



# Artículos

## COVID-19 y atribución de responsabilidad a la República Popular China: ¿viabilidad jurídica y formal o retórica política?

*Romina Soledad Manzo*

### Introducción

El surgimiento del nuevo coronavirus (Covid-19) y su expansión a nivel global han puesto nuevamente como protagonistas a dos actores internacionales cuya disputa geopolítica hoy ahonda dentro del plano retórico: Estados Unidos ha acusado a la República Popular China (RPCh) de ser responsable de la pandemia actual, cuestionando fuertemente el modo en el que el gigante asiático administró en sus comienzos la contención del virus. Desde el inicio de su establecimiento formal, la relación entre ambos Estados se encuentra más tensa que nunca, lo cual hace pensar a varios entendidos que nos encontraríamos en los albores del comienzo de una “nueva guerra fría”.

Ahora bien, cabe preguntarnos si dicha atribución de responsabilidad resulta viable tanto jurídica como formalmente de acuerdo a la normativa internacional vigente, o si en realidad, estamos en presencia de discursos con marcada impronta política, dentro de un escenario internacional caracterizado por una nueva reconfiguración de la geografía del poder.

## Vertiente internacional

El primer interrogante que ha de abordarse, es el de determinar la existencia o no de normativa internacional que prevea un comportamiento específico y obligatorio por parte de los Estados frente a situaciones de este tipo. El coronavirus fue declarado una pandemia el día 11 de marzo del corriente año por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>1</sup>.

A tal pregunta, la respuesta es afirmativa. La normativa que regula la forma en que los Estados deben actuar frente a la existencia de este tipo de emergencias se encuentra regida por el Reglamento Sanitario Internacional<sup>2</sup>, instrumento jurídico desarrollado por la OMS en el año 2005. El mismo es de carácter vinculante para los miembros de la comunidad internacional. Prevé en su artículo 6 que los Estados habrán de evaluar aquellos eventos en materia sanitaria que ocurran dentro de su territorio, y deberán notificar a la OMS cuando los mismos pudieren constituir una emergencia de salud pública que posea una importancia de índole internacional, así como toda medida sanitaria aplicada en respuesta a tales eventos. Asimismo, y una vez cursada dicha notificación, deberán continuar comunicando de manera oportuna y suficientemente detallada la evolución de tales eventos dentro de su territorio, definiciones de los casos, resultados de laboratorio y las condiciones que influyan en la propagación de la enfermedad<sup>3</sup>.

Si bien en este caso se señala el deber de cooperación por parte de los Estados con la OMS, el estándar con el cual podría justamente calificarse este tipo de obligaciones, es de carácter altamente subjetivo. Ello debido a la forma en que la normativa se encuentra trazada, la cual resulta ser laxa y abierta. Esto da la pauta de que difícilmente un tribunal podría determinar a ciencia cierta y de acuerdo a las circunstancias, si el grado de cooperación que ha llevado a cabo un Estado frente a este tipo de eventos, resulta ser o no suficiente, en materia de inscripción de la respectiva sanción, ante la violación de una obligación de carácter internacional.

Se trata de uno de los argumentos que Estados Unidos ha señalado para adjudicar responsabilidad a China: “Creemos firmemente que el Partido Comunista chino no informó del brote del

---

<sup>1</sup> Organización Mundial de la Salud: “Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020”, 11/ 3 / 2020; Disponible en: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19—11-march-2020>

<sup>2</sup> “La finalidad y el alcance del Reglamento Sanitario Internacional (2005) son «prevenir la propagación internacional de enfermedades, proteger contra esa propagación, controlarla y darle una respuesta de salud pública proporcionada y restringida a los riesgos para la salud pública y evitando al mismo tiempo las interferencias innecesarias con el tráfico y el comercio internacionales». Como el RSI (2005) no se limita a enfermedades determinadas sino que se aplica a los nuevos y siempre cambiantes riesgos para la salud pública, se espera que tenga una pertinencia duradera para la respuesta internacional ante la aparición y la propagación de enfermedades”; Organización Mundial de la Salud: “Reglamento Sanitario Internacional”, Tercera edición, año 2005. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246186/9789243580494spa.pdf;jsessionid=A8C562300B68E8D670C92AD78F218832?sequence=1>

<sup>3</sup> Organización Mundial de la Salud: “Artículo 6: Reglamento Sanitario Internacional”, Tercera edición, 2005, Pág. 14. Disponible en: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/246186/9789243580494spa.pdf;jsessionid=A8C562300B68E8D670C92AD78F218832?sequence=1>

nuevo coronavirus de manera oportuna a la OMS”, “China retraso la notificación y no compartió toda la información que tenía”, declaró el Secretario de Estado de Estados Unidos Mike Pompeo en el mes de abril<sup>4</sup>.

Ahora bien, además de la posible normativa aplicable, debiéramos preguntarnos acerca de la existencia de un tribunal internacional con competencia para entender o conocer en el asunto, ya sea que así lo disponga un instrumento internacional, o los Estados hubieran decidido someterse a la jurisdicción de dicho órgano. En este caso referiremos específicamente a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), principal órgano judicial de la Organización de Naciones Unidas (ONU). El mismo posee competencia para entender en todos aquellos litigios que las partes (Estados) le sometan y asuntos especialmente previstos en la Carta de Naciones Unidas, tratados y convenciones vigentes<sup>5</sup>. La cuestión se tratará desde tres posibles aristas:

- La factible existencia de un tratado internacional continente de una cláusula jurisdiccional que le otorgue competencia ha dicho tribunal internacional.
- Reconocimiento por parte de China de la jurisdicción de dicha Corte para su intervención en todos los casos que la involucren, desde su ratificación o depósito.
- Aceptación de la competencia de la Corte Internacional de Justicia por parte del país asiático para el tratamiento de la demanda que cualquier otro Estado de la Comunidad Internacional pudiere incoar en su contra en relación con el Covid-19.

Respecto de la primera opción, podemos advertir que el Reglamento Sanitario Internacional no otorga jurisdicción a ningún órgano o tribunal para poder entender en un caso donde se violen sus disposiciones o prerrogativas previstas. Por lo tanto en materia de tratados, como fuente del derecho internacional, no encontramos una atribución de competencia a la Corte Internacional de Justicia en este caso.

La segunda cuestión prevé que el gobierno chino hubiere reconocido la jurisdicción por parte de la CIJ para entender frente a cualquier situación en la cual China fuese parte. De acuerdo a lo establecido por el Estatuto de la Corte, al momento en que un Estado reconoce su jurisdicción, puede hacerlo de forma incondicional para todas las controversias de orden jurídico en las cuales dicho órgano puede intervenir, o someterse solo en determinadas circunstancias o condiciones específicas. China no ha otorgado al respecto una vía general para poder ser demandada frente a situaciones futuras, por lo tanto ello implica que tampoco la CIJ habrá de poder entender sin su previo consentimiento.

El tercer caso prevé que la República Popular China se acoja a la demanda que otro Estado incoe en su contra, acepte la competencia de la CIJ para que finalmente pueda entender, y de esa forma se lleve a cabo el respectivo proceso y sanción si así lo previera. Estamos frente a una situación que, en la realidad, es muy poco factible que pueda suceder.

---

<sup>4</sup> Infobae Agencia de Noticias: “EEUU insiste en que China no informó del coronavirus “de manera oportuna” a la OMS”, 23 de abril de 2020. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/eeuu/2020/04/23/eeuu-insiste-en-que-china-no-informo-del-coronavirus-de-manera-oportuna-a-la-oms/>

<sup>5</sup> Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Capítulo II, art. 36; Compendio de Normas Internacionales de Derecho Internacional Público, Editorial La Ley, 2011, Pág. 21

También hay quienes vislumbraron la posibilidad de interponer acciones ante la Corte Penal Internacional (CPI). En este caso, lo primero que se debe tener en consideración es que la CPI sólo posee facultades para ejercer su jurisdicción sobre personas naturales, no sobre Estados, partidos políticos o instituciones (Artículo 25, Estatuto de Roma). A su vez, que la misma habrá de tener competencia para entender frente a la comisión de determinados crímenes internacionales<sup>6</sup>. Si bien nos referimos a la responsabilidad en materia internacional de índole penal que una persona física puede ser pasible de afrontar (aquí nos referimos específicamente a funcionarios y autoridades del gobierno chino), debe partirse del punto de que la RPCh no forma parte del Estatuto de Roma del año 1998 ratificado en 2002, instrumento jurídico internacional por medio del cual se creó la Corte Penal Internacional. Por lo tanto, al no ser parte, no es susceptible de ser demandada frente a dicho tribunal.

A su vez es oportuno considerar que, ante una posible resolución emitida por el Consejo de Seguridad de la ONU en la cual se decidiera remitir a la jurisdicción de la CPI una demanda contra miembros del gobierno chino, la RPCh resulta ser miembro permanente de dicho Consejo<sup>7</sup>. Ello implica que posee la facultad de ejercer su derecho a veto, situación frente a la cual seguramente le habrá de ser aplicable.

## Vertiente interna

Aquí se tratará la viabilidad de aquellas demandas civiles por daños y perjuicios presentadas ante tribunales locales y contra la RPCh. Específicamente la demanda del Estado de Missouri (Estados Unidos), la primera en su tipo, la cual alegaba que “las autoridades chinas engañaron al público, suprimieron información, negaron la transmisión de persona a persona frente a la creciente evidencia y permitieron que millones de personas fueran expuestas al virus, lo que causó una pandemia global innecesaria y prevenible”<sup>8</sup>.

Al respecto, dos puntos principales son los que deben considerarse para abordar la cuestión:

El primero versa en determinar si los tribunales estadounidenses poseen jurisdicción para conocer en este tipo de demandas. La respuesta es positiva. Los Estados regulan y organizan su administración de justicia, de lo cual dependerá su seguridad jurídica. A tales fines formulan normas, las ejecutan y juzgan sus violaciones. Esta triple función que excluye como regla general a los

---

<sup>6</sup> Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Art. 5: Crímenes de la competencia de la Corte: La competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto. La Corte tendrá competencia, de conformidad con el presente Estatuto, respecto de los siguientes crímenes: a) El crimen de genocidio; b) Los crímenes de lesa humanidad; c) Los crímenes de guerra; d) El crimen de agresión.

<sup>7</sup> Carta de las Naciones Unidas, capítulo V, art. 23; Compendio de Normas Internacionales de Derecho Internacional Público, Edición La Ley, 2011, Pág. 6.

<sup>8</sup> CNN Agencia de noticias: Missouri demanda a China por el impacto del coronavirus, 22/ 4 / 2020. Disponible en: <https://cnnespanol.cnn.com/2020/04/22/missouri-demanda-a-china-por-el-impacto-del-coronavirus/>

demás Estados, se conoce como jurisdicción exclusiva estatal<sup>9</sup>. Pero dicho ejercicio encuentra un límite en materia de extraterritorialidad de las normas: nos referimos a las inmunidades de jurisdicción y ejecución.

La inmunidad es un principio que garantiza a los Estados que, sin su debido consentimiento, sus actos o bienes no van a poder ser sometidos ante tribunales judiciales u órganos administrativos extranjeros. La inmunidad de jurisdicción impide que un Estado sea juzgado ante los tribunales de otro, mientras que la inmunidad de ejecución impide que dicho Estado o sus bienes sean objeto de una medida de ejecución ordenada por los tribunales u órganos de ese otro Estado. El fundamento de tales disposiciones descansa en la máxima *par in parem non habet imperium*, en el principio de igualdad soberana de los Estados, el de integridad territorial y de la independencia de los Estados<sup>10</sup>.

Al respecto, en el año 1976, el Congreso estadounidense sancionó la *Foreign Sovereign Immunities Act* (Ley de Inmunidad de Estados Extranjeros), norma que rige las inmunidades de los Estados en el país norteamericano. La misma otorga inmunidad de jurisdicción y de ejecución a los Estados ante las cortes de EEUU, previendo ciertas excepciones y siempre que la cuestión no se encuentre regida por un tratado internacional. Es decir que, sobre la base de la FSIA, una corte federal puede tener jurisdicción en una acción civil contra un Estado extranjero o sus órganos<sup>11</sup>.

Ahora bien, aun cuando se estableciera la admisibilidad de este tipo de demandas ante las cortes federales estadounidenses, la prosperidad de la misma se vería impedida procesalmente como producto de la invocación de dicha inmunidad por parte del Estado demandado.

Dentro del marco de las demandas incoadas hacia China, hay quienes han argumentado que esta situación se encuentra prevista dentro de las excepciones dispuestas por la FSIA, y por lo tanto, la RPCh no podría ampararse en el principio de inmunidad de jurisdicción<sup>12</sup>. Específicamente han hecho referencia a la disposición que establece que dicho privilegio no podría ser alegado, en el caso de aquellos actos realizados en conexión con una actividad comercial de un Estado extranjero y que causare un efecto directo en los EEUU<sup>13</sup>. Esta normativa prevé específicamente que el daño debe ocasionarse como nexo directo de una actividad comercial. Obviamente no es una variable aplicable al caso en concreto, donde las consecuencias derivadas son producto de una pandemia.

La otra excepción argumentada plantea la existencia de un “agravio”, es decir, cuando se hubiere causado un daño accidentalmente. Sin embargo, la normativa dispone que los efectos producidos deben derivarse de un acto cometido dentro del territorio de los EE.UU. Claramente

---

<sup>9</sup> Farinella Favio, “Derecho Internacional Público en el siglo XXI”, Centro de Investigación en Derecho Internacional e Integración Regional, 2020, Pág. 163

<sup>10</sup> González Napolitano Silvina: “Lecciones de Derecho Internacional Público”, Editorial Erreius S.A., 2015, Pág. 725

<sup>11</sup> Ídem, González Napolitano, Pág. 730

<sup>12</sup> BBC Agencia de Noticias: “Coronavirus y China: ¿se le puede pedir responsabilidad a Pekín por la pandemia de covid-19?”, 4/ 5/ 2020. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52511480>

<sup>13</sup> Foreign Sovereign Immunities Act (Ley de Inmunidad de Estados Extranjeros), Artículo 1605 (a) (2)

aquí nos encontramos en presencia de un contexto sanitario que ha afectado a la comunidad internacional en su conjunto, por lo tanto, tampoco estamos en presencia de un argumento que vislumbre solidez.

Ello nos lleva al análisis del segundo punto. Aun cuando el tribunal local señale que existen razones suficientes para hacer lugar a las excepciones interpuestas a la inmunidad jurisdiccional y proceder de esta forma a la continuidad del proceso, previendo oportunamente la respectiva sanción aplicable, habrá de operar el principio de inmunidad de ejecución. La sentencia que se dictare no podrá ser ejecutable sobre el Estado chino o sus bienes. Ello da la pauta de que sólo se estará en presencia de un pronunciamiento político, no aplicable al caso en concreto.

## Conclusión

Luego de las variables analizadas de acuerdo a la normativa formal internacional vigente, se puede vislumbrar la presencia de un discurso retórico netamente político cuya efectividad en la práctica resulta claramente inviable. A su vez configura una estrategia más en la búsqueda del mantenimiento de un sistema globalizador neoliberal cuyas bases se encuentran manifiestamente en declive, frente al cambio de paradigma tecnológico imperante, que ve un creciente protagonismo de Asia como nuevo patrón de acumulación, especialmente en la República Popular China.

Lejos de implicar esta situación sanitaria global, un motivo que derivara en la caída del surgimiento de China como potencia mundial, se ha demostrado su imperante protagonismo en materia de cooperación internacional. Su disposición y medidas efectuadas a fin de cooperar con el resto de los Estados para combatir al Covid-19, un “enemigo común” tal como lo han denominado, demuestra su consolidación como actor global y creciente liderazgo como articulador de un nuevo multipolarismo<sup>14</sup>. En vez de la búsqueda incipiente de un culpable de esta emergencia sanitaria global, tanto EEUU como ciertos Estados occidentales, debieran revisar las bases de un modelo neoliberal que claramente ha fallado a la hora de establecer protocolos comunes de acción ante el enfrentamiento y mitigación del impacto sanitario, económico y político que ha provocado el Covid-19. Definitivamente nos encontramos ante la posibilidad de rediseñar nuevos lazos sociales y de cooperación global, que serán necesarios a la hora de enfrentar aquellos desafíos futuros que se vislumbren en el mundo post-pandemia.

---

<sup>14</sup> Grupo de Trabajo CLACSO China y el mapa de poder mundial: “Covid-19: Catalizador de la crisis mundial y el nuevo papel de China”, 2020; Disponible en: <https://www.clacso.org/wp-content/uploads/2020/04/Grupo-de-Trabajo-CLACSO-CHINA.pdf>