

FRAGILIDAD DEL MULTILATERALISMO EN LA ÉPOCA DE COVID

FRAGILITY OF MULTILATERALISM IN THE TIME OF COVID

FRAGILIDADE DO MULTILATERALISMO NA IDADE DE COVID

Alessandra Salvo*

* Graduada en Derecho; Master en Sicurezza economica, geopolitica e intelligence, SIDI, Roma.

Autor correspondente:

Alessandra Salvo
E-mail: alessandra.salvo@libero.it

SUMARIO: *1 El escenario actual; 2 El marco regulatorio internacional: ¿mantener la red de normativas en tema de salud?; 3 Pandemia y relaciones internacionales. ¿Un nuevo orden mundial?; 4 El impacto de la crisis pandémica en la economía mundial; 5 Italia y las estrategias de defensa interna e internacional; 6 La nueva estrategia para fortalecer la contribución de la UE al multilateralismo; 7 Algunas conclusiones. Referencias.*

RESUMEN: La pandemia Covid-19, que se extendió a casi todos los países del mundo entre finales de 2019 y los primeros meses de 2020, supuso costos humanos y sociales muy elevados y crecientes, así como, en virtud de las medidas necesarias para contener la propagación del virus, una contracción sin precedentes de la actividad económica a nivel mundial¹. Nacida en China y extendiéndose rápidamente a Europa y al resto del mundo, la pandemia se ha extendido incontrolablemente, alterando los programas de trabajo de los gobiernos y las instituciones nacionales e internacionales, y ejerciendo presión sobre las estructuras y servicios nacionales de salud, abrumados por la rápida propagación de infecciones y el aumento de hospitalizaciones y muertes. Los Estados, en diversos grados, se encontraron desprevenidos para enfrentar un desafío tan difícil como imprevisto y, lamentablemente, aún no completado: cada uno trató de implementar la mejor estrategia posible para detener a un invasor sin armas y sin aparatos militares, pero no por lo tanto, menos peligroso y mortal. La pandemia ha obligado a adoptar medidas drásticas de distanciamiento social y cierre de actividades productivas que a su vez han tenido consecuencias dramáticas en la economía, lo que ha provocado un colapso del PIB en creciente dificultad.

PALABRAS CLAVE: Fragilidad; Multilateralismo; Covid; Salud pública.

¹ Según P. M. ESTELLÉS PERALTA, *El respecto a la dignidad y a otros derechos en tiempos de crisis*, Actualidad Jurídica Iberoamericana, 12 bis, mayo 2020, pp. 32-41: «Las crisis se pueden definir como situaciones momentáneamente malas o tiempos de dificultades o cambios graves que hacen peligrar el estado actual de las cosas. Las sociedades se han enfrentado a numerosas formas de crisis a lo largo de la Historia, la cuestión es cómo se han abordado en los diferentes contextos. Al acercarnos a esta problemática, advertimos que algunas propuestas y soluciones a la resolución de las crisis, ya sean sanitarias, como la actual provocada por la COVID-19, ya económicas, políticas, sociales, religiosas, étnicas, etc., resultan absolutamente destructivas, si además, conllevan la lesión a la dignidad y otros derechos del ser humano, fundamentalmente de aquéllos más vulnerables. Ciertamente que los impactos derivados de una crisis pueden alcanzar graves magnitudes pero no debemos descuidar ni despreteger todas las dimensiones de la persona. No debemos excluir a los vulnerables, que son muchos; no debemos despreteger a los más mayores de esta sociedad, solo porque ya han sido, sin tener en cuenta lo que hoy son o mañana serán».

ABSTRACT: The Covid-19 pandemic, which spread to almost all countries in the world between the end of 2019 and the first months of 2020, involved very high and growing human and social costs, as well as, by virtue of the measures necessary to contain the spread of the virus, an unprecedented contraction of economic activity worldwide. Born in China and spreading rapidly to Europe and the rest of the world, the pandemic has spread uncontrollably, altering the work programs of national and international governments and institutions, and putting pressure on national health structures and services, overwhelmed by the rapid spread of infections and the increase in hospitalizations and deaths. States, to varying degrees, found themselves unprepared to face a challenge as difficult as it was unforeseen and, sadly, not yet completed: each tried to implement the best possible strategy to stop an invader without weapons and without military apparatus, but not by therefore less dangerous and deadly. The pandemic has forced the adoption of drastic measures of social distancing and the closure of productive activities that in turn have had dramatic consequences on the economy, which has caused a collapse of the GDP in increasing difficulty.

KEY WORDS: Fragility; Multilateralism; Covid; Public health.

RESUMO: A pandemia Covid-19, que se alastrou a quase todos os países do mundo entre o final de 2019 e os primeiros meses de 2020, envolveu custos humanos e sociais muito elevados e crescentes, bem como, em virtude das medidas necessárias para conter os propagação do vírus, uma contração sem precedentes da atividade econômica em todo o mundo. Nascida na China e espalhando-se rapidamente pela Europa e pelo resto do mundo, a pandemia se espalhou de forma incontrolável, alterando os programas de trabalho de governos e instituições nacionais e internacionais e pressionando as estruturas e serviços nacionais de saúde, sobrecarregados pela rápida disseminação de infecções e o aumento das internações e óbitos. Os Estados, em graus diversos, se viram despreparados para enfrentar um desafio tão difícil quanto imprevisto e, infelizmente, ainda não concluído: cada um tentou implementar a melhor estratégia possível para deter um invasor sem armas e sem aparato militar, mas não por isso menos perigoso e mortal. A pandemia obrigou à adoção de medidas drásticas de distanciamento social e ao encerramento das atividades produtivas que, por sua vez, tiveram dramáticas consequências na economia, o que provocou um colapso do PIB em dificuldade crescente.

PALAVRAS-CHAVE: Fragilidade; Multilateralismo; Covid; Saúde pública.

1 EL ESCENARIO ACTUAL

La pandemia Covid-19, que se extendió a casi todos los países del mundo entre finales de 2019 y los primeros meses de 2020, supuso costos humanos y sociales muy elevados y crecientes, así como, en virtud de las medidas necesarias para contener la propagación del virus, una contracción sin precedentes de la actividad económica a nivel mundial².

Nacida en China y extendiéndose rápidamente a Europa y al resto del mundo, la pandemia se ha extendido incontrolablemente, alterando los programas de trabajo de los gobiernos y las instituciones nacionales e internacionales, y ejerciendo presión sobre las estructuras y servicios nacionales de salud, abrumados por la rápida propagación de infecciones y el aumento de hospitalizaciones y muertes.

Los Estados, en diversos grados, se encontraron desprevenidos para enfrentar un desafío tan difícil como imprevisto y, lamentablemente, aún no completado: cada uno trató de implementar la mejor estrategia posible para detener a un invasor sin armas y sin aparatos militares, pero no por lo tanto, menos peligroso y mortal.

La pandemia ha obligado a adoptar medidas drásticas de distanciamiento social y cierre de actividades productivas que a su vez han tenido consecuencias dramáticas en la economía, lo que ha provocado un colapso del PIB en creciente dificultad.

Ha provocado graves efectos sociales con un aumento de la pobreza absoluta, la precariedad y las diferencias en la distribución de la riqueza. Y finalmente, ha producido cambios significativos en la organización del trabajo y el consumo.

En realidad, si la probabilidad de una pandemia a gran escala hubiera sido considerada por los estudiosos en las últimas décadas, no obstante la magnitud de la crisis actual se ha configurado como un fenómeno inédito y de considerable complejidad científica, como para constituir una verdadera prueba de resistencia para el planeta, un hecho insólito y nefasto, de enormes consecuencias para el futuro.

La epidemia, también debido a la rapidez de la infección, ha representado una amenaza vital para la población mundial con efectos disruptivos en los sistemas de salud³: los hospitales se han puesto a prueba al encontrarse frente a un crecimiento exponencial de los casos que requieren tratamiento de emergencia y herramientas de asistencia respiratoria.

Y en muchos países, los sistemas de salud se han visto desbordados por los efectos de la pandemia, sin reorganizarse ni siquiera en momentos de recuperación de infecciones, lo que demuestra que no tienen aptitud para manejar situaciones excepcionales y de emergencia.

Impresionantes cifras y, en consecuencia, falta de recursos humanos y técnicos, con una situación que de alguna manera ha llevado a una casi paralización del conjunto de sociedades.

Además de ser el año de la conciencia de la presencia de un virus desconocido y letal, 2020 también fue el banco de pruebas de cada aparato estatal individual para probar su capacidad para hacer frente a la pandemia, las crisis consiguientes y las posibles medidas de contención, como las medidas sanitarias a aplicar⁴: en primer lugar, la vacuna.

² Según P. M. ESTELLÉS PERALTA, *El respecto a la dignidad y a otros derechos en tiempos de crisis*, Actualidad Jurídica Iberoamericana, 12 bis, mayo 2020, p. 32-41: Las crisis se pueden definir como situaciones momentáneamente malas o tiempos de dificultades o cambios graves que hacen peligrar el estado actual de las cosas. Las sociedades se han enfrentado a numerosas formas de crisis a lo largo de la Historia, la cuestión es cómo se han abordado en los diferentes contextos. Al acercarnos a esta problemática, advertimos que algunas propuestas y soluciones a la resolución de las crisis, ya sean sanitarias, como la actual provocada por la COVID-19, ya económicas, políticas, sociales, religiosas, étnicas, etc., resultan absolutamente destructivas, si además, conllevan la lesión a la dignidad y otros derechos del ser humano, fundamentalmente de aquéllos más vulnerables. Ciertamente que los impactos derivados de una crisis pueden alcanzar graves magnitudes pero no debemos descuidar ni desproteger todas las dimensiones de la persona. No debemos excluir a los vulnerables, que son muchos; no debemos desproteger a los más mayores de esta sociedad, solo porque ya han sido, sin tener en cuenta lo que hoy son o mañana serán».

³ NEGRI, S. Right to Health. In: C. BINDER, M.; NOWAK, J. A.; HOFBAUER, M. P. JANIG (ed.). Elgar Encyclopedia of Human Rights. 2021, p.1-15.

⁴ NEGRI, S. Governing the Global Fight against Pandemics: the WHO, the International Health Regulation, and the Fragmentation of International Law, New York University Journal Of International Law & Politics, v. 53.2, 2021, p. 501-522.

Por el momento, es decir, en el primer trimestre de 2021, no se puede argumentar que los Estados hayan demostrado sólidas capacidades estratégicas o importantes herramientas de reorganización interna.

2 EL MARCO REGULATORIO INTERNACIONAL: ¿MANTENER LA RED DE NORMATIVAS EN TEMA DE SALUD?

Los actores del derecho internacional son los Estados.

Por esta razón, en la Carta de las Naciones Unidas está colocado el principio que afirma: la Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para «fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación»; así como «fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión».

Alrededor de la Carta, se encuentra la Comisión de derecho internacional que es un órgano compuesto por expertos, integrado por personas de reconocida competencia en derecho internacional: su misión es favorecer el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional⁵.

Siempre en la mitad del siglo pasado, los Países firmaron el documento que daba origen a la OMS, es decir la Organización Mundial de la Salud.

Como máxima autoridad directiva y coordinadora de la acción sanitaria en el sistema de las Naciones Unidas, la OMS es la organización responsable de desempeñar una función de liderazgo en los asuntos sanitarios mundiales, configurar la agenda de las investigaciones en salud, establecer normas, articular opciones de política basadas en la evidencia, prestar apoyo técnico a los países y vigilar las tendencias sanitarias mundiales.

Por lo tanto, los Estados tienen un único objetivo: «alcanzar para todos los pueblos el grado más alto posible de salud».

Y tienen que hacerlo proporcionando «ayuda técnica adecuada y, en casos de emergencia, prestar a los gobiernos la cooperación necesaria que soliciten, o acepten».

Es necesario aclarar que no parece posible – con este conjunto de reglas – que la OMS pueda forzar a ningún Estado a recibir su apoyo o a seguir su consejo.

Una importante herramienta de la OMS es el Reglamento Sanitario Internacional, que desde el 2005 representa un acuerdo entre 196 países, incluidos todos los Estados Miembros de la OMS, que convinieron en trabajar juntos en pos de la seguridad sanitaria mundial⁶.

Mediante el RSI, los Países acordaron desarrollar su capacidad de detectar, evaluar y notificar eventos de salud pública. La OMS cumple una función de coordinación del Reglamento y, junto con sus asociados, ayuda a los países a crear capacidades.

Es tarea del RSI también comprender medidas específicas que se deben adoptar en los puertos, aeropuertos y pasos fronterizos terrestres para limitar la propagación de riesgos sanitarios hacia países vecinos y evitar la imposición

⁵ La Comisión de derecho internacional, establecida por la Asamblea General de conformidad con la resolución 174 (II) del 21 de noviembre de 1947, promueve el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación.

⁶ El Reglamento fue suscripto en la Asamblea Mundial de la Salud por los titulares de los ministerios de Salud de los 196 Estados miembro de la Organización Mundial de la Salud, como producto del trabajo conjunto por la seguridad sanitaria mundial, reconociéndole a quien ejerce la Dirección General de la OMS la potestad de declarar las Emergencias de Salud Pública de Importancia Internacional y emitir al respecto recomendaciones temporales o permanentes a los Estados miembro para la adopción de medidas sanitarias que eviten la diseminación. La OMS dictó este reglamento conforme el artículo 21 de su Constitución que faculta a la Asamblea Mundial de la Salud a adoptar reglamentos referentes –entre otros– a requisitos sanitarios y de cuarentena y otros procedimientos destinados a prevenir la propagación internacional de enfermedades. Este tipo de reglamentos, según el artículo 22 de dicha Constitución de la OMS, entrará en vigor si los Estados lo aprueban y no le formulan reservas dentro del periodo fijado en el aviso que les comunica la OMS y no se requiere una ratificación legislativa para su entrada en vigencia en los países signatarios. El Reglamento destaca su papel preventivo, de contención y reducción de riesgos, desde una perspectiva de solidaridad mundial y responsabilidad mutua, introduciendo nuevos lemas en la diplomacia de la salud global, centrada en la cooperación y la transparencia.

de restricciones injustificadas a los viajes y el comercio, de modo de reducir al mínimo los trastornos en el tráfico y las actividades comerciales.

Así, este Reglamento parece el principal instrumento jurídico para hacer frente a una pandemia como el COVID-19.

En tema de derechos humanos, los tratados más importantes en materia son el CEDH y la Carta Social Europea (CSE).

Además de ellos, y precisamente en relación con el derecho a la protección de la salud, cabe traer a colación el Convenio para la protección de los Derechos Humanos y la dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la biología y la medicina (también conocido como Convenio de Oviedo).

El CEDH no recoge, como tal, un derecho a la protección de la salud. No obstante, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), máximo intérprete del CEDH, sí que ha interpretado que el reconocimiento de determinados derechos, como el derecho a la vida, previsto en el art. 2 CEDH, o el derecho a la protección de la vida privada (concepto que incluye la integridad física y psíquica), recogido en el art. 8 CEDH, comporta obligaciones positivas⁷.

El derecho a la protección de la salud, tal y como viene recogido en el artículo 11 de la CSE, ha sido interpretado por el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), como el derecho a gozar del más alto nivel posible de salud. Ello incluye el derecho de acceso equitativo a una atención sanitaria de calidad apropiada.

Debemos tener en cuenta que, en todo caso, este derecho a la protección de la salud siempre vendrá limitado por el grado de desarrollo alcanzado por la ciencia en el momento en que pretenda ejercerse. El CEDS entiende por salud, siguiendo la definición expresada en el tratado constitutivo de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el estado de completo bienestar físico, mental y social, y no meramente la ausencia de afecciones o enfermedades.

3 PANDEMIA Y RELACIONES INTERNACIONALES. ¿UN NUEVO ORDEN MUNDIAL?

La pandemia ha puesto de relieve la debilidad crónica de la cooperación internacional, las limitaciones de los gobiernos y los conflictos históricos entre estados.

Por tanto, también se han producido importantes consecuencias de la pandemia en el contexto de las relaciones internacionales, acentuando la crisis de globalización ya en curso y el retroceso de la dimensión nacional, introduciendo nuevos fenómenos de debilitamiento del multilateralismo y deslegitimación de las instituciones internacionales, algunas de las cuales han revelado claramente inadecuado para manejar la emergencia⁸.

La pandemia ha reconfigurado la agenda de las instituciones internacionales y otros órganos de concertación, reduciendo el flujo del comercio internacional y produciendo una fragmentación de las cadenas de valor globales.

Ha agravado la situación de endeudamiento de los estados, las familias y las empresas, acentuando también los desafíos socioeconómicos en países ya caracterizados por una fragilidad endémica. Desde el punto de vista más eminentemente político, la pandemia ha acentuado fenómenos de nacionalismo y cierre de identidades.

La “crisis de solidaridad” que caracterizó a Europa desde el colapso económico de 2008 ha marcado seriamente el desarrollo de la Unión: las fuertes medidas anticrisis, la llegada de refugiados, el aumento del populismo y la oposición, el plan Brexit y el euroescepticismo generalizado han marcado a Europa y debilitó su estrategia.

⁷ Estas obligaciones se manifiestan en el deber de los Estados de adoptar todas las medidas apropiadas para salvaguardar los derechos de aquellos que se encuentran bajo su jurisdicción, siendo que esta obligación es exigible en el contexto de cualquier actividad, sea pública o no, en la que puedan estar en juego los bienes jurídicos protegidos. Por tanto, aun cuando no venga reconocido expresamente el derecho a la protección de la salud como tal en el CEDH, dicho bien jurídico sí que encontrará amparado indirectamente, al obligar al Estado a proteger el derecho a la vida o a la vida privada. Así, J. A. CLIMENT. El Consejo De Europa y la pandemia de la Covid-19. Actualidad Jurídica Iberoamericana, 12 bis, mayo 2020, p. 634-645.

⁸ <https://www.hrw.org/tag/coronavirus>

La pandemia - y las respuestas diferenciadas entre países europeos - ha señalado y señalado la crisis de legitimidad de la Unión Europea.

Ciertamente Italia se ha beneficiado de su presencia activa en la Unión Europea, pero no se puede negar que se ha enfrentado a opciones difíciles y espacios muy limitados en cuanto a alianzas y margen de maniobra, especialmente en el ámbito económico.

4 EL IMPACTO DE LA CRISIS PANDÉMICA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

El impacto de la crisis pandémica en la economía mundial fue desastroso: además de un colapso de la producción, el empleo y el comercio internacional -estimado superior al registrado debido a la crisis financiera mundial de 2008-2009- con efectos más marcados en los países avanzados. En comparación con las economías que se esperaban para las economías emergentes y en desarrollo, los estados individuales se encontraron sin las herramientas para hacer frente a la mayor disminución anual de la renta nacional.

Sectores de producción nacional enteros, como el turismo, la restauración, el comercio minorista no esencial, el segmento manufacturero, las instituciones culturales y recreativas, han sufrido colapsos dignos de una guerra.

De hecho, la pandemia intervino en un tejido ya debilitado por la crisis financiera de 2008-2009, que ya había producido un debilitamiento del proceso de integración económica mundial, una desaceleración en el crecimiento de los volúmenes comerciales, así como una reversión de la tendencia negativa del comercio. en bienes ya aclarados en 2019⁹.

La pandemia del Covid-19 se enmarca en la crisis del sistema de gobernanza del comercio mundial, que se mostró incapaz de afrontar la preocupante ola proteccionista, que ha reforzado los temores sobre la excesiva interdependencia entre empresas y economías inducida por la fragmentación geográfica de la producción en red internacional.

Una de las consecuencias ha sido la espiral proteccionista manifestada a través de la introducción de prohibiciones o restricciones a las exportaciones de estos productos que, de hecho, han paralizado el sistema de comercio internacional, haciendo que las economías débiles sean cada vez más vulnerables y expuestas a riesgos de impago. desde la dinámica de la solidaridad y la inclusión.

Este endurecimiento de las barreras comerciales, además de amenazar y dificultar el acceso a suministros globales de suministros médicos anti-Covid-19 para aquellos estados económicamente más frágiles, está permitiendo que ese cierre emerja cada vez más fuerte en el enfrentamiento entre gobiernos e instituciones, una base estratégica para el logro de esa cooperación internacional, impulsar una futura recuperación económica de los países involucrados en la crisis pandémica¹⁰.

⁹ C. BORIO. The Financial Turmoil of 2007-?: a Preliminary Assessment and Some Policy Considerations. BIS Working paper, n. 251, marzo 2008; B. S. BER-NANKE, The Crisis and the Policy Response. Speech at the Stamp Lecture, London School of Economics, gennaio 2009; M. BRUNNERMEIER, A.; CROCKET, C.; GOODHART, M.; HELLWIG, A.; PERSAUD, H. SHIN. The Fundamental Principles of Financial Regulation. International Center for Monetary and Banking Studies, 2009; S. MIELI. La crisi finanziaria internazionale e le banche italiane. https://www.bancaditalia.it/publicazioni/interventi-vari/int-var-2009/mieli_040309.pdf

¹⁰ La crisis de salud mundial desatada por la pandemia Covid-19 reveló de inmediato las deficiencias en el suministro mundial de productos y equipos médicos esenciales y llevó, en unas pocas semanas, a la adopción de medidas de política comercial restrictivas por parte de un número creciente de países exportadores. Estos actos unilaterales han tomado la forma de licitaciones reales u otras medidas restrictivas a las exportaciones (solicitudes de autorizaciones y amenazas de revocación de licencias a productores locales, así como imposición de organismos estatales como compradores únicos) de productos y medicamentos vitales en la gestión de las pandemias van desde desinfectantes y productos para esterilización hasta mascarillas, ventiladores para oxigenación y material para intubación. 54 gobiernos de todo el mundo adoptan estos obstáculos para las compras extranjeras de equipos anti-Covid-19. Estados Unidos y la Unión Europea corren el riesgo de tener que enfrentar una amenaza sin precedentes para la salud pública de sus respectivos países con una dotación de equipos y equipos médicos esenciales que corren el riesgo de verse comprometidos por diferentes enfoques de política comercial, aunque compartiendo un principio discriminatorio hacia las producciones extranjeras. lo que corre el riesgo de ser contraproducente en esta fase de emergencia pandémica.

De hecho, la efectividad de las políticas encaminadas a mitigar los efectos de la pandemia y promover la salida de la crisis económica dependerá del grado de coordinación y cooperación internacional de estas respuestas, para evitar un posible agravamiento de la espiral proteccionista.

Esta cooperación comercial mundial requerirá la cooperación de varias organizaciones internacionales, pero el G20 y la OMC deberán desempeñar un papel central, en particular.

La crisis del multilateralismo es un fenómeno anterior al actual estado de emergencia pandémica: durante años, los expertos han estado pidiendo una reforma de la arquitectura global de la gobernanza comercial, además de experimentar con nuevos mecanismos de cooperación internacional.

Si bien la relación entre los eventos de guerra y las reglas de la interdependencia económica siempre ha sido clara, y las consecuencias en términos de estados en recesión o incluso procedimientos predeterminados han sido claras, no hay un estudio de caso sobre el futuro de las relaciones comerciales posteriores a una pandemia.

5 ITALIA Y LAS ESTRATEGIAS DE DEFENSA INTERNA E INTERNACIONAL

Italia siempre ha estado presente en la escena internacional, abrazando los objetivos de la política europea y las orientaciones generales en el contexto internacional.

El papel italiano - cambiado radicalmente tras el fin de la Guerra Fría y la desaparición del dominio de los dos grandes bloques enfrentados - fue participar en los contextos internacionales cambiados, participando activamente con sus propias fuerzas armadas en varios escenarios de guerra¹¹.

Tras los dramáticos fracasos de las operaciones en Irak, Afganistán y Libia y el aumento de las amenazas multidimensionales a la seguridad, Italia ha tenido que iniciar un proceso de reflexión destinado a releer su peso específico dentro del área mediterránea.

En 2015, el Ministerio de Defensa italiano redactó un Libro Blanco, que es un documento que reafirma el interés estratégico prioritario de Italia por las áreas euroatlántica y euromediterránea.

A pesar de la introducción de la ley marco de misiones internacionales n. 145 de 2015, muchos aspectos quedan inconclusos y desatendidos, como, por ejemplo, la tan deseada integración entre fuerzas¹².

Los problemas relacionados con las regiones del norte de África también han provocado una reubicación de fuerzas en estas áreas, lo que confirma la importancia de las operaciones navales en el mar Mediterráneo.

Está claro que los recursos limitados debido a la pandemia conducirán a una dirección diferente de la política de defensa italiana y a un tipo diferente de relaciones internacionales.

También en términos de cooperación al desarrollo, la pandemia de COVID-19 ha afectado de hecho el plan estratégico italiano: a pesar de los intentos de reforma, esta área aún carece de los fondos y recursos económicos

¹¹ Italia participa actualmente en 39 misiones, 36 de las cuales son internacionales en 24 países. El Ministerio de Defensa informa que más de 7000 hombres están involucrados en operaciones internacionales y la misma cantidad en operaciones nacionales: estas cifras se refieren a la máxima consistencia anual prevista por la Resolución del Consejo de Ministros de 21 de mayo de 2020, transmitida a las Cámaras, para la continuación de las misiones en curso y las iniciativas de cooperación al desarrollo para apoyar los procesos de paz y estabilización y la participación de Italia en futuras misiones internacionales. Entre las principales y más recientes operaciones internacionales concluidas, en las que participó Italia, recordamos la Misión de Policía de la Unión Europea en Afganistán (la misión estaba compuesta por un personal internacional de policías experimentados de los Estados miembros de la UE Unión Europea y Canadá, Nueva Zelanda y Noruega. La EUPOL participó en la formación de la Policía Nacional del Afganistán. Además, en estrecha colaboración con socios internacionales, tuvo funciones de consultoría con el Ministerio del Interior afgano sobre problemas relacionados con las regiones y provincias), que finalizó en 2016; o la Operación Valla Activa, concluida en noviembre de 2019: tras el empeoramiento de las condiciones de seguridad en el área cercana a la frontera turca con Siria, la OTAN había aceptado la solicitud de Turquía de aumentar el dispositivo de defensa de área integrada para defender a la población de la amenaza de un posible misil lanza desde Siria. O la Delegación de la Unión Europea en Libia (EUDEL Libia), que finalizó el 30 de septiembre de 2020.

¹² En él se perfila una importante reforma encaminada a lograr una mayor integración interna del sistema de defensa, fortalecer la dirección política del Ministerio y la capacidad de liderazgo unitario de la cumbre militar y mejorar el modelo profesional. El Libro Blanco de seguridad y defensa internacional define los principios y criterios a partir de los cuales poner en marcha y llevar a cabo un complejo esfuerzo de reorganización dividido en cuatro áreas de intervención: modelo operativo, gobernanza, política de personal, política industrial.

necesarios para llevar a cabo una política eficiente y eficaz para fortalecer la política exterior más adecuada. opciones de política.

El temor es que debido a la pandemia y la consiguiente escasez de recursos generales, la cooperación se vea aún más dañada.

Las formas en que los Estados están respondiendo y, de manera más general, cómo responderá la comunidad internacional en su conjunto serán útiles para comprender la evolución del sistema de relaciones internacionales: una prueba decisiva para detener (o acelerar) la degradación del multilateralismo y la compleja de valores inherentes a ella.

La crisis del Covid-19 fue así estratificada en base a la debilidad del sistema de multilateralismo planetario en el sentido de fragmentación de las estrategias y foros de diálogo entre estados, rompiendo viejos equilibrios y creando nueva fragilidad de estados y gobiernos¹³.

6 LA NUEVA ESTRATEGIA PARA FORTALECER LA CONTRIBUCIÓN DE LA UE AL MULTILATERALISMO

El 17 de febrero de 2021, la Comisión y el Alto Representante presentaron una nueva estrategia para fortalecer la contribución de la UE al multilateralismo basado en normas¹⁴.

La comunicación conjunta ilustra las expectativas y ambiciones de la UE con respecto al sistema multilateral: aprovechar todos los instrumentos a disposición de la UE, incluido un amplio apoyo político, diplomático y financiero, para promover la paz y la seguridad mundiales, defender los derechos humanos y el derecho internacional, promover soluciones multilaterales a los desafíos globales.

Los desafíos del siglo XXI requieren más gobernanza multilateral, no menos, y más cooperación internacional basada en reglas.

La Unión Europea ha definido prioridades estratégicas claras sobre cuestiones que ningún país puede abordar solo: paz y seguridad, derechos humanos y estado de derecho, desarrollo sostenible, salud pública, clima.

Estas prioridades deben ser apoyadas a nivel multilateral, con un enfoque estratégico dirigido a garantizar un mundo más seguro y una recuperación global sostenible e inclusiva.

Para llevar a cabo esta desafiante tarea, la Unión Europea debe fortalecer su papel de liderazgo y actuar al unísono para tener éxito al unísono.

Un camino a seguir es sin duda la promoción de mecanismos de coordinación más eficientes para las prioridades comunes y un mejor uso de la fuerza colectiva de cada uno, también sobre la base del enfoque Team Europe.

Recuerde que en junio de 2020, el Consejo de Europa aprobó conclusiones sobre el paquete Team Europe como parte de la respuesta global de la UE a la pandemia Covid-19.

En sus conclusiones, el Consejo expresó su gran preocupación por la propagación mundial de la pandemia Covid-19, responsable de millones de víctimas en todo el mundo, con profundas consecuencias sociales y económicas.

El Consejo, en ese momento, subrayó la urgente necesidad de proteger la vida y los medios de subsistencia de toda la población, sin dejar a nadie atrás, y de dirigir los esfuerzos principalmente hacia los países socios más necesitados.

¹³ NEGRI, S. Report on the legal measures regulating 'Phase 2' of Italy's Covid-19 exit strategy, in "European Association of Health Law, Special issue on legal measures with regard to the coronavirus outbreak - Part II". Eahl Newsletter, n. 3, June 2020, p.48-51.

¹⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_622

La fuerza reguladora democrática única de la UE es uno de los medios para ayudar a construir un mundo mejor, mientras que las estructuras de seguridad y defensa de la UE contribuyen a los esfuerzos globales para mantener, apoyar y construir la paz y la seguridad internacionales.

Para garantizar que el sistema multilateral mundial sea “adecuado para su propósito” al abordar los desafíos actuales, la Unión Europea seguirá apoyando los esfuerzos de reforma del Secretario General de la ONU.

También promoverá la modernización de instituciones clave como la Organización Mundial de la Salud y la Organización Mundial del Comercio. También será un motor en el desarrollo de nuevos estándares globales y la creación de plataformas de cooperación en sectores como la fiscalidad, la esfera digital, la inteligencia artificial.

Europa está convencida de que se necesita una nueva generación de asociaciones para cambiar el panorama multilateral.

La UE construirá nuevas alianzas con terceros países, fortalecerá la cooperación con organizaciones multilaterales y regionales y diversas partes interesadas, especialmente aquellas que comparten sus valores democráticos, y buscará puntos en común con otros de vez en cuando. Ayudará a los países socios a participar de manera más eficaz en el sistema multilateral y a realizar un seguimiento sistemático de los compromisos bilaterales con los socios para promover los objetivos multilaterales.

La UE tiene la intención de construir un multilateralismo más inclusivo, mediante la participación de la sociedad civil, el sector privado, los interlocutores sociales y otras partes interesadas¹⁵.

7 ALGUNAS CONCLUSIONES

La crisis pandémica provocada por el COVID-19 ha logrado poner bajo observación planetaria, tanto los instrumentos de fuerza como de debilidad de los Estados, subrayando el descuido del sistema global que, en la erosión del multilateralismo, ha dejado a la deriva la protección de los bienes públicos. internacional.

Cada país ha tenido un enfoque específico de la crisis del Covid-19, acorde con la historia y cultura política del tipo de empresa involucrada, con las reglas sanitarias y administrativas elegidas y, por último, pero no menos importante, con sus propios valores.

La efectividad de los sistemas utilizados para hacer frente a la pandemia ha mostrado grandes diferencias: para aquellos países acostumbrados a luchar con olas epidémicas - pensemos en los países del Sudeste Asiático, Corea del Sur, Taiwán - como el SARS, la activación de los instrumentos fue rápida, es decir, la obtención de mascarillas o la realización de pruebas de rastreo fue muy rápida porque se encontró con una población ya sensible y lista para un evento relacionado con la salud humana.

Sin embargo, para aquellos países que no están acostumbrados a una crisis pandémica, las consecuencias han sido letales y aún no han terminado.

Pensemos en la vieja Europa en la que las respuestas de los Estados han sido diferentes y no siempre exitosas: solo con el tiempo será posible decir con certeza si los gobiernos han seguido o no una política de adecuada asignación de recursos y organización del sistema de salud, invirtiendo incluso en medidas cautelares.

Italia fue el primer caso de reacción en una sociedad occidental democrática e industrialmente avanzada que tuvo que hacer frente a tal emergencia¹⁶.

¹⁵ El paquete Team Europe se lanzó el 8 de abril de 2020 para ayudar a los países socios de la UE en la lucha contra la pandemia Covid-19 y sus consecuencias. El apoyo financiero prometido inicialmente ascendía a unos 20 000 millones de euros e incluía recursos de la UE, sus Estados miembros e instituciones financieras, en particular el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo. En este contexto, el Consejo expresó su pleno apoyo al enfoque colegiado (Team Europe) y acogió con satisfacción el anuncio de la movilización de casi 36 000 millones de euros, que se utilizarán para abordar los efectos devastadores de la crisis del Covid-19 en los países socios. y regiones.

¹⁶ NEGRI, S. Anti-COVID Measures Restricting Civil Liberties in Italy: Issues of Legality and Legitimacy. In: Harvard Digital Symposium “Global Responses to COVID-19: Rights, Democracy, and the Law”. Harvard Law School, Petrie-Flom Center for Health Law Policy, Biotechnology, and Bioethics, 2020.

El virus se manifestó de forma muy agresiva, con un número muy elevado de personas infectadas y muertes.

Además, si bien en las primeras etapas destacó la dinámica de seguridad interna adicional que puede desencadenar una pandemia, en la actualidad señala una crisis de salud generalizada que puede, con el tiempo, volverse sistémica y causar más fracturas que afecten los mecanismos de funcionamiento de la sociedad en su conjunto con la desestabilización del orden público.

España y Francia han estado unidas no solo por una gran propagación del virus, sino también por la observación de que ellos, al igual que Italia, son contextos caracterizados por la presencia de una población anciana, por políticas que no son particularmente incisivas en términos de suministro de material médico, así como la presencia de sistemas burocráticos engorrosos y muy lentos.

Alemania, abrumada en los últimos meses por un resurgimiento de infecciones en todo el territorio nacional, ha reaccionado de manera rápida y ágil, y está equipada con un sistema de salud bien organizado y optimizado y excelentes laboratorios de biología en los que confiar para evaluar a la población.

Gran Bretaña y algunos países bálticos, después de elegir inicialmente el sistema de inmunidad colectiva, luego volvieron al control y las restricciones de la población, con el fin de reducir el número de casos al nivel más bajo posible, manteniendo la situación indefinidamente esperando las vacunas, que han recién llegado.

Hoy, cada país ha sido llamado internamente a un complejo esfuerzo colaborativo de los sectores público y privado para enfrentar la emergencia sanitaria. Un papel clave lo jugaron los propios ciudadanos que, con su comportamiento, pueden constituir el problema y la solución al mismo tiempo.

El apoyo convencido y activo de la población es fundamental para implementar una respuesta eficaz en una situación de salud excepcional.

A pesar de estar en el siglo XXI digital y tecnológico, el remedio que parece realmente efectivo es el mismo que se utilizó para erradicar la peste en la Edad Media, la cuarentena.

Dicho esto, el nivel nacional por sí solo no puede contrarrestar la gravedad y complejidad de tal crisis sistémica en varios niveles, principalmente el económico y, en perspectiva, la gestión de emergencias en el futuro.

No parece posible hipotetizar futuros escenarios geopolíticos después del Covid-19 pero, tras un año de lucha con la enfermedad y un futuro cercano previsible de convivencia con ella, hay muchas lecciones que el derecho, la política y la economía deben aprender.

REFERENCIAS

ASÌ, J. A. Climent. **El Consejo de Europa y la pandemia de la Covid-19**. Actualidad Jurídica Iberoamericana, 12 bis, mayo 2020, p. 634-645.

CORONAVIRUS. Human Rigts Watch. Disponible em: <https://www.hrw.org/tag/coronavirus>

BERNANKE, B. S. **The Crisis and the Policy Response**: speech at the Stamp Lecture. London School of Economics: Gennaio, 2009.

BORIO, C. **The Financial Turmoil of 2007-?: a preliminary Assessment and Some Policy Considerations**. BIS Working paper, n. 251, marzo 2008.

BRUNNERMEIER, M.; GOODHART, A. C.; HELIWIG, M.; PERSAUD, A.; SHIN, H. **The Fundamental Principles of Financial Regulation**. International Center for Monetary and Banking Studies, 2009.

MIELI, S. **La crisi finanziaria internazionale e le banche italiane**. Disponible em: https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2009/mieli_040309.pdf

NEGRI, S. Report on the legal measures regulating 'Phase 2' of Italy's Covid-19 exit strategy. *In*: EUROPEAN ASSOCIATION OF HEALTH LAW, Special issue on legal measures with regard to the coronavirus outbreak - Part II, Eahl Newsletter, n. 3, June 2020, p.48-51.

NEGRI, S. Right to Health. *In*: BINDER, C.; NOWAK, M.; HOFBAUER, J. A.; JANIG, M. P. (ed.). **Elgar Encyclopedia of Human Rights**. 2021, p.1-15.

NEGRI, S. Governing the Global Fight against Pandemics: The WHO, the International Health Regulation, and the Fragmentation of International Law. **Journal of International Law & Politics**, v. 53, n. 2, p.501-522, 2021.

NEGRI, S. Anti-COVID Measures Restricting Civil Liberties in Italy: Issues of Legality and Legitimacy. *In*: HARVARD DIGITAL SYMPOSIUM. Global Responses to COVID-19: Rights, Democracy, and the Law. Harvard Law School, Petrie-Flom Center for Health Law Policy. Biotechnology, and Bioethics, 2020.

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_622

Recebido em: 03/02/2021

Aceito em: 28/04/2021