas a la OMS y, especialmente, a su Director General (DG) se centran en variadas circunstancias, que pasamos a señalar.

---

31 El presupuesto de la OMS para el bienio 2018-2019 ha sido de US$ 5.600 millones, los que se nutren de: a) *contribuciones obligatorias* de sus 194 Estados miembros según cuotas fijadas por las Naciones Unidas que suman aproximadamente US$950 millones. Ese dinero se utiliza mayormente para salarios y gastos administrativos; y b) *contribuciones voluntarias* que permiten a donantes estatales y no estatales comprometer fondos para campañas sobre temas concretos. En el bienio señalado esos fondos fueron de US$ 4.300 millones, de los cuales US$ 553 millones fueron aportados por Estados Unidos; US$367 millones por la Fundación Bill y Melinda Gates; US$316 millones por la Alianza GAVI; US$293 millones por el Reino Unido y US$214 millones por Alemania. China tenía comprometidos unos US$ 86 millones, de los cuales había desembolsado unos US$7,9 millones (0,21% de los fondos) (a pesar de ello -como lo recalcan los EE.UU. maneja a la OMS desde hace casi 15 años).En América Latina, los países que tienen las mayores cuotas son Brasil (US$35,5 millones), México (US$13,7 millones) y Argentina (US$8,5 millones). China ante la suspensión de financiamiento a la OMS por parte de EE.UU. prometió en la Asamblea Mundial de la Salud de 18 y 19 de mayo de 2020 entregar a la OMS unos US$ 2.000 millones adicionales en varias etapas para responder a la pandemia (V. "Estados Unidos vs China: 5 frentes de disputa entre Washington y Pekín en medio de la pandemia", ob. cit. Nota 12).
Es de observar que -según datos de la OMS- el gasto total en salud de Estados Unidos como porcentaje de su PIB es de 17.1, mientras el de China es 5.5. (https://www.who.int/countries/usa/es y https://www.who.int/countries/chn/es).

32 Llama la atención, que ADHANOM GHEBREYESUS en su CV presentado en 2016 a los fines de la nominación como DG de la OMS textualmente expresara: "Me centraré en cinco prioridades en materia de liderazgo: 1. Una OMS transformada: Hacer de la OMS una organización *más eficaz, transparente y responsable, que sea independiente*, *se base en la ciencia y la innovación, se oriente a la obtención de resultados y responda a las necesidades* (…)" (https://www.who.int).

El DG de la OMS, Tedros ADHANOM GHEBREYESUS[33] (ex canciller y ex ministro de salud de Etiopía) es Licenciado en Biología (1986) recibido en la primera universidad de Eritrea -Universidad de Asmara- creada en 1958 por un grupo de religiosas misioneras (*Piae Madres Nigritiae*, Hermanas Combonianas), centro educartivo que dejó de admitir estudiantes en el año 2000. Adhanon es el primer DG de la OMS que no es médico, a más de ser el primero elegido de la región africana. Sucedió a la DG Margaret Cheng (China). Adhanon realizó un Master en Ciencias, Inmunología de las Enfermedades Infecciosas (University of London, RU (1992) y es Doctor en Filosofía especializado en sanidad comunitaria (University of Nottingham, RU (2000). Se lo ha criticado por su orientación política extremadamente definida para un cargo que requiere objetividad de percepciones y por su apoyo a gobiernos dictatoriales. Tras su graduación entró a trabajar en el Ministerio de Salud del Consejo Administrativo Militar Provisional bajo la tiranía de Hailé Mariam Mengistu (presidente de la república de Etiopía entre 1987-1991, considerado dictador en su país y en la mayoría de las naciones occidentales, exiliado en Zimbabue desde que fue acogido por el expresidente Robert Mugabe, amigo personal de Mengistu). En 2006 la justicia etíope encontró a Mengitsu culpable *in absentia* de los cargos de genocidio durante el llamado Terror Rojo y lo condenó a muerte (2008), aun cuando Mengistu ha negado constantemente dichas acusaciones. En 2001 Adhanom fue designado director de la Oficina de Salud de Tigray y en 2003 viceministro de Salud. En 2005 el primer ministro Meles Zenawi (guerrillero de orientación marxista-leninista) lo designó ministro de Salud. En 2012 dejó el cargo para liderar la cartera de Relaciones Exteriores en el gobierno de Hailemariam Desalegne (Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope), reemplazando a Meles Zenawi tras su muerte. En 2016 Desalegne lo propuso como candidato a liderar la Organización Mundial de la Salud, con el aval de la Unión Africana y de China. Diversos partidos etíopes rechazaron la candidatura de Tedros Adhanom debido a su carrera en el Frente de Liberación Popular de Tigray (TPLF), de ideología marxista, lo que no iba a permitir su neutralidad al mando de la OMS[34]. Finalmente fue electo DG de la OMS en mayo de 2017

---

33 Señalamos con mayúsculas los apellidos del DG, ya que -en varios escritos- hemos visto confundir el nombre con los apellidos del DG de la OMS.

34 "Dr. Tedros Adhanom Uno de los finalistas del Director General de la OMS es una persona sospechosa de un crimen contra la humanidad", *Ethiopian News and Views,* 23 de abril de 2017 (https://ecadforum.com/2017/04/23/dr-tedros-adhanom-is-an-individual-suspected-of-a-crime-against-humanity/).

y comenzó su mandato en julio de ese año por un período de cinco años, a pesar de haber encubierto como funcionario del gobierno etíope tres epidemias de cólera en su país en 2006, 2009 y 2011. También ha sido criticado *i.a.* por designar como DG al anciano y cruento dictador de Zimbabue, Robert Mugabe, como embajador de buena voluntad de la OMS[35] .

En su alocución de 29 de abril de 2020, en la rueda de prensa sobre la COVID-19 Adhanon reconoció que el primer conocimiento que la OMS tuvo de la existencia de un "conglomerado de casos de neumonía de etiología desconocida en Wuhan", "*no fue provisto por China*" [36]. El 1 de mayo de 2020, también en rueda de prensa, expresó que tres meses atrás convocó al Comité de Emergencias del Reglamento Sanitario Internacional y, en base a sus recomendaciones, declaró una emergencia sanitaria mundial. Además, señaló que la OMS aceptó la recomendación del Comité de trabajar en colaboración científica en la *identificación delorigen animal del virus* -dando por sentada la veracidad de lo informado por China con relación al origen- sin investigación propia alguna (https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---1-may-2020) (el resaltado nos pertenece). Con relación a limitar la investigación del origen del virus a su presunto origen animal únicamente, Adhanon señaló que primero había que centrar los esfuerzos en atender la emergencia sanitaria para *luego* ocuparse de ese tipo de cuestiones. Se produjeron numerosas críticas a la OMS y a su titular por haber felicitado apresuradamente y sin fundamento a China por su actuación frente al virus, más por razones de afinidad política que por comportamiento responsable; por no haber cuestionado la política de Pekín de ocultamiento de datos sobre la enfermedad; por limitar la acción de la OMS a los informes provenientes de China sin tomar en cuenta otra consideración; por negar haber recibido información temprana desde Taiwán de la circulación en China del virus, comunicación que pudo ser decisiva para la evolución del mismo, notificación cuya existencia fue posteriormente probada; por haber afirmado el 14 de enero que no había temores de contagio persona a persona por el virus; por no haber declarado la emergencia

---

35 V. ALBA, Álvaro. "El director de la OMS, en la mira por el manejo de la pandemia", *Infobae Opinión,* 10 de abril de 2020 (https://www.infobae.com/america/opinion/2020/04/10/el-director-de-la-oms-en-la-mira-por-el-manejo-de-la-pandemia/).

36 V. Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 29 de abril de 2020 (https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---29-april-2020).

sanitaria mundial a su debido tiempo, por estar en contra de establecer limitaciones a los vuelos facilitando de ese modo la expansión del virus, etc. Las críticas a la continuidad en el cargo del actual Director General de la OMS, además, se sustentan en el decisivo apoyo que recibió de China a su nombramiento; por las posiciones políticas pro chinas del Director General (*i.a. "*Una sola China", por lo que Taiwán fue excluido de los programa de lucha contra el COVID-19 en la OMS, no permitiéndosele participar ni siquiera como observador en la Asamblea Mundial de la Salud de mayo de 2020, cuando antes se le había permitido), etc.

Recién el 31 de enero de 2020, la OMS declaró el brote de COVID-19 como Emergencia Sanitaria de Preocupación Internacional (PHEIC); en la primera semana de febrero de 2020, el DG de la OMS declaró que no era necesario que el mundo tomara medidas que "interfieran los viajes y el comercio internacional"; el 11 de marzo de 2020, la OMS declaró al COVID-19 pandemia.

Por su parte, el gobierno de Estados Unidos suspendió la financiación a la OMS por la mala gestión de la pandemia[37].

Crece entre países el reclamo a la OMS para que se inicie una *investigación internacional general y amplia sobre el origen del virus*. Muchos Estados consideran que China, aun cuando no hubiese liberado el coronavirus intencionalmente, demoró -a sabiendas del peligro en que colocaba a la humanidad- en adoptar medidas y comunicar la expansión del coronavirus[38], en particular, retuvo los primeros conocimientos de infecciones del personal médico en Wuhan y sobre el número de personas infectadas asin-

---

37 V. "Trump contra la OMS", *BBC News,* 14 de abril de 2020 (https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-52289020).

38 Steven Erlanger, desde Bruselas, informa que Australia solicitó que se realice una investigación sobre el origen del coronavirus. El presidente estadounidense Donald Trump está culpando a China por el contagio a gran escala y busca sancionarla. Algunos gobiernos quieren demandar a Pekín por daños y perjuicios. Las críticas pusieron de relieve una batalla de relatos profundamente polarizadores y están frenando la ambición de China de llenar el vacío de liderazgo dejado por Estados Unidos. Así como Estados Unidos había surgido victorioso de la Segunda Guerra Mundial pasando fácilmente a primera potencia mundial, así China esperaba surgir victoriosa del coronavirus" (ERLANGER, Steven. "Coronavirus: Se intensifica la reacción global contra el régimen chino por su mal manejo inicial de la crisis", *Diario la Nación*, 5 de mayo de 2020, https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/se-intensifica-la-reaccion-global-contra-el-regimen-chino-por-su-mal-manejo-inicial-de-la-crisis-nid2361481).

tomáticas[39]. China chocó con la Unión Europea y Australia incluso en la Asamblea Mundial de la Salud por la investigación sobre el origen del coronavirus[40].

Incluso algunos particulares -en el plano del derecho privado- han demandado al gobierno chino por la pandemia ante tribunales estadounidenses. Por ejemplo, el estudio jurídico "Berman Law Group" presentó una demanda colectiva federal contra la República Popular de China, la provincia de Hubei, la ciudad de Wuhan y varios ministerios del gobierno chino, en nombre de los residentes y las empresas en los Estados Unidos y el estado de Florida. La demanda fue presentada en el Distrito Sur de Florida y busca miles de millones de dólares en daños compensatorios para aquellos que han sufrido lesiones personales, muertes por negligencia, daños a la propiedad y otros daños debido a la falta de China de contener el virus COVID-19, a pesar de haber tenido capacidad para ello en sus primeras etapas de propagación[41].

China rechaza totalmente aceptar una investigación general amplia sobre el *origen del coronavirus*, admitiendo sólo una *investigación limitada a su presunto origen animal y siempre que sea bajo la conducción de la OMS* (cuya imparcialidad ya ha sido puesta en duda), porque considera que una investigación general estaría "politizada" y "presumiría su culpabilidad", tal como lo señaló el viceministro chino de Asuntos Exteriores Le Yucheng, según un comunicado publicado en abril de 2020 por ese departamento[42]. Hizo presente que China informó a la OMS sobre el virus el pasado 3 de

---

39 V. TZENG, Peter. "Taking China to the International Court of Justice over COVID-19", *EJIL: Talk!,* April 2, 2020. V. *infra.*

40 Australia fue uno de los primeros países en exigir una investigación exhaustiva de cómo surgió el Covid-19 y el manejo de la crisis por parte de Beijing.

41 V. "Un bufete de abogados presentó una demanda colectiva contra el régimen chino por causar la pandemia del COVID-19", *Diario Infobae* de 6 de mayo de 2020 https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/03/23/un-bufete-de-abogados-lanzo-una-demanda-colectiva-contra-el-regimen-chino-por-causar-la-pandemia-del-covid-19/).

42 El virólogo francés Luc Montagnier, Premio Nobel en Medicina 2008 por su trabajo sobre el VIH, aseguró que el virus SARS-CoV-2, que causa la COVID-19, fue creado en un laboratorio insertando genes del VIH-1 (virus del sida) (https://www.infobae.com/america/mundo/2020/04/27/el-virologo-que-gano-el-premio-nobel-por-descubrir-el-vih-aseguro-que-el-nuevo-coronavirus-fue-creado-en-un-laboratorio/). Otros virólogos del Este europeo también expresaron su convicción de que se trata de un virus creado en laboratorio mediante la conjunción de H1N1, SARS y HIV, haciendo presente que la modificación del genoma se produjo en el medio de la cadena y no en los extremos (https://www.dw.com/bs/je-li-%C4%8Dovjek-stvorio-koronavirus-u-laboratoriju/a-53352135).

enero y que el día 12 de ese mes anunció la secuencia de su genoma, "proporcionando importante información para el diagnóstico y el tratamiento, y para la investigación de una vacuna"[43]. Llama la atención tan breve tiempo (una semana) entre el primer "descubrimiento de China" de la existencia del virus (posterior a las advertencias de Taiwán y los conocimientos extrachinos por parte de la OMS) y la información sobre su genoma.

Trump acusó a la OMS, **de actuar como agente de relaciones públicas de Pekín,** por no haber instado a China para que fuera más transparente sobre el virus y por retardo en actuar de la Oficina Regional de la OMS.

En la contracara, los adeptos de la política china, han remarcado su "exitosa labor" y su "generosidad" frente a las necesidades de otros países. Por ejemplo, para Kishore Mahbubani[44], después de sus errores iniciales en Wuhan, la respuesta posterior del gobierno chino al brote de COVID-19 fue una de las más efectivas de cualquier gobierno en el mundo. Sin embargo, no parece razonable adherir a esa conclusión sabiendo del secretismo y manipulación de datos por parte del gigante asiático (no sólo con relación al virus), la negativa a la investigación general sobre el origen del virus, la sorprendente "preparación" anticipada para afrontar un virus que no se esperaba y, una vez aparecido, era "desconocido" en sus características y efectos (hospital pre armado para miles de personas con instalaciones adecuadas para atender un virus mortal y de alto contagio, miles de millones de materiales sanitarios para distribuir al mundo sin saber si le podían llegar a ser necesarios, especialmente teniendo en cuenta el desconocimiento del comportamiento del virus).

Por su parte el DG de la OMS dijo: "Ante un virus previamente desconocido, China *ha lanzado* quizás el esfuerzo de contención de enfermedades más ambicioso, ágil y agresivo de la historia… Por extensión, la reducción que se ha logrado en la fuerza de la infección por COVID-19 en China, también ha jugado un papel importante en la protección de la comunidad global".

---

43 V. "China rechaza una investigación sobre el origen del coronavirus", *El Tiempo,* 30 de abril de 2020 (https://www.eltiempo.com/mundo/asia/china-niega-abrir-investigacion-sobre-origen-del-coronavirus-490410).

44 MAHBUBANI, Kishore, *The Chinese Challenge to American Primacy. Has China won? The Chinese challenge to American primacy,* ob. cit. Nota 2.

Sin embargo, varios científicos chinos ligados al COVID 19 han "desaparecido"[45], al igual que periodistas que querían **mostrar "la verdad" de lo que estaba sucediendo**[46] **y muchos han sufrido persecución por compartir información**[47]**.**

También se ha acusado a China de piratería cibernética en el propio marco de la COVID-19. Por ejemplo, el gobierno de Camberra denunció que sufrió un ataque cibernético que, de acuerdo al Primer Ministro Scott Morrison "provino de un sofisticado sistema que sólo puede manejar un Estado". Tres fuentes gubernamentales confirmaron a la agencia Reuters que el ataque provenía de China y que, probablemente, estaban buscando información sobre el desarrollo de la vacuna anti COVID-19 que desarrollando junto a laboratorios universitarios europeos. Inmediatamente, el embajador de China en Australia, Cheng Jingye, insinuó que China podría boicotear los productos australianos: "¿Por qué deberíamos beber vino australiano o comer carne de res australiana?"", le dijo al diario económico *Australian Financial Review"*[48]. Poco después, China prohibió la importación de partes de las carnes de res australianas, y amenazó con aranceles a la cebada australiana.

Las teorías conspirativas de uno y otro lado no dejan de ser impulsadas y magnificadas al amparo de objetivos políticos, lo que sería interminable de referir.

---

45 V. "Desapareció sin rastros la médica china que alertó a todo el mundo del coronavirus. Qué investigaba", *Info Technology,* 2 de abril de 2020 (https://www.infotechnology.com/labs/desaparecio-sin-rastros-la-medica-china-que-alerto-a-todo-el-mundo-del-coronavirus-que-investigaba-20200402-0008.html).

46 V. "Coronavirus en China: lo que la 'desaparición' de 2 periodistas ciudadanos chinos dice de la poca información disponible sobre lo que ocurre en Wuhan", *BBC News,* 14 de febrero de 2020 (https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-51504532).

47 V. "Falsas cuarentenas, torturas y desapariciones: El brutal método de China para silenciar a quienes se animaron a denunciar las mentiras del régimen sobre el coronavirus", *Infobae* 19 de abril de 2020 (nfobae.com/america/mundo/2020/04/19/falsas-cuarentenas-torturas-y-desapariciones-el-brutal-metodo-de-china-para-silenciar-a-quienes-se-animaron-a-denunciar-las-mentiras-del-regimen-sobre-el-coronavirus/).

48 V. "Guerreros lobo", el nuevo ejército de diplomáticos que defiende a China en el mundo durante la pandemia", ob. cit. Nota 13.

II. La confrontación y el Derecho Internacional Público

La puja entre China y EE.UU. por el liderazgo mundial político y económico[49] ha tomado un camino riesgoso para la paz y seguridad del mundo, ya que lejos del diálogo de buena fe, se ha dirigido al enfrentamiento verbal, al creciente resentimiento, a la toma de medidas inamistosas -cuando no violentas, como amenazas de coacción, retorsión, toma de represalias, entre otras-. El espectro de confrontaciones es amplio y, si bien en su mayoría está relacionado a la COVID-19, sólo nos referiremos a la posible solución jurídica desde plano del Derecho internacional público de esta última.

II.1. Algunos aspectos generales en materia de solución de controversias internacionales

Tal como lo señalara José Manuel Sobrino Heredia[50], en las crisis internacionales entre sujetos del Derecho internacional (DI), se pueden distinguir tres momentos: a) el inicial, también llamado "situación", en el que la crisis se halla latente; b) el de "conflicto", en que la discrepancia ha llevado o promete llevar a un sujeto a actuar contra el otro; c) el de "controversia" o "diferencia", momento en que una de las partes hace valer pretensiones de hecho o de derecho, las que se hallan en contradicción con la posición del oponente.

---

49 A 1919 *China* tiene un PBI de 12.809.322M.€. Su PIB per cápita en 2018 fue de 8.263 euros, con el que se sitúa en el puesto 73 del ranking mundial. Tiene bajo índice de desarrollo humano (puesto 86 del ranking mundial elaborado por las Naciones Unidas), si bien -por el número de pobladores- tiene el consumo interno más alto del mundo. Se encuentra en el 46 puesto de los 190 que conforman el ranking "Doing Business", que clasifica a los países según la facilidad que ofrecen para hacer negocios. En cuanto al Índice de Percepción de la Corrupción del sector público en China se encuentra en el puesto 87 del ranking formado por 180 países. Su gasto total en salud como porcentaje del PIB es de 5.5 %.*EE.UU.* es la primera economía mundial con un PIB de 19.140.420M.€ (1919). Su PIB per cápita en 2019 ha sido de 58.469 euros. En cuanto al Índice de Desarrollo Humano está en el puesto 13 mundial. En el ranking "Doing Business", está en el puesto 8 mundial. En Índice de Percepción de la Corrupción del sector público se halla en el puesto 22. Su gasto total en salud como porcentaje del PIB es de 17,1% (https://datosmacro.expansion.com/paises y https://www.who.int/countries/es) (consulta de 5 de mayo de 2020).

50 SOBRINO HEREDIA, José Manuel. "La solución pacífica de las controversias internacionales", en *Instituciones de Derecho Internacional Público,* Cap. XXXVII, 14 ed., Tecnos, Madrid, 2003, p.808 y ss.

Dado que sólo deseamos considerar algunas propuestas doctrinarias en materia modos de solución de controversias eventualmente aplicables a las discrepancias por la COVID-19, nos limitaremos -por razón de extensión- sólo a unos pocos aspectos generales del sistema de solución de controversias de modo introductorio.

La mayor parte de la doctrina ha distinguido entre diferencias jurídicas (solucionables mediante la aplicación del derecho vigente) y políticas (las que pretenden modificar el derecho vigente).

Bien sabido es que ningún Estado puede ser "obligado" a someter una controversia a un medio de solución sin su consentimiento[51]-[52]. Ello no quita la plena vigencia del art. 2.3 de la Carta de Naciones Unidas: "Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia".

La elección de un medio determinado depende de la voluntad y acuerdo de los Estados en litigio. Los manuales de Derecho internacional público suelen señalar que la práctica internacional ha establecido que los medios de solución pacífica de las controversias internacionales son de dos clases: -"políticos o diplomáticos" (que facilitan el acuerdo entre las partes en litigio y / o acercan propuestas de solución): la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación[53] y la conciliación; y -"jurídicos" (los que por su propia materia son jurisdiccionables como el arbitraje o el sometimiento a un tribunal internacional preconstituido).

---

51 V. CPJI, *Serie B, n° 5*, *Asunto del Estatuto de Carelia Oriental,* p. 27 y Carta se las Naciones Unidas art. 33.1.

52 Por ejemplo, EEUU había aceptado la jurisdicción obligatoria de la CIJ, pero en 1984 retiró esa declaración. China, nunca presentó declaración de sumisión en el marco del Estatuto de la CIJ, pero sí en otros Convenios como, por ejemplo, la Constitución de la OMS (v. *infra*).

53 "Las comisiones de investigación tienen por objeto el establecer los hechos sobre los cuales existe una controversia. La investigación corresponde a un peritaje sobre las situaciones o hechos base de la controversia. Una vez probados los hechos a través del informe de la comisión de investigación las partes decidirán el curso a seguir para solucionar la controversia, ya sea a través de una negociación directa, ya sea recurriendo a cualquier otro de los métodos de solución pacífica de controversias" (VINUESA, Raúl. "La solución pacífica de controversias entre Estados", en IX Curso de Derecho Internacional del Comité Jurídico Interamericano de la OEA (1982), Río de Janeiro, Secretaría de la OEA, Washington, 1983 (http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/46-4/la-solucion-pacifica-de-controversias-entre-estados.pdf).

Ambos, China y EE.UU. son miembros de la ONU y están comprometidos a solucionar sus diferencias de modo pacífico, recurriendo a cualquiera de los medios señalados precedentemente. Esa obligación está expresada en la Carta de la ONU, *i.a.* de la siguiente manera:

*-"A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al *Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales,* y reconocen que *el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos* al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad. En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. Los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII (…)" (CONU, Cap. V, art. 24).

*- "Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta" (CONU, Cap. V, art. 26).

*-*Las partes en una controversia* cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales *tratarán de buscarle solución*, ante todo, mediante *la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección*. El Consejo de Seguridad, *si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios*" (CONU, Cap. VI, art. 33).

*-"*El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia*, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales" (CONU, art. 34).

*-"Todo Miembro de las Naciones Unidas podrá *llevar* cualquiera controversia, o cualquiera situación de la naturaleza expresada en el Artículo 34, *a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General*" (CONU art. 35.1).

*-"El *Consejo de Seguridadpodrá,* en cualquier estado en que se encuentre una controversia de la naturaleza de que trata el Artículo

33 o una situación de índole semejante, *recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados*. El Consejo de Seguridad deberá tomar en consideración todo procedimiento que las partes hayan adoptado para el arreglo de la controversia. Al hacer recomendaciones de acuerdo con este Artículo, el Consejo de Seguridad deberá tomar también en consideración que *las controversias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia*, de conformidad con las disposiciones del Estatuto de la Corte (CONU art. 36).

*-"*Si las partes en una controversia* de la naturaleza definida en el Artículo 33[54]*no lograren arreglarla por los medios indicados* en dicho Artículo, *la someterán al Consejo de Seguridad*. Si el Consejo de Seguridad estimare que la continuación de la controversia es realmente susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el Consejo decidirá si ha de proceder de conformidad con el Artículo 36 o si ha de recomendar los términos de arreglo que considere apropiados" (CONU, art. 37).

*-"Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un voto. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre *cuestiones de procedimiento* serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros. Las *decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones* serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes; pero en las decisiones tomadas en virtud del *Capítulo VI* (…) *la parte en una controversia se abstendrá de votar"* (CONU, art. 27).

Dado que hay libertad de las partes para elegir el medio de solución de sus diferendos, no luce factible que esos dos gigantes en puja por el poder, acepten voluntariamente autolimitarse sometiéndose a algún medio en particular. De allí que los doctrinarios ponderan las vías de aplicación de algún medio ya comprometido por ellos.

---

54 Dada la condición de máximas potencias económicas y militares que tienen EE.UU. y China, la continuación de la controversia aparece como susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

II.2 Medios aplicables

II.2.1 Investigación

Así, Michael Becker, evalúa la posibilidad de establecimiento de una *COMISIÓN INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN* para la COVID-19[55]. Por nuestra parte, pensamos que, por ejemplo, podría ser instituida por el Consejo de Seguridad en aplicación del Cap. V de la Carta de la ONU. Becker, sin embargo, la visualiza de otra manera y enuncia numerosos tópicos que podrían ser investigados, la mayoría de ellos desde una perspectiva sociológica ajena a la investigación propiamente dicha como medio de solución de la controversias ya que propone, *i.a.* documentar la respuesta de los distintos Estados a la pandemia, más allá delas "narrativas egoístas"; construir una cronología de eventos y decisiones; determinar si los instrumentos jurídicos existentes como la Constitución de la OMS y el RSI podrían mejorarse; evaluar el desempeño de la OMS; etc.). Esa visión sociológica se reafirma cuando manifiesta que la cuestión de quién debe proporcionar el mandato es una cuestión política más que de autoridad legal[56]. En ningún momento propone la investigación general amplia del origen de la COVID-19. Ello, creemos no sería factible desde un acuerdo entre los Estados contendientes atento a la negativa total de China a que eso se investigue -tal como ya lo señaláramos-, pero tal vez, sí podría investigarse ese origen si se tratara de una investigación dispuesta por el Consejo de Seguridad en el marco del art. 34 de la CONU[57].

---

55 BECKER, Michel A. "¿Necesitamos una comisión internacional de investigación para COVID-19?" (Parte 1), *EJIL: Talk!,* 18 de mayo de 2020.

56 Además, entre los órganos y organismos que cita como posibles mandatarios incluye al Consejo de Seguridad, a la Asamblea General, al Secretario General -diciendo simplemente que "hay buenas razones para mirar a los principales órganos de las Naciones Unidas"-, al Consejo de Derechos Humanos, a la OMS, Comisiones independientes (como las de la "Verdad") sin precisar fundamentos de derecho y sólo considerar cuestiones de oportunidad política.

57 V. ARREDONDO, Ricardo. "La ausencia del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", Clarín, Opinión 15 de abril de 2020 (https://www.clarin.com). Arredondo señala: "es un lugar común subrayar que la crisis ocasionada por la pandemia del coronavirus ha contribuido a acelerar las debilidades del multilateralismo y de un orden internacional basado en normas. En este contexto de confusión y caos, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha estado prácticamente ausente y ha acentuado la falta de un liderazgo mundial para buscar una salida a través de la cooperación internacional, único instrumento eficaz, a esta crisis global".

Además, Becker pone en duda el valor de una investigación que se ocupara de determinar si China violó regulaciones vinculantes del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) o de la Carta de la OMS (COMS), ya que señala que, aunque se probara ello "this would not necessarily trigger China's legal responsibility for the massive consequences wrought by the spread of the virus beyond its borders". El autor no toma en cuenta que en Derecho Internacional Público hay diferentes consecuencias en materia de responsabilidad internacional según se trate de *injury* o *damage*.

En lo que hace a la composición de una comisión internacional COVID-19 se pregunta: "¿Debería estar compuesta por abogados internacionales, ex políticos y diplomáticos, o funcionarios internacionales? ¿Qué pasa con los expertos en salud pública y médicos, economistas, activistas de derechos humanos, líderes empresariales y tecnológicos, o psicólogos del comportamiento? ¿Y qué pasa con el tamaño, teniendo en cuenta las posibles compensaciones entre diversidad, experiencia y funcionalidad? Al respecto señala que "una plantilla inicial podría ser un panel de cinco o siete miembros (lo suficientemente grande como para permitir cierto alcance para la diversidad geográfica, étnica y de género) *respaldado* por un 'panel de asesoramiento científico' mucho más grande que comprenda múltiples expertos de diferentes campos". Por nuestra pare consideramos que una comisión de ese tipo no tiene ser "representativa del género humano", sino de expertos en la temática del conflicto[58].

Becker sostiene que, para China, en particular, una comisión internacional de investigación podría brindar una valiosa oportunidad para desafiar, o al menos agregarle matices, a la narrativa prevaleciente de que Beijing suprimió intencionalmente la información más temprana que surgió de Wuhan sobre el virus. Le daría la oportunidad de abordar el vínculo entre su laboratorio Wuhan y la aparición del virus, así como afirmaciones más extravagantes y la afirmación de que China desató intencionalmente este coronavirus en el mundo. Estados Unidos ha liderado el proceso de acusaciones a China de ocultar información sobre el virus y de negar el acceso a científicos de otros Estados, pero una investigación también podría arrojar luz sobre la decisión de los Estados Unidos de retirar a sus propios expertos en control de enfermedades de China[59].

---

58 Reconocemos que Becker -tal como ya señaláramos- sitúa se presentación predominantemente en el plano sociológico, por lo que nuestra observación pierde peso.

59 V. Estados Unidos había advertido sobre el peligro de los laboratorios chinos y sus ensayos con coronavirus en murciélagos", *Infobae,* 3 de julio de 2020 (https://www.

El autor del artículo cree que una Comisión internacional de investigación para COVID-19 también presenta una oportunidad para que los Estados practiquen una ciudadanía global responsable.

Para China, según Becker, comprometerse con la comisión de manera transparente y constructiva sería evidencia de que sus aspiraciones a una mayor participación del liderazgo global van más allá de usar su poder económico para intimidar a otros hacia la sumisión. Sin embargo, las primeras señales no son buenas, ya que China ha condenado enérgicamente los llamamientos de Australia para una investigación internacional. Para los Estados Unidos, ésta también sería una oportunidad para demostrar liderazgo.

II.2.2 Solución judicial ante la CIJ

Peter Tzeng analiza la posibilidad de demandar a China ante la *CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA*[60]. *Señala que los académicos han afirmado que la conducta de China* con respecto al COVID-19 (nuevo coronavirus SARS-CoV-2) violó el Reglamento Sanitario Internacional (RSI), en particular las obligaciones de notificación oportuna y el intercambio de información establecidos en los Artículos 6 y 7[61]. Si China y/o

---

infobae.com/america/eeuu/2020/04/15/estados-unidos-habia-advertido-sobre-el-peligro-de-los-laboratorios-chinos-y-sus-ensayos-con-coronavirus-en-murcielagos/): V. asismismo "China recrimina a EE UU que no ha ayudado en la crisis del coronavirus y ha 'difundido el pánico'", *20 Minutos,* España, 3 de febrero de 2020 (https://www.20minutos.es/noticia/4139482/0/china-ee-uu-ayuda-panico-coronavirus-wuhan/).

60 TZENG, Peter. "Llevando a China a la Corte Internacional de Justicia por la COVID 19", 2 de abril de 2020, *EJIL: Talks!*

61 *Artículo 6 Notificación.* 1. Cada Estado Parte evaluará los eventos que se produzcan en su territorio valiéndose del instrumento de decisión a que hace referencia el anexo 2. Cada Estado Parte notificará a la OMS por el medio de comunicación más eficiente de que disponga, a través del Centro Nacional de Enlace para el RSI, y antes de que transcurran 24 horas desde que se haya evaluado la información concerniente a la salud pública, todos los eventos que ocurran en su territorio y que puedan constituir una emergencia de salud pública de importancia internacional de conformidad con el instrumento de decisión, así como toda medida sanitaria aplicada en respuesta a esos eventos. Si la notificación recibida por la OMS comprende algo que sea de la competencia del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la OMS notificará inmediatamente al OIEA. 2. Una vez cursada la notificación, el Estado Parte seguirá comunicando a la OMS información oportuna, exacta y suficientemente detallada sobre la salud pública de que disponga relativa al evento notificado, con inclusión, en lo posible, de definiciones de los casos, resultados de laboratorio, origen y tipo del

la OMS-Oficina regional hubieran cumplido con estas obligaciones, podría decirse que hoy habría exponencialmente menos casos de COVID-19. Esto ha llevado a internacionalistas a declarar que China "puede y debe ser demandada por los enormes daños que causaron al mundo".

Por su parte Swargodeep Sarkar[62] señala que "la historia se repite" ya que en 2002, la epidemia de SARS (síndrome agudo respiratorio severo) se propagó desde la provincia china de Guangdong y afectó a 29 Estados nacionales para el año 2003. El mundo se dio cuenta de que esta pérdida de vidas humanas podría haberse evitado si China no hubiera suprimido información vital de salud pública durante varias semanas. Este evento desafortunado llevó a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y a sus Estados miembros a adoptar el Reglamento Sanitario Internacional (RSI) en 2005.

---

riesgo, número de casos y defunciones, condiciones que influyen en la propagación de la enfermedad y las medidas sanitarias aplicadas; y notificará, cuando sea necesario, las dificultades surgidas y el apoyo necesario en la respuesta a la posible emergencia de salud pública de importancia internacional. *Artículo 7 Notificación de información durante eventos imprevistos o inusuales*

Si un Estado Parte tiene pruebas de que se ha producido un evento imprevisto o inusual, cualquiera que sea su origen o procedencia, que podría constituir una emergencia de salud pública de importancia internacional, facilitará a la Organización Mundial de la Salud toda la información concerniente a la salud pública. En esos casos, se aplicarán en su totalidad las disposiciones previstas en el artículo 6.

Por nuestra parte, recordamos también el *Artículo 5. Vigilancia* (…) 4. 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 información que la OMS reciba en virtud de este párrafo se manejará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11 y 45 cuando proceda. *Artículo 11. Aportación de información por la OMS.* 1. A reserva de lo dispuesto en el párrafo 2 del presente artículo (acuerdo en contrario con los Estados a que se hace referencia en esas disposiciones- *v.g.* noconstituya una emergencia de salud pública de importancia internacional, la OMS no haya confirmado la información que demuestre la propagación internacional de la infección o contaminación; no haya pruebas, etc.) la OMS enviará a todos los Estados Partes y, según proceda, a las organizaciones internacionales pertinentes, tan pronto como sea posible y por el medio más eficaz de que disponga, de forma confidencial, la información concerniente a la salud pública que haya recibido en virtud de los artículos 5 a 10 inclusive y sea necesaria para que los Estados Partes puedan responder a un riesgo para la salud pública. *Artículo 45 Tratamiento de los datos personales* (personas identificadas o identificables).

62 SARKAR, Swargodeep. "La responsabilidad de china y la adjudicación internacional de la pandemia COVID 19", *Jurist. Legal News and Research, in colaboration with the University of Pittsburgh,* 10 de abril de 2020 (https://www.jurist.org/commentary/tag/author-swargodeep-sarkar/).

Tzeng señala que hay una base jurisdiccional que ha sido pasada por alto por muchos estudiosos: el *artículo 75 de la Constitución de la OMS* (COMS). El mismo establece: "*Toda divergencia o disputa respecto a la interpretación o aplicación de esta Constitución que no sea resuelta por negociaciones o por la Asamblea de la Salud será sometida a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con el Estatuto de la Corte, a menos que las partes interesadas acuerden otro medio de solucionarla.*". La propia CIJ ha reconocido que "el artículo 75 de la Constitución de la OMS establece la jurisdicción del Tribunal" [*Actividades Armadas (Nueva Solicitud)*, Jurisdicción y Admisibilidad, Sentencia, párr. 99]. Además, si el Tribunal interpreta el Artículo 75 de la misma manera que interpretó el Artículo 22 del CERD (*Ucrania c. Rusia*, Excepciones Preliminares, Sentencia, párr. 113), entonces un Estado solo necesitaría satisfacer la condición de haber negociado para demandar a China ante la Corte, es decir, no necesitaría pasar por la Asamblea Mundial de la Salud, que es afín a China[63].

También un Estado podría recurrir a la CIJ por otras reclamaciones. Por ejemplo, violaciones del *Reglamento Sanitario Internacional*, en base a los *artículos 21 y 22 de la COMS*, ya que el Artículo 21 otorga a la Asamblea Mundial de la Salud la autoridad para adoptar reglamentos como el Reglamento Sanitario Internacional, y el Artículo 22 establece *i.a.* que "las reglamentaciones adoptadas de conformidad con el Artículo 21 entrarán en vigor para todos los Miembros después de que se haya notificado debidamente". Por lo tanto, se podría argumentar que, a la luz de los artículos 21 y 22, las presuntas violaciones de China del Reglamento Sanitario Internacional se refieren a la interpretación o aplicación de la Constitución de la OMS[64].

---

63 En similar sentido se pronuncia Atul Alexander en *Jurist* de 6 de abril de 2020 (https://www.jurist.org/commentary/2020/04/atul-alexander-icj-covid/).

64 El contraargumento, sin embargo, sería que los artículos 21 y 22 se refieren únicamente a la autoridad para adoptar reglamentos y el proceso de los reglamentos que "entran en vigencia", no a la obligación legal de los Estados miembros de cumplir con esos reglamentos. Ese argumento queda debilitado en tanto todos los Miembros de la OMS pasan a ser Miembros del RSI, si bien el RSI puede fungir de instrumento separado al admitir otras partes (V. *infra* en esta nota lo que se refiere a la convicción de EE.UU. en materia de obligatoriedad del RSI). EE.UU. acompañó reservas y entendimientos: *i.a. "*El Gobierno de los Estados Unidos de América se reserva el derecho de asumir las obligaciones emanadas de este Reglamento de manera que se ajusten a sus principios fundamentales de respeto del federalismo (…) Cuando las obligaciones estén dentro de la jurisdicción de los gobiernos de los Estados, el Gobierno Federal señalará dichas obligaciones, con una recomendación favorable, a la atención de las autorida-

Un Estado también podría afirmar que China ha violado el *Artículo 64 de la Constitución de la OMS*, que establece: *"Cada Miembro transmitirá informes estadísticos y epidemiológicos en la forma que determine la Asamblea de la Salud"*. La Asamblea de la Salud, en virtud del Artículo 64, determinó que las estadísticas deben prepararse de conformidad con el Reglamento de Nomenclatura, en particular el art. 6. El Artículo 6. 2, por ejemplo, requiere que los Estados Parte, después de notificar a la OMS sobre un evento que pueda constituir una emergencia de salud pública de interés internacional (PHEIC) "*comuniquen a la OMS información de sa-*

---

des estatales pertinentes. (…) (T)res entendimientos. El primero de ellos se refiere a la aplicación del RSI a los incidentes causados por la liberación, natural, accidental o deliberada de material químico, biológico o radionuclear. Habida cuenta de las definiciones de «enfermedad», «evento», y «emergencia de salud pública de importancia internacional» que contiene el artículo 1 del Reglamento, de los requisitos de notificación expuestos en los artículos 6 y 7, y del instrumento de decisión y las directrices presentadas en el anexo 2, los Estados Unidos interpretan que los Estados Partes en el Reglamento han asumido la obligación de notificar a la OMS todas las emergencias potenciales de salud pública de importancia internacional, con independencia de su origen, derivadas de la liberación, natural, accidental o deliberada de material, biológico, químico o radionuclear. El segundo entendimiento se refiere a la aplicación del artículo 9 del RSI. El artículo 9 del Reglamento obliga al Estado Parte a informar "en la medida de lo posible" a la Organización Mundial de la Salud (OMS) de las pruebas que tenga de la aparición fuera de su territorio de un riesgo para salud pública que pueda dar lugar a la propagación internacional de una enfermedad. Entre las notificaciones que podrían ser difícilmente viables si nos atenemos a ese artículo, desde el punto de vista de los Estados Unidos, figurarían todas aquellas que debiliten la capacidad de las fuerzas armadas estadounidenses para actuar eficazmente en defensa de los intereses de ese país en materia de seguridad nacional. El tercer entendimiento guarda relación con la cuestión de si el RSI crea o no derechos individuales que se puedan imponer coercitivamente por vía jurídica. A juzgar por lo que la delegación estadounidense entendió en las negociaciones del RSI, el Gobierno de los Estados Unidos de América no considera que el RSI pretenda crear ese tipo de derechos. Los Estados Unidos entienden que las disposiciones del Reglamento no crean derechos individuales *que se puedan imponer coercitivamente por vía jurídica.* Resaltamos esta última parte en tanto puede interpretarse que las demás disposiciones del Reglamento podrían imponerse "coercitivamente" (V. *infra)*. La Declaración de China expresa sorprendentemente cuestiones que no atañen al Derecho internacional, como: qué órgano interno actúa como enlace, quiénes deben aplicar internamente el RSI, que China ha mejorado su capacidad básica, que está preparando estándares técnicos, que ha establecido un mecanismo interinstitucional dentro del país, que ha llevado actividades de cooperación e intercambio, que no son enunciados propios de "declaraciones" o "reservas" a un tratado. También señala que "hace suya" la resolución 59° de la Asamblea Mundial de la Salud, como si no fuera un miembro de la OMS comprometido con los actos jurídicos de la Organización (V. http://www.who.int/ihr/es).

lud pública oportuna, precisa y suficientemente detallada disponible para (...) siempre que sea posible, incluyendo (...) número de casos y muertes ". El Artículo 7 es aún más amplio y requiere que los Estados Parte, si tienen evidencia de un evento que pueda constituir un PHEIC, *"brinden a la OMS toda la información relevante de salud pública"*.

También sería factible reclamar por una violación del *Artículo 63,* que establece: "*Cada Miembro transmitirá sin demora a la Organización las leyes, los reglamentos, los informes y las estadísticas oficiales de importancia, pertinentes a la salubridad, que hayan sido publicados en el Estado"*. El reclamo no se refiere en realidad a la comunicación de "leyes" o "regulaciones", sino más bien a la de "informes oficiales" y "estadísticas". De hecho, China *supuestamente retuvo los primeros informes de infecciones del personal médico*, lo que llevó a la OMS a creer que la transmisión de persona a persona no era posible. *Supuestamente,* China también ha *estado reteniendo "datos clasificados" del gobierno chino* en relación con el número de personas infectadas asintomáticas, un elemento crucial para determinar el contagio de la enfermedad. Sin embargo, un problema con la aplicación del Artículo 63 es que estos "informes oficiales" y "estadísticas" tendrían que haber sido "publicados" en China. Sin embargo, si bien, es discutible el término "publicados", significa haber tomado estado público y no, necesariamente a publicaciones oficiales del gobierno puestas a disposición del público. Por otro lado, se podría decir que las *publicaciones de médicos chinos en las redes sociales que han sido censuradas por China* también deben considerarse "publicadas" a los efectos del artículo 63.

Además, se podría invocar el *Artículo 37* de la COMS, el que establece: "*En el cumplimiento de sus deberes, el Director General y el personal no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún gobierno ni de ninguna autoridad ajena a la Organización. Se abstendrán de actuar en forma alguna que sea incompatible con su condición de funcionarios internacionales. Cada uno de los Miembros de la Organización se compromete, por su parte, a respetar el carácter exclusivamente internacional del Director General y del personal y a no tratar de influir sobre ellos"*. Al respecto, algunos comentaristas señalan que invocar este artículo requeriría probar la intencionalidad[65].

Tzang señala que también se podría invocar violación del *artículo 1* de la COMS: *La finalidad de la Organización Mundial de la Salud (llamada*

---

65 BABINGTON-ASHAYE, Adejoké, 21 de abril de 2020, *EJIL: Talk!*

de ahora en adelante la Organización) será alcanzar para todos los pueblos el grado más alto posible de salud. vinculando al mismo al artículo 18 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados relativo al *deber de no frustrar el objeto y el propósito de un tratado.* Tal reclamo podría abarcar todas las acusaciones antes mencionadas, como también las relativas al *bloqueo de China a las discusiones* sobre la COVID-19 en el Consejo de Seguridad de la ONU. Indudablemente, sólo piensa el autor en el caso que el Consejo de Seguridad obre en el marco del Cap. VII de la Carta y no en el del Capítulo VI o de otra fuente convencional. A pesar de ello, Tzeng recuerda que la Corte ha declarado que una cláusula jurisdiccional -como el Artículo 75 de la Constitución de la OMS- no podría cubrir un reclamo basado en una obligación bajo el derecho internacional general (*Actividades militares y paramilitares*, Fondo, Sentencia, párrafo 271). Sin embargo, considera que valdría la pena tratar de desafiar la validez continua de ese pronunciamiento que ya tiene 34 años, o bien tratar de distinguirlo, señalando que el Artículo 75 otorga jurisdicción no solo sobre cualquier "disputa", sino también sobre cualquier "cuestión" relativa la interpretación o aplicación de la Constitución de la OMS. Por nuestra parte, recordamos que la competencia de la CIJ -de conformidad al art. 36 de su Estatuto- se extiende a *todos los litigios* que las partes le sometan y *a todos los asuntos* especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes; *a todas las controversias de orden jurídico que versen sobre la interpretación de un tratado*; *cualquier cuestión de derecho internacional*; a *la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional*; a *la naturaleza o extensión de la reparación* que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional (Estatuto de la CIJ).

Por otra parte, recordamos que China y Estados Unidos son partes, en la *Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción y almacenamiento de armas bacteriologicas (biologicas y toxinicas) y sobre su destrucción*[66] por la cual se comprometen "a no desarrollar, producir, almacenar o de otra forma adquirir o retener[67], nunca ni en ninguna cir-

---

66 Tratado adoptado el 10 de abril de 1972, en vigor desde el 26 de marzo de 1975. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad son Parte. El tratado tiene 183 Estados Parte. EE.UU. es parte por ratificación desde el 26 de marzo de 1975 y China por accesión desde el 15 de noviembre de 1984.

67 Algunos especialistas consideran que "no informar" es una forma de retención en violación de la Convención (V. HYDER, Nadeem en *EJIL: Talk!,* 3 de abril de 2020).

cunstancia: 1. Agentes microbianos u otros agentes biológicos, o toxinas, sea cual fuere su origen o modo de producción, de tipos y en cantidades que no estén justificados para fines profilácticos, de protección u otros fines pacíficos (lio que abarca a los virus); 2. Armas, equipos o vectores destinados a utilizar esos agentes o toxinas con fines hostiles o en conflictos armados" (Artículo 1).La Convención asimismo establece que si un Estado Parte advierte que otro Estado Parte obra en violación de las obligaciones dimanantes de lo dispuesto en la Convención podrá presentar una *denuncia al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. La denuncia deberá ir acompañada de todas las pruebas posibles que la sustancien, así como de una solicitud para que la examine el Consejo de Seguridad". Cada Estado Parte *se compromete a cooperar en toda investigación que emprenda el Consejo de Seguridad*, de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, como consecuencia de la denuncia recibida por éste (Artículo 6).

II.2.3. Solución arbitral

Debe tenerse en cuenta que, si bien varios doctrinarios han considerado el *ARBITRAJE* como medio de solución aplicable al confrontamiento de uno o más Estados con China por la COVID-19, en base al mecanismo de solución de controversias del Reglamento Sanitario Internacional, es necesario contar con el acuerdo de los contendientes:

Artículo 56. Solución de Controversias

1. En caso de que se produzca una controversia entre dos o más Estados Partes acerca de la interpretación o la aplicación del presente Reglamento, los Estados Partes en cuestión tratarán de resolverla en primer lugar negociando entre ellos o de cualquier otra forma pacífica que elijan, incluidos los buenos oficios, la mediación o la conciliación. De no llegar a un entendimiento, las partes en disputa no estarán eximidas de seguir tratando de resolver la controversia.

2. En caso de que la controversia no se solucione por los medios descritos en el párrafo 1 del presente artículo, los Estados Partes en cuestión podrán acordar que se someta al Director General, quien hará todo lo posible por resolverla.

3. Todo Estado Parte podrá en cualquier momento declarar por escrito al DG que reconoce como obligatorio el ARBITRAJE para la solución de todas las controversias relativas a la interpretación o la aplicación del

presente Reglamento en las que sea parte, o de una controversia concreta frente a otro Estado Parte que acepte la misma obligación. El arbitraje se realizará de acuerdo con el Reglamento Facultativo de la Corte Permanente de Arbitraje para el Arbitraje de Controversias entre Dos Estados vigente en el momento en que se formule la petición de arbitraje. Los Estados Partes que hayan acordado reconocer como obligatorio el arbitraje aceptarán el laudo arbitral con carácter vinculante y definitivo. El DG informará a la Asamblea de la Salud acerca de dicha medida, según proceda.

4. Ninguna disposición del presente Reglamento menoscabará los derechos de que gocen los Estados Partes en virtud de un acuerdo internacional en el que puedan ser partes a recurrir a los mecanismos de solución de controversias de otras organizaciones intergubernamentales o establecidos en virtud de un acuerdo internacional.

5. En caso de que se produzca una controversia entre la OMS y uno o más Estados Partes respecto a la interpretación o aplicación del presente Reglamento, la cuestión será sometida a la Asamblea de la Salud (los resaltados nos pertenecen).

Ninguno de los dos Estados ha declarado que reconoce como obligatorio el arbitraje. Atul Alexandre[68] señala que el RSI trabaja a través de un comité de emergencia que brinda asesoramiento técnico al Director General de la OMS en el contexto de una "emergencia de salud pública de interés internacional", que se define como "un evento extraordinario que se determina que constituye un riesgo de salud pública para otros Estados a través de la propagación internacional de la enfermedad y para exigir una respuesta internacional coordinada potencialmente". La opinión de la comunidad mundial es que China no ha cumplido con el RSI, en particular, los académicos sostienen que China violó el Artículo 7 del RSI sobre el intercambio de información y el Artículo 3 que establece categóricamente que los principios del RSI se respetarán con plena dignidad, derechos humanos y libertades fundamentales. Siendo este el caso, se podría argumentar que China violó los **derechos humanos** de sus ciudadanos al no respetar los principios del RSI. Considera que llevar la cuestión al área de los derechos humanos, si bien no resulta fácil de llevar adelante, suena más viable que el mecanismo previsto en el artículo 56 del RSI. Además, uno de

---

68 ALEXANDER, Atul. Comentario, en *Jurist,* 6 de abril de 2020 (https://www.jurist.org/commentary/2020/04/atul-alexander-icj-covid/).

los requisitos previos para que el Artículo 56 se ponga en funcionamiento es la existencia de una "controversia", lo que hasta ahora no se ha perfilado.

III. Breves reflexiones finales

Como hemos visto, la pandemia no es sólo la COVID-19, sino la enfermedad que sufre el planeta por la confrontación entre las dos mayores potencias mundiales (y con ellas sus satélites) por su causa y otras conexas. Recordemos que el preámbulo de la Constitución de la OMS expresa: "La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades".

En el caso de la COVID-19 el recurso a cualesquiera de los medios de solución de controversias del Derecho internacional público (DIP) disponibles requiere el acuerdo de los Estados, salvo -eventualmente- *el *recurso a la CIJ* por la habilitación del art. 75 de la Constitución de la OMS (por ya aceptada esa sumisión, si bien discutible), y * el *recurso al Consejo de Seguridad* para que en aplicación del art. 34 de la Carta de la ONU investigue si la confrontación entre EE.UU./otros Estados y China puede conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede llegar a poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, oportunidad en la que China debería abstenerse de votar en base al art 27.3 de la misma Carta.

Bien señala Ricardo Arredondo [69] que la crisis ocasionada por la pandemia del coronavirus ha contribuido a acelerar las debilidades del multilateralismo y de un orden internacional basado en normas. En este contexto de confusión y caos, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha estado prácticamente ausente y ha acentuado la falta de un liderazgo mundial para buscar una salida a través de la cooperación internacional. Recuerda que el Secretario General de la ONU, António Guterres, ha caracterizado a la pandemia como la crisis más desafiante desde de la Segunda Guerra Mundial que las Naciones Unidas ha sufrido, sin embargo, la ONU no ha utilizado aún los poderes que le confiere la Carta para "llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales".

---

69 ARREDONDO, Ricardo. "La ausencia del Consejo de Seguridad de la ONU", ob. cit. Nota 56.

La confrontación entre EE.UU. y China tiene objetivos políticos inconciliables -como es la exclusividad del liderazgo mundial- mientras el Derecho internacional muestra de la más peligrosa y preocupante manera las debilidades de su estructura imperfecta.