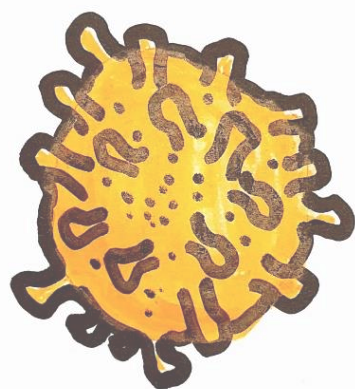


ICEI Papers COVID-19

Instituto Complutense de Estudios Internacionales



Num. 31

29 DE OCTUBRE DE 2020

**HERENCIA PRE-COVID
PARA LA SOCIEDAD GLOBAL
POS-COVID**

Araceli Mangas Martín



HERENCIA PRE-COVID

PARA LA SOCIEDAD GLOBAL POS-COVID

Araceli Mangas Martín

Académica de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, España. Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid. Investigadora del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)

1. INTRODUCCIÓN. UNA CRISIS QUE MARCARÁ EL MUNDO

Parece reconocido que la magnitud de las consecuencias económicas de la pandemia COVID-19 en una amplia parte del planeta propiciarán una crisis que marcará al mundo durante varias décadas. Desde luego, el endeudamiento público de los Estados cobrándose el principal y los intereses, puede llegar hasta 2058, tal como se ha previsto en el *Plan Next Generation* de la UE¹.

Hacia siglos que las relaciones internacionales no habían sufrido una parálisis semejante. En buena medida es lógico, pues los Estados se han volcado hacia su población y se han concentrado en trazar políticas públicas nacionales para mitigar los efectos dramáticos en amplias capas de la población y del tejido social, industrial y económico colapsado por la paralización de la vida tal como la conocíamos. Hemos visto la aplicación del principio de subsidiariedad en el orden internacional. La gobernanza global aún no ha hecho acto de presencia; el G-20 no vino a su cita. Solo el marco de integración europeo dio una inmensa respuesta solidaria.

En espacio de semanas en 2020, estalló la crisis de seguridad sanitaria, inimaginable y explosiva, la pandemia global del COVID-19, con un impacto calamitoso difícil de evaluar en la vida de toda la Humanidad. ¿Quién iba a decir, y cómo explicar, en la época en el que la medicina y las ciencias habían progresado como en toda la historia de la humanidad, que nos asolaría una pandemia bíblica que ha provocado la hibernación económica y el confinamiento de más de 4.000 millones de personas en la Tierra? Más de media humanidad recluida en sus casas, en esta Edad Cibernética al igual que en los tiempos bíblicos (*Éxodo*, 12, 6-7, 22-23).

Hoy todo es muy volátil y en cinco años pueden suceder más hechos condicionantes que en el pasado en medio siglo. Decía la poeta Wisława Szymborska, Premio Nobel de Literatura en 1996, en su poema sobre “las palabras más extrañas” que cuando pronuncia la palabra “futuro”, sus sílabas ya son pasado. Lo estamos viviendo ahora con la pandemia COVID-19 al romper de golpe nuestras vidas y nuestras seguridades personales, nacionales y globales.

¹ El nuevo Plan «Next Generation EU» forma parte del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, aún pendiente de aprobación formal por unanimidad el Consejo, previa aprobación por el Parlamento Europeo. Después debe ser ratificado por los 27 parlamentos nacionales; el conjunto de tramites normativos se espera que concluyan antes de finalizar el año 2020. El Plan que contiene el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia fue objeto de aprobación política por el Consejo Europeo extraordinario del 17 al 21 de julio de 2020 (EUCO 10/20 CO EUR 8 CONCL 4).

Los hechos de transcendencia se suceden; algunos arrasan con nuestra forma de vida. La población europea, en su conjunto, y probablemente la latinoamericana, no se ha adaptado de forma suficiente a la deslumbrante globalización ni a las transformaciones tecnológicas. Y, además, tenemos conocimiento instantáneo y prolijo de ellos, lo que en esta sociedad de la información produce un efecto multiplicador. En este siglo XXI, por todo lo vivido en sus dos décadas, parece que ha pasado un siglo por cada década.

2. ¿NADA VA A SER IGUAL? ¿EL FIN DE LA GLOBALIZACIÓN?

En los últimos años es habitual insistir en los cambios constantes en las relaciones internacionales enfatizando que, justamente esta época de pandemia, nuestros días, está llena de incertidumbres, imprevisiones, inestabilidad, que es un mundo amenazado e inseguro.

El futuro siempre ha sido inseguro, nunca ha sido casi todo previsible o rebosante de certezas². La visión apocalíptica se ha multiplicado con la irrupción de la pandemia COVID-19 surgiendo toda clase de presagios sobre cómo íbamos a cambiar y sobre un mundo pos-pandemia que ya no sería el mismo.

La alusión al mundo en cambio, a la arquitectura cambiante de las relaciones internacionales, ha sido recurrente y masiva en innumerables estudios desde 1945. Las mutaciones y la reacomodación de las relaciones internacionales y de su ordenamiento jurídico han sido una constante histórica, lenta en el *eterno ayer*, y vertiginosa en los últimos 30 años. No hay ni las certidumbres de antaño ni la estabilidad que reportaba la dialéctica de la tensión Este-Oeste que ocultaba otras tensiones y fragilidades.

Son muchas y continuas las mutaciones sufridas por la sociedad internacional en los últimos años. Ya no estamos ante el *eterno ayer*. Al contrario, vivimos en un *eterno hoy*, sin que el pasado, ayer mismo, importe mucho. El pasado, solo unos años atrás, resulta muy lejano. Sin opciones para el futuro que ya siempre será presente.

Esta inseguridad ha sido todavía más insistente en las tres últimas décadas pues se han sucedido grandes acontecimientos de impacto global como fue la caída del Muro de Berlín, el atentado terrorista del 11-S, la larga crisis económico-financiera, el *brexít*, la revolución tecnológica, los populismos, aderezadas con otras peculiares policrisis europeas (refugiados, terrorismo yihadista en nuestras calles). Con la pandemia COVID-19 se nos ha vuelto a martillar sobre el cambio y que el mundo no será igual por el brutal y general impacto económico.

Los hechos enunciados han sido, sin duda alguna, extraordinarios con grandes consecuencias. Es la velocidad con la que se producen hechos de gran impacto lo que asombra y hace que vivamos en un mundo desestabilizante. La rapidez, inmediato conocimiento y explosividad de los grandes acontecimientos vividos es lo que nos desequilibra. Es triste reconocer que tampoco ayuda en este mundo disruptivo el que la unificación europea se base en la ley, en valores y en lentos consensos.

² Aunque el estudio de las relaciones internacionales y la aplicabilidad del Derecho internacional comparten el análisis razonado y los condicionantes de la lógica, como advertía, al parecer W. Churchill, lo inesperado e imprevisible son escenarios inevitables y recomendables tanto en la guerra como en la paz a fin de evitar "caer en la esclavitud mecánica de la lógica".

Esta acumulación de cambios sustanciales en la sociedad internacional y en el orden internacional viene a su vez potenciado y multiplicado por los espectaculares avances registrados por la cibernética y la inteligencia artificial que han pulverizado a la misma ley de Moore sobre la duplicación, cada dos años, de las capacidades de la cibernética. La diferencia con las mutaciones del pasado es que los hechos nuevos se producen en escenarios a su vez extraordinariamente rápidos y con consecuencias disruptivas.

Salvo que condicionará el mundo pos-covid, la pandemia no ha acabado con los problemas anteriores, ni ha traído nuevos ni ha puesto fin a los procesos, tendencias y problemas anteriores de la sociedad global. Los síntomas morbosos de las relaciones internacionales siguen ahí y la mayoría se agravarán; los procesos y tendencias se acelerarán o se potenciarán.

Más allá de la conmoción y nuevos problemas de seguridad sanitaria que ha evidenciado la pandemia, los grandes retos y amenazas de construcción de un orden global siguen pendientes. La pandemia COVID-19 los ha agravado, pero ya existían: la crisis climática existencial, la desigualdad, la corrupción política, el populismo, el yihadismo en África y Asia, la criminalidad organizada, y se han agudizado otros como los riesgos de colapso de algunos Estados de la eurozona y los movimientos migratorios sobre Europa y EEUU. El descontento social que estalló -desde Chile al Líbano, desde Francia a Tailandia- se agravará cuando se despeje esta pesadilla sanitaria.

Nada específico nuevo ha comenzado con la pandemia o no deja ver su cara oculta. Solo la brutal recesión económica generalizada. Pero las relaciones internacionales seguro que se reconfigurarán y esta sensación de crisis permanente que se abrió en 1989, este *interregnum*, mostrará la carta de una nueva multipolaridad.

Pero, ¿la sociedad global del interregnum 1989-2020 ha trabado reglas y conductas nuevas para este presente? ¿Aprovechó su etapa la sociedad global pre-covid?

3. SITUACIONES NUEVAS, REGLAS DE DERECHO NUEVAS

En 1945, al poner fin a un mundo viejo, violento y derrotado, la comunidad internacional decidió dotarse de reglas nuevas. Comparemos 1945 y el nuevo orden desde 1989. Las generaciones subsiguientes a 1945 nos legaron grandes normas, muchas de ellas siguen siendo un tesoro hoy, aunque herrumbroso, al no haber sido readaptadas o sustituidas.

Es más, fuimos afortunados quienes nacimos después de 1945-1950, pues ninguna generación precedente en la Humanidad heredó el tesoro normativo del Derecho internacional gestado desde 1945. Esas normas heredadas han imprimido *civilización* a las relaciones internacionales como nunca había sucedido: ya sea la prohibición del uso y amenaza de fuerza, ya las normas descolonizadoras que dieron paso a más de 150 nuevos Estados antes sometidos a dominación colonial, racista o extranjera, ya sea la obligación de respeto a la dignidad y derechos humanos³.

³ Kofi Annan, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, A/59/2005, párr. 129.

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial -en menos de cinco años-, se sentaron las bases de los ideales y valores que han orientado y regido desde entonces a la Humanidad: en 1946 entró en vigor la Carta de las Naciones Unidas y su incipiente sistema de seguridad colectiva⁴; en 1948 se aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en 1949 se revisó generosamente el Derecho humanitario alumbrando los cuatro Convenios de Ginebra para proteger la suerte de las personas en los conflictos armados. En la Carta de la ONU se preveía la doble tarea codificadora del derecho internacional consuetudinario y el desarrollo de nuevas normas.

La ONU se tomó muy en serio su obra codificadora con más de una decena de grandes normas orgánicas sucesivas (en materia de tratados, relaciones consulares, relaciones diplomáticas, derecho del mar, derecho humanitario bélico, la luna y el espacio ultraterrestre, tratado Antártico...). Aun siendo unas “décadas prodigiosas”, no era un mundo feliz sin amenazas o sin enemigos: era la guerra fría. Es verdad que tenían la certeza de que se conocía quien era el enemigo y cómo podía actuar y su respuesta por la diáfana escisión ideológica Este-Oeste.

Aquella sociedad de la guerra fría, con sus enormes tensiones y riesgos de guerra real entre las dos grandes potencias, fue capaz de alumbrar grandes normas de derecho internacional para dar paso a la coexistencia pacífica y a los felices sesenta. La “fiebre codificadora” tras la Segunda Guerra mundial se preocupó por sentar las bases de un nuevo sistema internacional marcando distancia abismal con el pasado; así lograron no solo coexistir sino cooperar dando paso a décadas de intensa codificación y multilateralismo convencional que hemos heredado.

Desde 1989 vivimos una nueva Europa, un nuevo mundo. Con nuevas crisis, tensiones, incertidumbres e imprevisibilidad como siempre. ¿Pero ha dado pie a nuevas normas organizativas y reacomodación de las antiguas?

El fin de enfrentamiento bipolar en 1989 no dio lugar a una redefinición o modulación de los principios que rigen las relaciones entre los Estados. No hay un nuevo marco organizativo ni jurídico como el erigido en el seno de la ONU entre 1945 y 1960 y siguientes décadas⁵. Hay un cierto vacío normativo adaptado a las nuevas realidades.

Los atentados del 11-S de 2001 al menos propiciaron en los meses inmediatos un vuelco en la cooperación jurídica para luchar contra el terrorismo [Res. AGNU 1373 (2001) de 28 de noviembre]. Las listas consensuadas de personas y organizaciones terroristas, las habilitaciones para ir a la raíz de su

⁴ Como reconocía el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, “sin las Naciones Unidas el mundo después de 1945 habría sido probablemente más sangriento. En la segunda mitad del siglo XX hubo menos guerras entre Estados que en la primera mitad. En vista de que durante el mismo período el número de Estados prácticamente se cuadruplicó, cabía haber esperado un acusado aumento en las guerras entre Estados. Sin embargo, ello no sucedió, en parte gracias a las Naciones Unidas.” (*Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, A/59/565, párr. 11).

Aunque cualquier conflicto armado resulte inaceptable, es un dato objetivo que hoy las atípicas situaciones de violencia del siglo XXI son en número cuatro veces menor que en 1980, que a su vez eran décadas con escasos conflictos armados entre Estados. No se ha erradicado la guerra, no, pero al menos las guerras directas entre Estados han sido muy escasas desde 1945 y más aún desde 1989. Los Estados conocen el desvalor de la guerra de agresión y evitan el enfrentamiento armado para resolver sus controversias.

⁵ Con una excepción menor que fue la Carta de París de 1990 que readaptó el Acta de Helsinki de 1975. Un tratado relevante fue el Estatuto de la Corte Penal Internacional (1998, en vigor desde 2002), pero el esfuerzo provenía desde los años cincuenta. Fue un gran paso –por lo que representa de referencia moral y jurídica-, pero de frutos muy canijos y poco perceptibles. No obstante, ha supuesto un terremoto “localizado” al eliminar la inmunidad del cargo, incluso en activo de los jefes de Estado o presidente de gobierno, que ya no será obstáculo para que la Corte Penal Internacional ejerza su competencia sobre esas personas (art. 27).

financiación y las sanciones inteligentes fueron una respuesta ejemplar y eficaz⁶. Hasta ahí hubo un relativo consenso, aunque limitado a ese grave problema.

También está en el haber de esta etapa pos-1989 el incremento de la preocupación por el cambio climático iniciada en 1972, aunque solo grupos concretos de Estados (UE, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Suiza, Noruega...) han sentado las bases jurídicas de su compromiso por la conservación y reversión de los daños al planeta (Convenio marco de NNUU sobre Cambio Climático de 1992, su Protocolo de Kioto de 1997, y su sustitución por los Acuerdos de París de 2016). No todo empezó con Greta Thunberg en 2019.

En fin, los limitados avances en materia de multilateralismo, terrorismo y medio ambiente desde 1989 no ratifican desidia absoluta por la gobernanza global de los bienes públicos internacionales. Pero la ausencia de normas organizativas nuevas o renovadas en sectores anticuados señalan que hay un vacío considerable en los últimos treinta años en la gobernanza del nuevo orden internacional y que esta herencia -que pasará a la sociedad pos-covid- la fragilizará y la fragmentará.

4. ¿NO FUE POSIBLE REFORMAR Y AÑADIR NUEVAS REGLAS ORGANIZATIVAS?

No fue posible reformar la Carta de Naciones Unidas después de 1989. Tampoco en estos treinta años, cuando ya no éramos enemigos, se pudo acomodar a los nuevos tiempos la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional (Resolución 2625 de 1970 de la Asamblea General de NNUU)⁷ - que tiene valor jurídico obligatorio universal- u otras grandes normas.

En el siglo XXI no se han reformulado ni es previsible a medio plazo que se reformulen los principios y organizaciones heredados. El sistema heredado se ha petrificado, conserva cierta utilidad y no hay el menor atisbo de posibles reformas. Y no porque hoy haya mayor enfrentamiento entre los Estados que en 1945 o en los setenta.

En los treinta últimos años ha habido mucha más cooperación en todos los órdenes que en los sesenta o setenta. El multilateralismo eficaz tuvo un gran triunfo. Las relaciones económicas, financieras, comerciales, científicas, técnicas, militares, etc., bilaterales, regionales y multilaterales, nunca han sido tan intensas y beneficiosas como las emprendidas y sostenidas desde 1990 (Acuerdos de Marrakech y creación de la OMC en 1994, a partir del GATT ¡claro de 1947!) y los acuerdos del G-20 para la crisis económico-financiera.

Lo preocupante es que no hay interés serio en renovar instrumentos organizativos y jurídicos que han quedado desfasados o ha habido aplicaciones torticeras por parte de algunos Estados. No hay atisbo de reformar y adecuar a la estructura actual de Estados, a las sensibilidades y necesidades actuales,

⁶ La radicalidad de la Resolución 1373, sin precisar garantías procesales, dio lugar a una jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE que llevó a un nuevo desarrollo normativo compatible con el respeto a los derechos humanos. Dicho Tribunal reconoció que, si bien procede luchar por todos los medios legales contra el terrorismo, la aplicación de las "listas negras" violaba los derechos de defensa, en particular el derecho a ser oídos y el principio de tutela judicial efectiva, provocando la reforma de las normas europeas de aplicación y, más tarde, las de Naciones Unidas (Res. AGNU 1456/2003 y 1624/2005).

⁷ Sobre su contexto y falta de respeto, vid. Antonio REMIRO BROTONS, "La Declaración sobre los Principios cumple cincuenta años", *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 72, 2020-1, pp. 17-25.

de ninguna de las grandes organizaciones internacionales, empezando por la ONU: darles una nueva legitimidad, agilidad y eficiencia.

No se han transformado ni agilizado las viejas organizaciones internacionales del contexto liberal. La propia Organización Mundial de la Salud, incluso mucho antes de la crisis sanitaria y durante la misma, ha estado paralizada por la rivalidad EEUU-China. Cuando tenía que haber sido la OMS un mecanismo para obtener de China transparencia y rendición de cuentas por la pandemia COVID-19. La OMS ha estado parasitada por la gran potencia asiática.

La sociedad global no fue capaz de ordenar una tregua durante la pandemia COVID-19 en las limitadas zonas de guerra por conflictos armados internacionalizados como Siria, Yemen o Libia. Lo que sí fue posible en la gripe de 1918 -de origen norteamericana-, tregua que acabó llevando al armisticio y fin de la Gran Guerra.

Pensemos en los convenios de Viena sobre relaciones diplomáticas (1961) y consulares (1963). Han dado lugar a infinitos abusos por parte de Estados *gamberros* -como Irán, Libia, Arabia Saudí o Cuba- o parcialmente refractarios al derecho internacional como Marruecos. Ha habido graves abusos de las inviolabilidades reconocidas a embajadas y consulados e inmunidades de su personal; entre un centenar de casos, recordamos los rehenes norteamericanos y canadienses en Teherán, el asesinato de una mujer policía británica perpetrado desde una ventana de la embajada iraní en Londres en 1984, la entrada de policías cubanos –los “fornidos”- en la embajada española con apariencia de civiles para identificar a asilados en 1990, las torturas practicadas en el interior de consulados marroquíes en España, secuestros en plena calle con vehículos diplomáticos en varios Estados, diversos tráficos ilícitos desde embajadas, asesinato de un periodista en la embajada saudí en Ankara en 2019, etc.

Si estos dos instrumentos normativos fundamentales para las relaciones internacionales tuvieran que redactarse hoy, aunque parezca extraño, seguramente no tendrían las protecciones que se mantienen desde hace siglos al personal diplomático y consular, sus locales y vehículos. Y aunque muchos estados civilizados desean reformas para impedir los abusos en el derecho diplomático, los Estados *gamberros* no aceptan su modificación con el riesgo de perder el escudo protector a sus abusos criminales. Es claro que simplemente, hoy, no podrían acordarse con aquel consenso prácticamente universal. Buena prueba es que ni tan siquiera han podido ser reformados una sola vez desde los años sesenta.

De forma similar, el alto nivel de compromiso ético que hubo en 1949 (Convenios de Ginebra sobre protección de las víctimas de los conflictos armados con sus protocolos de 1977) tampoco han sido sustituido por un nuevo marco mejor, ni reformado o *aggiornado*. Y no porque el movimiento de Cruz Roja y las conferencias internacionales no hayan pedido su acomodación a las nuevas circunstancias de la violencia armada. La conciencia entre diplomáticos occidentales es que si hoy –y desde hace una veintena de años- se reformase el derecho de Ginebra llevaría a reducciones drásticas de las protecciones a los prisioneros de guerra, a la población civil, a los heridos y náufragos, al personal sanitario...

Es sintomático que el otro marco de la guerra, los Convenios de La Haya de 1907 sobre las normas entre combatientes (el derecho de La Haya), tampoco han sido modificados y que todas las guerras del siglo XX y XXI han seguido regidas por esos vetustos y muy insuficientes convenios de 1907⁸. Ni tan

⁸ Incluso hay algún Estado, España, que suscribió los Convenios de 1899 –Primera conferencia de Paz- y ya ni se molestó en ser parte de los textos, similares o idénticos, que se acordaron en la Segunda Conferencia de Paz de 1907. De la decena de Convenios de La Haya de aquellas hornadas destaca el Reglamento anejo sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre por su aplicabilidad a las guerras de los siglos XX y XXI.

siquiera la guerra cibernética ha permitido alumbrar normas nuevas, aunque sí alguna excelente “guía de conducta” en el marco de la OTAN⁹.

5. ¿MENOS VALORES Y BIENES COMUNES? ¿O MEJOR, RECONOCER INTERESES?

A la sociedad pre-covid le han interesado más los valores y bienes comunes que los intereses. No supo encontrar el equilibrio entre unos y otros. ¿Por qué hay temor a empeorar el marco organizativo y jurídico en la globalización si lo reformamos? Los estudiosos y los llamados analistas o expertos (no siempre estudiosos) se vanaglorian del reconocimiento de “bienes públicos globales” como nunca había sucedido a la Humanidad al tiempo que exageran los enfrentamientos actuales entre determinadas grandes potencias.

Hasta 1989 hubo abismales diferencias ideológicas, irreconciliables, pero también cierta identidad de intereses en tener reglas de derecho que racionalizaran los enfrentamientos¹⁰.

Tucídides, de moda de nuevo por el enfrentamiento actual China-EEUU (“la trampa de Tucídides”), estimaba que la identidad de intereses es el más sólido lazo que une a los estados y a los individuos. Hasta 1989 hubo el suficiente realismo político para la construcción normativa de una política exterior racional¹¹. Los intereses comunes son determinantes para unas relaciones pacíficas y provechosas.

Los valores son importantes entre Estados con afinidades múltiples y estrechos vínculos jurídicos, políticos y económicos (como en la UE). Pero no pueden condicionar enteramente las relaciones internacionales de los Estados, no pueden ser determinantes.

Por ello, no es realista ni pragmática la presión de una amplia opinión pública y medios de comunicación para guardar una mayor coherencia de la política exterior y la acción normativa en las relaciones internacionales con los valores. Se podrán evitar relaciones de gran intensidad (comercio de armamento militar o policial, etc.), pero poco más, pues las relaciones diplomáticas son de Estado a Estado al margen de su gobierno. En este aspecto hay que reconocer que la visión kantiana (y su deformación wilsoniana) de condicionar la política exterior de los Estados a valores y principios se ha ido difuminando.

Aunque las constituciones y tratados de algunas organizaciones de integración se refieren a esos valores, los intereses de toda índole priman en las relaciones internacionales, prevaleciendo más la idea pragmática de los Estados “interesantes”, es decir, que responden a los intereses propios de cada Estado. Es necesario normalizar que los Estados tienen intereses y que las relaciones internacionales se deben emplear en reconocerlos y racionalizarlos hasta encontrar puntos comunes.

⁹ “Tallin Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare” de 2013 –conocido como *Manual de Tallin 2.0-*, fue elaborado por un selecto grupo de expertos de la OTAN (<https://ccdcoe.org/research/tallinn-manual/>) junto a observadores del Comité Internacional de Cruz Roja. Es un documento no oficial que no vincula a ningún ente y cuyo objetivo es una guía para adaptar propositivamente el derecho de La Haya y de Ginebra a la ciberguerra.

¹⁰ Al fin y al cabo, el derecho de la guerra demuestra que, aunque la guerra es un hecho antijurídico, una vez estallada, al margen de todo reconocimiento del “estado de guerra”, se rige por las normas que son de interés entre los enemigos.

¹¹ Hans J. MORGENTHAU, *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz. Seis principios del realismo político*, New York, Alfred A. Knopf, 1950, p. 19).

6. ¿NUEVOS VALORES CON MAGROS RESULTADOS NORMATIVOS?

La sociedad del *interregnum* 1989-2020 aportó valores nuevos, pero no fue capaz de generar reglas nuevas para su articulación y consenso. Sin duda, la obligación o responsabilidad de proteger.

La dilución del conflicto Este-Oeste facilitó el recurso al sistema internacional para la definición de valores e intereses comunes y la gestión de los nuevos bienes públicos internacionales. Así emergió el denominado, entonces, derecho-deber de injerencia sobre un Estado que viole gravemente los derechos humanos. La denominada, hoy, *responsabilidad de proteger* ha consumado otro proceso de erosión de la soberanía. Esta doctrina pone en cuestión el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados por ser un concepto apriorístico alejado de una necesidad solidaria y cooperativa cuando suceden situaciones dramáticas para la población civil.

Soberanía, integridad territorial e independencia de los Estados son principios que decaen ante la comunidad internacional organizada cuando los poderes públicos en un Estado son incapaces de impedir las violaciones masivas de los derechos humanos, o son los mismos poderes públicos los que llevan a cabo esas transgresiones masivas.

La responsabilidad de proteger ha conducido a reinterpretaciones de la Carta de Naciones Unidas que han ampliado competencias del Consejo de Seguridad. Y ha dado lugar a un uso desmedido del Capítulo VII –que permite al Consejo de Seguridad adoptar normas obligatorias para todos, miembros o no la ONU- entre 1989-2014, ya fueran situaciones internas, ya en contextos internacionales. La asunción de esa responsabilidad de proteger transformó al Consejo de Seguridad en un guardián del orden público internacional y de valores relativos; tales valores se defienden en función de las circunstancias cuando los propósitos de las Naciones Unidas coinciden con los intereses de las grandes potencias o no inciden para nada en su estrategia geopolítica.

La sobreactuación de los poderes de coerción del Consejo de Seguridad de NNUU hasta 2014, ese activismo humanitarista, ha conllevado su inhibición en la búsqueda de soluciones de fondo a los problemas políticos internacionales y a endosar los problemas políticos a las organizaciones humanitarias y a funciones impropias de las fuerzas armadas. Los acuerdos para rebajar el número de víctimas son posibles, y es muy positivo, pero a cambio de renunciar a políticas que pongan fin a los conflictos. El Consejo de Seguridad, al deslizarse hacia lo humanitario, no asume sus responsabilidades políticas.

Incluso el denominado "enfoque integral" de las intervenciones armadas han desnaturalizado la ayuda humanitaria. Ésta ha pasado a ser una de las herramientas de gestión de crisis produciendo su instrumentalización por motivos de seguridad, visibilidad o consumo interno para hacer más atractivas las misiones militares a la población de origen de las tropas. En especial, afecta al respeto de los principios humanitarios fundamentales en los que la ayuda humanitaria debe basarse (humanidad, independencia, imparcialidad, neutralidad) y a la confianza de las poblaciones afectadas en las organizaciones de socorros.

Todo actor humanitario debe tener credibilidad para poder desempeñar su misión; la confianza es la base que permite a la población civil acercarse ella misma a los agentes humanitarios. El problema de fondo es que actuar en tales circunstancias se desnaturaliza y se convierte en un método de combate: la asistencia humanitaria nunca debe formar parte de la estrategia para derrotar al enemigo.

La responsabilidad de proteger no ha conseguido erigirse en norma consuetudinaria sino aleatoria en manos del Consejo de Seguridad y con últimos resultados penosos en Libia, Iraq o Afganistán. Ha generado Estados fracasados o muy fragilizados allí donde había Estados estructurados aunque autocráticos. La responsabilidad de proteger tendrá muy difícil futuro en la sociedad global pos-covid. China, que votó a favor de intervenciones muy diversas hasta 2014, ha cambiado. Ya no solo quiere mercados, tiene intereses y ambiciones para volver al centro del mundo.

7. NUEVAS REALIDADES AJENAS A NORMAS ANTIGUAS

7.1. Vulnerabilidad del estado contemporáneo

Las amenazas a la paz y seguridad internacionales en estos treinta años no han provenido de las agresiones entre Estados sino de la violación masiva de derechos humanos y de la ruptura del multilateralismo comercial. Desde el fin de la posguerra fría Este-Oeste en 1989 y acrecentado por la violencia yihadista desde el 11-S, los Estados son más vulnerables. Y esta herencia pervivirá con toda su fuerza en la sociedad global pos-covid.

Además, la globalización y la sociedad de la información hacen más difícil para los Estados el control social, así como la gestión de sus recursos, medio ambiente, seguridad, incluida la sanitaria, y su economía; ha favorecido el debilitamiento del papel central del Estado frente a actores no estatales.

Si en la segunda mitad del siglo XX proliferaron de forma aplastante los conflictos armados internos sobre los internacionales¹², en el siglo XXI también han continuado. Pero no todos son conflictos armados internos al modo de las guerras civiles tradicionales ni del medio centenar largo de conflictos armados internos del siglo XX. Ya no hay guerras de conquista ni para la apropiación de recursos¹³.

En África y Asia, la violencia común organizada está trufada, además, con grupos terroristas islamistas. En América (México, Centroamérica, todavía en parte de Colombia) y algunos Estados de África (Somalia, en especial, República Democrática del Congo) lo grave y desconcertante es el nivel que ha alcanzado la violencia con fines privados.

Los Estados desestructurados son hoy moneda corriente, ya sea en forma de Estados débiles, ya sea como Estados fracasados en África y América y en una pequeña parte de Asia, casi en el Medio Oriente.

Cuando el gobierno de un Estado comienza por aceptar márgenes “tolerables” de delincuencia organizada común y tolera la complicidad policial o de algunas estructuras administrativas se va fragilizando poco a poco. Al abandonar el Estado sus funciones básicas de protección material y jurídica de la población, el delito y la violencia armada se enseñorean del territorio y la situación deriva finalmente en pura violencia criminal organizada.

¹² Entre el Congreso de Viena de 1815 y 1945 hubo poco más de una decena de guerras civiles. Desde 1945 se mantuvieron unos treinta al año.

¹³ En parte, porque en un mundo liberalizado por la globalización es más fácil, legal y seguro *comprar* empresas mediante buenos programas de inversiones que *conquistar* (ejemplo chino en África y América, también muchos Estados como EEUU, Alemania, España...). El control de algunos recursos (como el coltán, diamantes...) envuelven enfrentamientos indirectos entre grandes potencias mediante la financiación de grupos locales criminales. Es de resaltar que las guerras, hoy, necesitan adjetivarse (guerra por el agua, medioambientales, contra el terrorismo, etc.).

Esta deriva de la violencia interna, alejada de los fines políticos propios de la insurgencia o la rebelión, es mucho más brutal para la población y más imprevisible al quedar al margen de todo límite o condición. Al fin y al cabo, la violencia interna “clásica” tiende a establecer un orden político nuevo y distinto, a hacerse con el Estado por la fuerza; pero cuando llega al poder, actúan como un Estado con todas sus consecuencias internas (asumen servicios públicos y seguridad) y jurídico-internacionales. Los rebeldes persiguen la sustitución de las personas al frente del Estado con fines políticos y de organización de la vida pública.

Por el contrario, la violencia común organizada contemporánea no pretende objetivos políticos en el control del Estado, sino conseguir libertad para su acción criminal generalizada y garantizar su impunidad. Desplazan al Estado, no lo sustituyen. Esa violencia armada se ha enquistado en muchas sociedades y causa más víctimas que las guerras civiles de décadas pasadas (en Centroamérica hay más muertos por la violencia criminal que por las pasadas guerras civiles).

La situación de facto es la de un conflicto armado interno (control de territorio, violencia generalizada, operaciones sostenidas y abiertas) si bien los grupos del narcotráfico no pretenden objetivos políticos. No es jurídicamente un “conflicto armado”, puesto que los actores no desean ejercer el poder político ni adueñarse directamente del Estado. Lo que desean es que el Estado no interfiera en su actividad criminal y les deje un territorio sin policía, sin jueces y sin sociedad civil. Una situación similar, aunque con fines políticos, fue la alcanzada por el Dáesh-Estado Islámico cuando llegaron a dominar en 2017 un vasto territorio sirio-iraquí.

La violencia en estos contextos contemporáneos no deja “espacios humanitarios” a diferencia de lo que ocurría con organizaciones de liberación nacional o grupos rebeldes de diversa ideología. El vacío normativo rompe todos los límites que deben respetar los Estados. La nueva violencia es refractaria a toda regla de civilización que, al menos formalmente, siempre se han conservado en las guerras civiles e internacionales.

7.2. Privatización de la guerra

Lo que más llama la atención de los conflictos internos del siglo XXI es que, en un considerable número, no son guerras entre soldados, entre combatientes tradicionales.

También es un fenómeno pos-1989 la privatización de la guerra y que heredará la sociedad global pos-covid. Por los dos bandos: de un lado, los grupos locales (incluso reforzados con voluntarios llegados de todo el mundo) que desencadenan la violencia desvinculados de reglas; de otro, la contratación por los Estados del uso de la fuerza por empresas militares y de seguridad privadas. Ciertamente, *nihil novum sub sole*: son una reencarnación de los corsarios, bucaneros y mercenarios de siglos atrás.

No son guerras de “Marte”; disminuyen las guerras entre soldados, ya fueran conflictos armados internos o internacionales. Es la “impureza de la guerra” que provoca el “dilema del soldado” estatal sobre cómo actuar en tales situaciones híbridas o al margen de la lógica y de las reglas del conflicto armado y sin límites ni normas específicas. La respuesta de los Estados ha sido, en ocasiones, subcontratar a empresas de servicios militares para dar respuesta a guerras impuras.

La externalización de las funciones militares y de seguridad mediante contratistas privados y proveedores del uso físico de la fuerza ha sido la respuesta y de los Estados del norte y del sur a la amenaza yihadista, o en zonas de conflictos de baja intensidad y en situaciones pos-conflicto como los Balcanes, Afganistán, Colombia, Iraq, Ruanda, Burundi, Somalia, Sudán, R.D.Congo, etc.

Los proyectos de Naciones Unidas para establecer normas de conducta humanitaria y controlar a las empresas militares y de seguridad privada están estancados¹⁴ por la fuerte oposición de Estados occidentales (incluida España), donde se asientan prácticamente la mayoría de estas florecientes empresas (el 70% de las empresas sicarias están registradas en Reino Unido y EEUU).

Los Estados han renunciado a la centralización o monopolio del uso legítimo de la fuerza –conquista del Estado moderno- y se desvinculan de su sometimiento a normas en el uso de la fuerza interna e internacional. No hay espacio humanitario en esta nueva violencia: el Estado *de facto* desaparece y con él los medios y controles para hacer respetar mínimamente los derechos humanos y las normas humanitarias, así como reconstruir el orden y la seguridad. Nuevas realidades refractarias al Derecho del siglo XXI para la sociedad pos-covid.

8. REFLEXIONES FINALES

En primer lugar, la pandemia agravará el populismo y la amenazante extrema derecha. La democracia será la primera víctima colectiva de la pandemia. La ciudadanía ha mirado hacia su Estado, no a las instituciones globales. Este desplazamiento hacia el Estado refleja el fracaso de la gobernanza global de la pandemia. El G-20 fue decisivo para dar respuestas globales y cooperativas durante la Gran Recesión de 2008. En esta crisis global, hasta ahora, no se ha dejado mostrar. Solo la Unión Europea ha salido al rescate económico-financiero de sus Estados miembros y de sus ciudadanos (Plan *Next Generation*). Por su propia iniciativa -capitaneada por Angela Merkel y Macron- y decidida por ellos en un reparto solidario desde Bruselas.

La pésima gestión de la pandemia, sin cogobernanza global, en su inicio, desarrollo, desconfinamiento y nuevas oleadas han generado una situación evidente de anormalidad en la que algunos gobiernos se han autodotado de poderes al margen de las reglas constitucionales y de los convenios de derechos humanos para ejercer poderes extraordinarios sin los procedimientos democráticos formales. Se ha normalizado la excepcionalidad; la involución es la nueva normalidad. Un poder sin controles parlamentarios ni judiciales.

Aunque también la desgracia ha permitido a las sociedades y a los Estados compararse y ver las consecuencias de buenas y pésimas administraciones públicas en las cifras de resultados de ciudadanos contagiados, muertos, personal sanitario contagiado y fallecido, y la provisión proporcional de camas hospitalarias y UCIs, cantidad de personal sanitario en servicio. España pierde en casi todas las estadísticas.

Si en los últimos cuatro años la democracia y el Estado de Derecho sufrieron un proceso de involución o retroceso en contextos democráticos (Reino Unido, Estados Unidos y, antes, en Polonia, Hungría y Rumanía), lo que era la excepción hoy es la norma (*rule of law backsliding*). La vida parlamentaria, quintaesencia de la democracia, se ha esfumado, apenas pervive con respiración asistida en Europa. La democracia ha soportado mal el test de estrés de la pandemia en el mundo democrático.

¹⁴ <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/OEWGMilitaryIndex.aspx> ; <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/WGMilitary/Pages/IWGW.aspx>

Las decisiones de los gobernantes en algunos Estados de la UE durante la pandemia han dinamitado las obligaciones constitucionales y convencionales sobre derechos humanos. En el mejor de los casos, suspendiendo derechos diversos; en otros, excluyendo de raíz el derecho a la vida a dos decenas de miles de personas al privarles del derecho a recibir servicios hospitalarios y servicios de unidades de cuidados intensivos. Todo ello ha sucedido en nuestros días, sin responsabilidad política ni judicial de ningún gestor político ni administrativo ni gestor médico por la falta de previsión y de protección a decenas de seres humanos. No habrá memoria, verdad y justicia para esas decenas de miles de personas condenadas a muerte. Pasar página y mirar para adelante es la nueva consigna. Nuestros gobernantes democráticos descubrieron el poder del miedo para gobernar sin controles parlamentarios y judiciales, como un *princeps legibus solutus*.

En segundo lugar, la *peste* en el siglo XXI ha evidenciado que la división internacional del trabajo sobre la asignación y capacidad de producción ha sido desproporcionada y desequilibrante. No es el fin de la globalización ni el inicio de la desglobalización. Es la trampa -no la de Tucídides- sino la trampa de la hiperespecialización en la globalización. Lo que habrá que apreciar es la necesidad de reubicar industrias en el territorio nacional que garanticen los suministros básicos en todo momento.

Ahora hemos descubierto que la hiperespecialización fragiliza a los Estados de la gran potencia comercial y económica que es la UE. Que nos hace hiperdependientes de China. Un sector estratégico, como la seguridad sanitaria de la población, depende de un poderoso Estado extranjero. La primera potencia comercial, la Unión Europea, ni sus Estados miembros tienen autonomía sanitaria. La soberanía sanitaria, es decir, los aprovisionamientos sanitarios y la vida de la población dependen de un tercer país que es un rival sistémico. Hay que reestructurar la política industrial y reubicar sectores estratégicos como la producción sanitaria en el tejido industrial nacional al margen de los costes de producción competitivos en otras regiones.

El multilateralismo es imprescindible, como la cooperación internacional para volver al menos a los niveles de bienestar y estabilidad de las décadas previas a la Gran Recesión de 2008. El colapso de la actividad económica mundial ha sido espectacular, ya se analice desde el riego de la inversión extranjera directa a toda economía, las cadenas de suministro estranguladas, ya sea el comercio y el consumo bajo mínimos, augurando probables crisis en el interior de algunos Estados en los próximos meses y años. Habrá un riesgo claro para nosotros los europeos si colapsan Estados de nuestra vecindad, en nuestro sur mediterráneo-africano o en el Medio Oriente.

En tercer lugar, a diferencia de la solución virtuosa de 1945, es claro que en 1989 se desaprovechó la etapa que se abrió tras el final de la Guerra Fría. Europa y los EEUU perdieron una oportunidad de oro para regenerar legitimidades, redefinir reglas ágiles y acomodarlas a un mundo sin “enemigos” en los noventa y primeros años del siglo XX, entonces cuando Rusia y China participaban con beneplácito de la gobernanza de los intereses comunes. No se fue más allá de la táctica, del corto plazo, sin abordar nuevas reglas eficientes y ágiles. Los vacíos dejados por la falta de reacomodo de reglas de gobernanza global se harán sentir en la sociedad global pos-covid.

¿Será el fin de liberalismo internacional? Es probable que no sea el fin, pero hay claras dificultades para encontrar mecanismos de gobernanza creíble y eficaz para este siglo, como ha señalado Esther Barbé¹⁵. Hoy la transformación digital, más bien la disrupción digital, exige mecanismos rápidos y eficientes de gobernanza global, y tales mecanismos ser dotados de una savia legitimadora nueva.

¹⁵ Esther BARBÉ IZUEL, “El invierno que no llegó: el orden internacional en tiempos de pandemia”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol.72, 2020-2, p.25.

La pandemia agrandará las tensiones geoestratégicas globales que ya eran muy intensas. Igualmente, la pandemia acrecentará la profunda desconfianza mundial. La sociedad internacional no es que sea más insegura, sino muy frágil y hasta los Estados más fuertes se han visto conmocionados y sobrepasados. La pandemia ha sido un shock para casi todos, menos para China.

El orden internacional se está deconstruyendo, se están deshaciendo los pilares erigidos entre 1945-2000 sin que un liderazgo emerja como sucedió tras la II Guerra Mundial o el que se percibió en los años inmediatos de la caída del Muro de Berlín con George H.W. Bush, Kohl, Thatcher, González o Mitterrand.

En cuarto lugar, la pandemia nos aproxima a algunas certezas tras el fin de *interregnum* 1989-2020. Parece que se cierra el ciclo de dominio de la economía y de la política mundial por los EEUU. No obstante, mantiene apariencia de potencia en un marco de querer y no poder; mientras China, que puede, todavía no quiere ejercer su poder. China tiene intereses y los muestra, pero aún desea escalar en reconocimiento y reputación para su modelo, para lo que la pandemia -desencadenada en su territorio- le sirve ahora de trampolín. China quiere hacer ver al mundo que el mercado y los Estados autoritarios son el modelo del siglo XXI para la prosperidad de los pueblos. Democracia, mercado y prosperidad no es un trinomio imprescindible para el modelo chino.

La pandemia ha estimulado la rivalidad chino-norteamericana y tomó su rehén en el seno mismo de la OMS. Antes y durante la pandemia otros Estados con vocación de potencias nostálgicas y belicistas han asomado con fuerza, como Turquía. Rusia, no menos nostálgica, sigue su camino equivocado en el que cree tener el sitio que corresponde a una potencia-continente. La Unión pagará un alto precio por despreciar y empujar a Rusia por un camino que solo nos debilita y fortalece a China¹⁶. La UE sigue sin mirar a su alrededor para atraer a Rusia a la gobernanza tranquila europea y romper su cordón umbilical de caudillaje de Estados *gamberros* y francotiradores como Irán o Venezuela o Bielorrusia. La UE se recompone internamente manteniendo la estela tras el *brexit* y los planes de reconstrucción y resiliencia. Es muy positivo, pero la vocación de la UE como tercera gran potencia del mundo multipolar se resiente al abandonar a su suerte a una sociedad de tradiciones culturales y religiosas. La Unión Europea se ignora a sí misma y al continente: la UE no se reconoce aún como la gran potencia comercial, económica, monetaria y solidaria que es. La UE no sabe si quiere ni si puede.

La sociedad global pos-covid heredará un mundo más fragmentado, más competitivo y no mucho más cooperativo que el mundo pre-covid.

¹⁶ Como lo argumenté en mi trabajo "Restaurar y definir las relaciones con Rusia", *ARI* 2014/55, 17 de noviembre de 2014, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari552014-mangasmartin-restaurar-y-redefinir-las-relaciones-con-rusia