



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG

Winfried Weck  
Editor  
Teresa Marten  
Coordinadora

# Multilateralismo perspectivas latinoamericanas

Fundación Konrad Adenauer  
Programa Regional  
Alianzas para la Democracia  
y el Desarrollo con Latinoamérica  
ADELA

[www.kas.de](http://www.kas.de)



© Bernal Saborio - Panama Canal (CC-BY-SA 2.0) (Flickr)

© 2020 KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG e. V.  
© 2020 de los autores

**Fundación Konrad Adenauer**

**Programa Regional**

**Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latinoamérica (ADELA)**

Albrook N° 16

Calle Las Magnolias Ancón, Panamá

Tel.: (+507) 387 4470

E-mail: [info.adela@kas.de](mailto:info.adela@kas.de)

<https://www.kas.de/de/web/regionalprogramm-adela>

**Editor responsable**

Winfried Weck

**Coordinación y redacción**

Teresa Marten

**Coordinación final**

Marcee Gómez Marín

**Corrección**

Oscar Aguilar

**Redacción y estilo**

Ilka Calvo

**Imagen de portada**

© Leon Overweel - Latin America Map (Unsplash)

**Diseño y armado**

Gabriela Fajardo E.

Irpavi, Calle 5, No 2004

La Paz - Bolivia

Tel.: (591) 2-721037

[www.gabrielafajardo.portfoliobox.es](http://www.gabrielafajardo.portfoliobox.es)

ISBN: 978-9962-8528-3-4

Los textos que se publican son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión de la fuente.



**KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG**

Alianzas para la Democracia y el Desarrollo  
con Latinoamérica ADELA  
Ciudad de Panamá

 @Kas\_adela

 @kas\_adela

 @kas\_adela

[www.kas.de/de/web/regionalprogramm-adela](http://www.kas.de/de/web/regionalprogramm-adela)

[www.kas.de](http://www.kas.de)

# Índice

Prefacio .....	8
----------------	---

## **Multilateralismo perspectivas latinoamericanas** **11**

---

*Winfried Weck / Teresa Marten*

Introducción.....	11
Multilateralismo: ¿qué es en realidad?.....	12
¿Qué percepciones tiene América Latina sobre el multilateralismo?.....	15
Experiencias históricas con el multilateralismo en América Latina.....	16
Multilateralismo latinoamericano: ¿Efectivo o vulnerable ante las crisis?.....	18
El compromiso de América Latina con la Alianza para el Multilateralismo.....	20
COVID-19: ¿Un impulso para aumentar el multilateralismo .....	22

## **Visión desde Argentina** **27**

---

*Elsa Llenderozas*

Introducción.....	27
Aproximaciones conceptuales.....	28
El caso de Argentina.....	28
La cooperación internacional de Argentina.....	31
La sociedad civil.....	34
Comentarios finales.....	35

## **Brasil y el multilateralismo desde la tradición hasta los cambios radicales** **39**

---

*Monique Sochaczewski / Marcelo Valença*

Introducción.....	39
¿Qué es el multilateralismo?: concepto y rol .....	40
Una tradición de multilateralismo.....	42
El multilateralismo y la política externa en el siglo XXI.....	47
Consideraciones finales.....	48



## **La perspectiva chilena**

**55**

*Andreas M. Klein*

Introducción.....	55
Del regionalismo al internacionalismo.....	58
La paz y la seguridad internacional.....	59
“Comercialización de la política exterior”.....	60
Política climática.....	63
Conclusión.....	64

## **Colombia y sus contradicciones frente al multilateralismo**

**69**

*Eduardo Pastrana Buelvas / Andrés Mauricio Valdivieso*

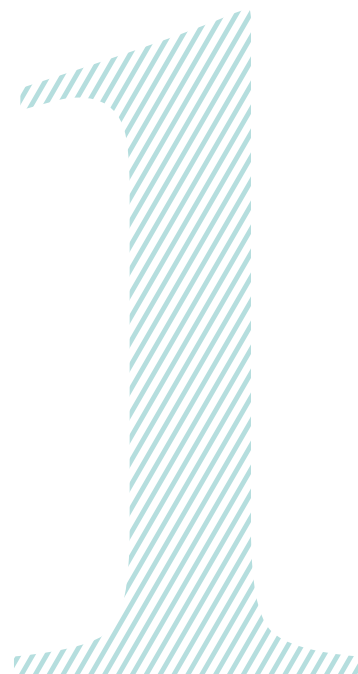
La concepción de multilateralismo del gobierno de Iván Duque y de la sociedad civil colombiana....	69
Colombia como receptora de cooperación internacional.....	74
Colombia en organizaciones internacionales regionales y globales.....	75
Colombia y el multilateralismo en las últimas dos décadas.....	77
El gobierno colombiano y el valor que le concede al multilateralismo.....	81

## **Costa Rica fiel practicante del multilateralismo**

**87**

*Constantino Urcuyo Fournier*

Introducción.....	87
Definición.....	87
Política exterior principista.....	89
Derechos humanos.....	89
Seguridad colectiva.....	89
Participación activa.....	90
Requisitos.....	91
Práctica.....	92
Perspectivas.....	92
América Latina.....	93



## **El efecto Trump en Guatemala y Mesoamérica** **97**

---

*Fernando González Davison*

El multilateralismo actual.....	97
El multilateralismo vibró tras el fin de la Guerra Fría.....	98
Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala (CICIG).....	100
La crisis financiera global de 2008 y la multipolaridad.....	101
Apoyo internacional a Guatemala contra la corrupción.....	101
Guatemala y el contexto internacional 2015-2019.....	103
A pesar de todo, la comunidad internacional apoyaba a la CICIG.....	105
EE.UU. y las migraciones centroamericanas de 2019.....	106
El nuevo presidente cambia de rumbo.....	107
El multilateralismo en abril del 2020.....	108

## **La perspectiva mexicana** **113**

---

*Natalia Saltalamacchia / María José Urzúa*

La evolución del concepto de multilateralismo en la diplomacia mexicana.....	113
Opinión pública y sociedad civil mexicana en el multilateralismo.....	115
Organizaciones internacionales en las que México participa.....	117
Multilateralismo en la práctica.....	119
México y la Alianza por el Multilateralismo.....	122



## **Panamá y su convicción a favor del multilateralismo** **129**

---

*Alonso E. Illueca*

Introducción.....	129
La gobernanza global efectiva y el sistema de Naciones Unidas.....	129
Cooperación interestatal en la política internacional: el modelo de los Tratados Torrijos-Carter.....	130
Medidas colectivas comunes de política exterior: derecho internacional en acción.....	132
Plan "Panamá Cooperera 2030".....	133
Panamá en las organizaciones internacionales.....	134
La cooperación multilateral de Panamá del 2000 al 2020.....	135
Panamá: rumbo a un multilateralismo efectivo.....	136

## **La perspectiva desde el Perú** **141**

---

*Francisco Belaunde Matossian*

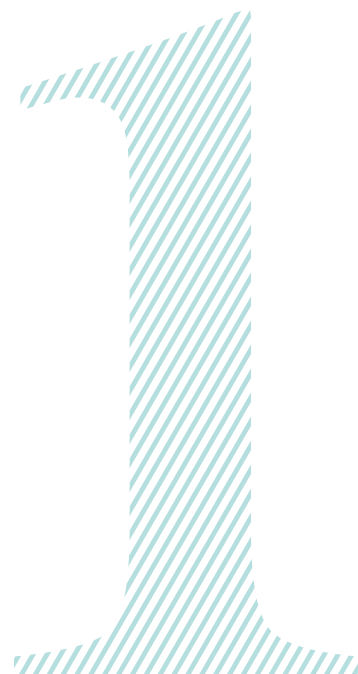
Introducción.....	141
La posición del Perú	
A) El gobierno.....	141
B) La sociedad.....	145
C) La acogida de la iniciativa franco-alemana de la Alianza para el Multilateralismo.....	147
Conclusiones.....	148

## **Un nuevo multilateralismo para enfrentar los retos de la digitalización** **151**

---

*Elaine Ford*

Introducción.....	151
Las fases del multilateralismo y el rol de la OEA.....	153
La gobernanza de Internet y avances hacia nuevos modelos multilaterales.....	156





# Prefacio

---

El modelo político de una sociedad libre, pluralista, democráticamente organizada y que, además, se basa en principios éticos e ideológicos se encuentra cada día bajo más presión. Los cambios en las zonas de influencia globales, el aumento de las políticas proteccionistas y el unilateralismo de algunos estados importantes en materia de política exterior están cambiando las relaciones internacionales y poniendo en peligro el orden mundial liberal. Basado en el multilateralismo y el libre comercio el Gobierno Federal Alemán y con él, la Fundación Konrad Adenauer, están convencidos de que los grandes desafíos globales no pueden ser resueltos únicamente por estados nacionales o bilaterales, sino también mediante la cooperación multilateral que se ofrece, por ejemplo, en el marco de las Naciones Unidas o de la Unión Europea, en cooperación con sus socios en todo el mundo.

Esto requiere acuerdos, asociaciones y alianzas estratégicas. Europa y el continente americano son las regiones más democráticas del mundo, al igual que socios naturales en valores e intereses para el fortalecimiento de alianzas suprarregionales y globales, cuyo objetivo común debe ser la competitividad de nuestro modelo de sociedad democrática libre en un mundo multipolar. Bajo este contexto, la Fundación Konrad Adenauer, con sede en Panamá desde el 2019, ha establecido el nuevo Programa Regional “Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latinoamérica” (ADELA). Este programa tiene como objetivo contribuir al fortalecimiento de la cooperación entre las democracias liberales de América, Europa y otras regiones del mundo, al igual que ofrecer espacios de diálogo entre los diferentes actores. Entre los grupos destinatarios están los jóvenes profesionales de la ciencia y la política, al igual que las asociaciones empresariales de la sociedad civil, representantes de organizaciones internacionales y regionales, quienes son multiplicadores de





*Los grandes desafíos globales no pueden ser resueltos únicamente por estados nacionales o bilaterales, sino también mediante la cooperación multilateral”.*

la política económica, social, de exterior, seguridad y desarrollo . En ese sentido, ADELA promueve el diálogo entre América Latina y otras regiones del mundo en los temas de política internacional, de seguridad global y regional, de comercio regional e internacional y de la realización de los ODS de la Agenda 2030. Así queremos contribuir al fortalecimiento de un orden global democrático y liberal, el cual impulse los intereses de los Estados democráticos en el marco de la cooperación multilateral y las obligaciones internacionales.

Desde esta perspectiva, el libro debe entenderse como una contribución elemental de nuestra preocupación central por promover la cooperación internacional y el multilateralismo. Como sugiere el título, se hace un balance de la fuerza con que el pensamiento y la acción multilateral están históricamente anclados en determinados países de América Latina, de las posiciones a largo plazo que pueden adoptar los distintos países a partir de ello y de las políticas que favorecen los gobiernos actuales con respecto a la cooperación multilateral. Por lo tanto, esta publicación no solo está dirigida al lector latinoamericano, sino también a un público internacional con el fin de hacer más comprensibles las posiciones y acciones de los países latinoamericanos en un contexto regional y mundial.

Mi sincero agradecimiento a Teresa Marten, Coordinadora hasta julio de 2020 del Proyecto de Multilateralismo y Seguridad Internacional del Programa Regional ADELA de la Fundación Konrad- Adenauer en Panamá. Gracias a sus incansables esfuerzos, su profesionalidad y su propio talento organizativo, ha contribuido de manera significativa a la creación de esta obra.

El editor



*“Los países de América Latina cuentan con una tradición de cooperación multilateral de décadas, algunos incluso de varios siglos”.*

# Multilateralismo perspectivas latinoamericanas

---

*Winfried Weck / Teresa Marten*

## Introducción

Los países de América Latina cuentan con una tradición de cooperación multilateral de décadas, algunos incluso de varios siglos. En comparación con otras regiones fuera de Europa, esto tiene que ver con la temprana independencia de las potencias coloniales de España y Portugal hace casi 200 años. Después de la Primera Guerra Mundial, varios de los países de América Latina participaron en la fundación de la Liga de las Naciones en 1920: 32 Estados fundadores de la Liga de las Naciones, que consistían en las potencias victoriosas aliadas, entre los cuales se encontraban Bolivia, Brasil, Guatemala, Honduras, Cuba, Nicaragua, Panamá y el Perú. Inmediatamente después de su fundación - el 10 de enero de 1920- Argentina, Chile, Paraguay y Venezuela fueron invitados a integrarse como miembros. Cuando se fundó la Organización de las Naciones en 1945, América Latina representaba el 37 por ciento de los 51 Estados fundadores: los 17 Estados Continentales, Cuba y República Dominicana. Esta participación temprana y amplia de los latinoamericanos en las estructuras de orden global ciertamente influyó en las respectivas autoestimas nacionales y en posicionarlos dentro de una comunidad de naciones y pueblos que hace 100 años estaba conformada poco más de 80 países.

La participación de la mayoría de los países latinoamericanos en las instituciones mundiales de cooperación internacional es, por lo tanto, algo lógico. Al respecto podemos decir que, por un lado, ciertos países

fueron elegidos en varias ocasiones para formar parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde sus funcionarios ocuparon altos puestos en la ONU y sus suborganizaciones. Recordemos, por ejemplo, al peruano Javier Pérez de Cuéllar (1920-2020), quien dirigió las Naciones Unidas como Secretario General de 1982 a 1991. Pero, por otro lado, los países latinoamericanos mantienen algo restringida su participación en las operaciones de casco azul de la ONU (peace keeping), al menos en números.

Así pues, en la lista de 121 países que actualmente participan en las 13 misiones de la ONU y que abarcan 81,370 puestos<sup>1</sup>, Uruguay es la excepción con 1,126 fuerzas desplegadas (posición 18 entre), le sigue en este orden: El Salvador (Con 291 asignados en posición 45), Argentina (Con 267 en posición 47), Brasil (Con 268 en posición 49) y Perú (Con 236 en posición 52).<sup>2</sup>

Es aún más contradictorio que los latinoamericanos dudaran en seguir la iniciativa de Francia y Alemania de formar una alianza para el multilateralismo. Si bien México y Chile, junto con Francia, Alemania, Canadá, Ghana y Singapur se encontraban entre los países promotores, solo Costa Rica, Colombia y República Dominicana participaron en la primera reunión de la nueva Alianza, al margen de la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2019.<sup>3</sup> Fue solo con la declaración conjunta de la Alianza para el Multilateralismo contra la COVID-19, el 18 de abril de 2020, que el círculo de estados signatarios se expandió para incluir a Argentina, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay.<sup>4</sup> Sin embargo, si estos países desempeñaran o no un papel activo dentro de la Alianza en el futuro, solo se conocerá en las próximas actividades, ya que la Alianza renuncia deliberadamente a una membresía oficial y se ve a sí misma como una red suelta de estados que desean fortalecer el orden internacional existente basado en normas y sus organizaciones.

La interrogante en torno a la actual disposición de los países latinoamericanos para la cooperación multilateral es, por lo tanto, el tema central de esta publicación. El nuevo programa regional de KAS "Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con América Latina" (ADELA, por sus siglas en alemán), con sede en Panamá, solicitó a expertos de países seleccionados de la región que redactaran artículos donde expresaran sus opiniones sobre el tema. Los resultados más importantes de estos informes individuales se resumen a continuación, con el fin de proporcionar una visión general del compromiso internacional actual de los países de América Latina.

## **Multilateralismo: ¿Qué es en realidad?**

En este contexto, primeramente debemos intentar definir el término "multilateralismo" (ML). De hecho, las ciencias políticas presentan diferentes perspectivas sobre los

niveles e intensidades de la cooperación multilateral. Existe un acuerdo general en los círculos científicos de que el ML, en su forma básica, se entiende como la cooperación de tres o más Estados en cuestiones de política internacional y, por lo tanto, se distingue del unilateralismo y el bilateralismo. El unilateralismo es el aislamiento deliberado de naciones que no buscan cooperación con otros países en el marco de la política internacional. Un ejemplo clásico sería Corea del Norte incursionando sola en el escenario político mundial. Por “bilateralismo” se entiende la cooperación solo de dos países. Por ejemplo, la cooperación para el desarrollo entre un país donante y un país beneficiario.

En su segunda forma el ML incluye no solo la cooperación entre Estados bajo el techo de organizaciones regionales o globales para lograr uno o más objetivos específicos, sino también reglas y normas comunes que sirven de base a la organización paraguas respectiva y que son compartidas por sus miembros. Las Naciones Unidas y sus organizaciones subsidiarias, por ejemplo, pertenecen a este nivel de “multilateralismo orientado a objetivos”.

El tercer nivel de ML también se puede llamar “multilateralismo orientado a valores”. Esto significa que los países no solo cooperan de una manera orientada a objetivos y tienen normas y reglas comunes, sino que también comparten una visión del mundo y un sistema de valores en común por los cuales se responsabilizan. Este es el caso de la OTAN o la Unión Europea y sus respectivos Estados miembros.

El término “multilateralismo” tradicionalmente se refiere a la cooperación entre actores estatales, soberanos. En tiempos recientes, esta forma clásica de cooperación multilateral está abriéndose de forma notable. En el futuro, dentro del contexto del ML orientado a objetivos veremos a más actores no gubernamentales, en particular del área de las grandes empresas, desempeñar un papel cada vez más importante. Esta interacción entre los actores estatales y económicos ya se está haciendo evidente en áreas como el clima y la protección del medio ambiente, así como en la gestión futura de *big data* e inteligencia artificial. Esta nueva forma de cooperación se volvió particularmente evidente con la búsqueda intensiva de una vacuna contra la COVID-19, cuando varios Estados decidieron agrupar sus fuerzas estatales, económicas y científicas. Como resultado de la pandemia, la atención médica se ha convertido en un nuevo tema central de la cooperación multilateral mundial entre actores estatales y no estatales.

Sin embargo, la cooperación entre los Estados y las organizaciones de la sociedad civil (OSC) también se está volviendo cada vez más concebible, especialmente cuando ciertos temas se convierten en problemas globales notoriamente virulentos, como se puede esperar del cambio climático y el aumento asociado

de desastres naturales, que están incrementando su violencia. Las OSC se consideran instituciones que exigen acción frente a los Estados y la economía. Pasado un cierto nivel de urgencia, la participación de las ONG es dar respuesta o al menos contener desastres y agrupar todas las fuerzas. Pero esta exigencia puede convertirse en una necesidad que, posteriormente, será aceptada por todos los actores.

Determinante para estas nuevas formas multilaterales de cooperación es, sin duda, el proceso para la implementación de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS; o en inglés *Sustainable Development Goals*, SDG) de la Agenda 2030 de la ONU. La Agenda 2030 está dirigida deliberadamente en su primera parte, la llamada Declaración Política, no solo a los 193 Estados signatarios y sus niveles administrativos (como provincias, circuitos, distritos o municipios), sino también a todos los actores (empresas comerciales, las OSC hasta grupos sociales, la familia y cada individuo), para hacer contribuciones a la implementación de los ODS.

La cooperación multilateral, sin embargo, tiene sus límites, y no puede resolver todos los problemas. Un ejemplo destacado de esto es la Conferencia de Desarme de Ginebra, que ha existido desde 1979 y, a pesar de la cooperación multilateral, ha progresado poco en los últimos 20 años. Otro ejemplo similar relacionado a la protección del medio ambiente es la conferencia climática de la ONU en París 2015, que básicamente puede asignarse a la forma de "multilateralismo orientado a objetivos". En todo caso, actualmente parece poco realista que los objetivos pactados en el Acuerdo de París para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> y la limitación del calentamiento global provocado por el ser humano se puedan lograr.

El estancamiento o incluso el fracaso de la cooperación multilateral pueden atribuirse a cuatro razones: en primer lugar, los acuerdos a menudo no son obligatorios para los miembros, sino que requieren el compromiso voluntario de cada país participante. En segundo lugar, a menudo faltan mecanismos de control y sanciones efectivas si los miembros no cumplen con las decisiones tomadas. Tercero, el retiro por parte de las grandes potencias en el rango de jugadores globales de tales colaboraciones puede tener un efecto destructivo y, en casos extremos, hacer que fracasen. Y cuarto, en ciertos casos, los instrumentos y mecanismos tradicionales de las organizaciones multilaterales ya no reflejan las realidades actuales para encontrar soluciones que se necesitan con urgencia ante los problemas. Un ejemplo es la composición del Consejo de Seguridad de la ONU, cuyos cinco miembros permanentes y su derecho de veto reflejan la situación existente después de la Segunda Guerra Mundial y la confrontación entre el mundo libre y el mundo comunista, pero ya no hacen justicia a las realidades globales de hoy.

## ¿Qué percepciones tiene América Latina sobre el multilateralismo?

Las contribuciones individuales a esta publicación revelan que existen interpretaciones divergentes sobre el concepto de multilateralismo en los diferentes países del continente. A menudo, estas ideas están influenciadas, sobre todo, por los respectivos gobiernos de turno y sus orientaciones ideológicas. Por ejemplo, Brasil es un país con una larga tradición multilateral; el principio es incluso, según la Constitución, un instrumento de legitimación para la política exterior brasileña. Esta consagración tradicional del ML ha cambiado con la presidencia del actual mandatario Jair Bolsonaro, quien explícitamente aplica una política antiglobalización y busca más bien el acercamiento bilateral con los Estados Unidos, en lugar de dar relevancia al antiguo rol de su país como jugador global multilateral.

También se puede observar una influencia similar de la ideología sobre la importancia del ML y las alianzas regionales y globales correspondientes en Argentina. Allí, el ML ha sido amenazado en repetidas ocasiones por presidentes populistas, así como por las tendencias de aislamiento y antiglobalización. Los beneficios de la acción multilateral a menudo no han sido comunicados de manera suficientemente efectiva por el gobierno a la sociedad civil como un mecanismo para resolver problemas globales, lo que significa que una sociedad cada vez más insatisfecha por los tiempos de crisis puede tener poca comprensión de los compromisos multilaterales.

Otros países de América Latina, a su vez, ven el ML como un principio firmemente anclado de su política exterior y juegan un papel activo en instituciones globales como la ONU y la OMC, así como en alianzas regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Mercado Común de América del Sur (Mercosur) o la Alianza del Pacífico. Sin embargo, es difícil concluir, a partir de la mera participación en una alianza multilateral, la importancia del ML para el gobierno de un país, sobre todo, debido al hecho de que muchas de estas alianzas están actualmente en crisis<sup>5</sup> y que la participación de los países varía según el gobierno. Perú es un país miembro y anfitrión de una gran cantidad de iniciativas multilaterales. No obstante, la noción predominante de ML en el país parece estar basada en preferencias macroeconómicas más que en valores compartidos. Pero a diferencia de Brasil y Argentina, el país cuenta con una trayectoria de política exterior que se ha mantenido constante durante más de tres décadas.

México estuvo particularmente activo en la tribuna multilateral durante el mandato del presidente Enrique Peña Nieto (2012 a 2018), deseando perfilarse como un actor con responsabilidad global. Los gobiernos mexicanos han estado trabajando fuertemente desde el año 2000 para establecer a México como un actor regional importante en las organizaciones internacionales debido a la demografía, ubicación geográfica y tamaño de su economía para ganar así, reputación internacional.<sup>6</sup> México ve el ML



como la mejor alternativa para resolver problemas colectivos basados en estándares, principios y medidas comunes. Las preocupaciones multilaterales centrales son la defensa de la paz y la seguridad internacional, así como la implementación de los ODS de la Agenda 2030.<sup>7</sup> Mientras que, por su parte, la sociedad civil mexicana tiene un interés bastante bajo en la participación multilateral y no es un tema de opinión pública.<sup>8</sup>

En Argentina, Brasil, México y Perú, el interés de la sociedad civil en el ML es bastante modesto. Sin embargo, este aspecto se debe, aparentemente, al hecho de que la desafección política de la población en estos cuatro países, generalmente, ha aumentado en los últimos años. En Perú, el interés público en asuntos nacionales ha disminuido recientemente de forma dramática debido a muchos escándalos, sin mencionar la política internacional. Una excepción a esto son las OSC en estos países, que están comprometidas con cuestiones globales como la protección del medio ambiente, los derechos humanos o la salud, y ven a las organizaciones multilaterales como partidarios de sus preocupaciones, incluso, frente a sus respectivos gobiernos.

## **Experiencias históricas con el multilateralismo en América Latina**

De todos los países que comparamos en esta publicación, todos son miembros de alguna alianza multilateral y, de alguna manera, pueden mirar atrás, a una tradición más o menos marcada de gobierno multilateral. Sin embargo, esto no refleja necesariamente una posición de apoyo de todos los gobiernos para con el ML.

En este sentido, Panamá es un país con una experiencia histórica especial: ya en 1826, cuando todavía era parte de la Gran Colombia, se realizó el Congreso de Panamá, en el que se reunieron representantes de países latinoamericanos para sentar las bases de una asociación de Estados, apoyándose en la idea de Simón Bolívar<sup>9</sup> de establecer una integración económica y política del continente. Este país también se unió pronto después de su independencia a los organismos mundiales más importantes de gobernanza, y fue uno de los 32 miembros fundadores de la Liga de las Naciones en 1920. El istmo panameño continúa con este enfoque de participación global efectiva hasta el día de hoy, participando activamente en el Grupo de Gobernanza Global (3G), promoviendo así la formulación de políticas conjuntas con los países del G-20 y las Naciones Unidas. El país también es miembro de la OEA, donde se ocupa principalmente del tema de la administración del Canal de Panamá y la iniciación del Grupo Contadora (ahora el Grupo de Río), que está comprometido con la paz en América Central. Panamá ha sido desde tiempo atrás anfitrión de varias cumbres multilaterales, entre otras, el Consejo de Seguridad de

las Naciones Unidas de 1973 y la Cumbre de los Estados Americanos de 2015 en su ciudad capital. Este país alberga muchas oficinas regionales de organizaciones internacionales, incluyendo varias instituciones de las Naciones Unidas para toda América Latina (ejemplo, ONU Mujeres) o para América Central y el Caribe.

Colombia también es un país con una tradición multilateral vital, aunque sus gobiernos, a diferencia de Panamá, no se han orientado en modelos o estructuras de gobernanza global. Más bien, la acción de política exterior se basa en intereses e ideología compartidas con otros países. Esta región continúa caracterizándose por el hecho de que es donante y receptor de cooperación internacional, particularmente a través de su cooperación activa para el desarrollo con varios países del sudeste asiático. En relación a los esfuerzos para resolver el conflicto con las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), el país recibió el apoyo de las Naciones Unidas, lo que condujo significativamente a la firma de un tratado de paz en el año 2016. Sin embargo, otros actores relevantes en la comunidad internacional, como la Unión Europea (UE), Alemania y los Estados Unidos, todavía están cooperando con el gobierno colombiano para establecer un orden de paz estable y a largo plazo. En total, el Estado participa financieramente en nueve organizaciones multilaterales diferentes. El gobierno actual de Colombia muestra un mayor interés en la participación activa en alianzas regionales e internacionales, encontrándose la ONU, la OEA, la Comunidad Andina (CAN) y la Alianza del Pacífico en el centro del compromiso.

Chile se ha mantenido fiel a su principio de política exterior de “regionalismo abierto” debido a experiencias históricas positivas con la cooperación multilateral. Después de su reintegración a la comunidad internacional al finalizar la dictadura militar, se comprometió a una política exterior caracterizada por el pragmatismo en lugar de la ideología. La Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (ECLAC/CEPAL) tiene su sede en Santiago, capital de Chile, desde 1948. En el mismo año, el país se unió a la OEA y se convirtió en co-iniciador de la Carta de Derechos Humanos de la ONU. Chile también apoya activamente la misión de paz de las Naciones Unidas. Hasta la fecha, los chilenos han participado en 23 misiones internacionales de paz (incluida la MINUSTAH en Haití), apoyaron la resolución de la ONU sobre la guerra civil libia y el establecimiento de la Corte Penal Internacional (CPI) y la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en La Haya.

México también cuenta con una trayectoria de muchos años de compromiso con y en organizaciones multilaterales: desde marzo de 2015 hasta junio de 2018, las fuerzas de seguridad mexicanas se desplegaron en el Sáhara Occidental, Líbano, Haití, la República Centroafricana y Malí como parte de ocho misiones diferentes de mantenimiento de la paz de la ONU. Además, México ha ocupado varias veces un puesto como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, lo que le permite ampliar su influencia en las regiones del mundo a las que anteriormente

tenía poco acceso.<sup>10</sup> Merecen una mención especial el apoyo de México al acuerdo sobre la prohibición de las armas nucleares, la configuración de la Agenda 2030, la lucha contra el narcotráfico y la regulación de la migración. Estos dos últimos temas plantean particularmente para México enormes desafíos políticos internos.

## **Multilateralismo latinoamericano: ¿efectivo o vulnerable a las crisis?**

Hay una multitud de alianzas multilaterales en América Latina que han demostrado, ser más o menos inestables y susceptibles a crisis políticas y económicas en sus países miembros. La historia más reciente de estas alianzas regionales comienza en paralelo con la consolidación de la comunidad internacional en las organizaciones de cooperación multilateral. Al final del conflicto Este-Oeste, que había dominado la cooperación internacional hasta entonces, tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) en Brasil en el año 1992: el primer evento de la ONU que marcó un cambio radical en la cooperación multilateral en los ámbitos del medio ambiente y la biodiversidad. Entre otras cosas, se aprobó la Agenda 21 y varios acuerdos ambientales. Para Brasil, en particular, este fue un hito importante en su perfil para convertirse en un representante de temas ambientalmente relevantes en la comunidad internacional. En el año 2012, el país organizó la conferencia de seguimiento de la CNUMAD, Río+20, que sentó las bases para los ODS adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2015 como parte de la Agenda 2030. La relevancia de actores regionales latinoamericanos, entre ellos Brasil, estuvo acompañada por la transformación que sufrieron varios países: pasaron de ser considerados como países emergentes a países influyentes del escenario global, convirtiendo a América Latina en una región interesante para la cooperación multilateral en los años siguientes. Vale la pena mencionar al grupo de países conocido como BRICS, compuesto por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

Incluso los países centroamericanos comenzaron después del final de la Guerra Fría a aumentar la cooperación multilateral. En 1991, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Guatemala fundaron el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). Los procesos de paz en El Salvador (1992) y Guatemala (1996) fueron logros particularmente importantes de esta alianza, con el apoyo de la UE y los Estados Unidos. En el mismo año, Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Venezuela se asociaron para formar el Mercosur, con el fin de promover la integración sudamericana.<sup>11</sup> La membresía de Venezuela ha sido suspendida desde el 2016 debido a las flagrantes restricciones a la libertad y limitación de los derechos democráticos, lo que viola las reglas de la alianza.

Actualmente, las coaliciones regionales como la Alianza del Pacífico o la OEA tienen más potencial de cooperación con la UE u otras regiones del mundo que la Unión de Estados Sudamericanos (Unasur) o el Mercosur. La Unasur, fundada en el 2004, es prácticamente inexistente habiéndose retirado ocho de los nueve Estados que la conformaban, debido al conflicto de Venezuela y el desacuerdo sobre la elección de un nuevo secretario general<sup>12</sup>. El Mercosur, a su vez, sufre bajo las políticas de los gobiernos actuales de Brasil y Argentina y amenaza con derivar en una crisis existencial.<sup>13</sup> También está en crisis la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), de la que Brasil se retiró a principios de enero de 2020.

En el caso de la Alianza del Pacífico, considerada una comunidad estable, las tensiones sociales internas en los países miembros de Chile, Colombia, Perú y México llevaron a su erosión, lo que podría dificultar una cooperación con la UE en el futuro. Lo mismo sucede con la Comunidad Andina (Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú). En general, está claro que el multilateralismo latinoamericano se debilita actualmente, no solo por los frecuentes cambios de gobiernos e ideología en los últimos meses, sino también por el mal manejo de las crisis regionales (especialmente en el caso de Venezuela).<sup>14</sup>

Estos ejemplos muestran que las alianzas multilaterales en América Latina se han estancado de un tiempo a esta parte o están en crisis. Especialmente en el caso de Venezuela, se muestra la “ambivalencia de la cooperación multilateral en la interfaz entre la estabilidad regional y el interés político propio”.<sup>15</sup> La OEA fue la primera en denunciar la situación en el país sudamericano, pero no pudo imponer sanciones debido a la polarización ideológica y política de los partidos.<sup>16</sup> México, que criticó duramente al régimen venezolano por su gobierno antidemocrático, tuvo que enfrentar acusaciones de inconsistencia en la política interna y externa. En ese momento, México estaba bajo presión pública para investigar la desaparición de 43 estudiantes presuntamente asesinados, para lo cual, incluso, solicitó apoyo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).<sup>17</sup> El país ha estado desde principios de la década del 2000 en este acto de equilibrio entre una política multilateral que apoya la protección de los derechos humanos y la democracia, y una política nacional que, a menudo, no garantiza esta protección.<sup>18</sup>

En resumen, se puede decir que en América Latina no hay ausencia de alianzas multilaterales o membresías en organizaciones internacionales. La mayoría de los países democráticos en el subcontinente tampoco carecen de reglas o instituciones que se ocupen de las áreas políticas relevantes a la cooperación multilateral. Sin embargo, las “élites políticas, económicas y militares impiden o frustran la aplicación de estas reglas”.<sup>19</sup> Un problema clave al respecto es la impunidad de la corrupción endémica, que prevalece en muchos lugares.<sup>20</sup>

Esta también puede ser la razón por la cual los países latinoamericanos no recurren a organismos establecidos existentes –como la OEA– en casos de crisis internas. Por el contrario, debido a las contradicciones político-ideológicas internas, que contribuyen significativamente al debilitamiento de estas organizaciones regionales, se utilizan asociaciones *ad hoc* como mecanismos de solución (ejemplo, Grupo de Lima versus Grupo de Contacto Internacional, en el caso de Venezuela).<sup>21</sup>

## El compromiso de América Latina con la Alianza para el Multilateralismo

Aunque todos los países de América Latina son miembros de varias alianzas regionales y forman parte de la comunidad internacional, el interés y la participación en la Alianza para el Multilateralismo iniciada por Francia y Alemania en 2019 varía notablemente. También deja en claro lo que se analizó en el apartado anterior: en América Latina, las alianzas multilaterales o el cumplimiento de los acuerdos correspondientes son víctimas de cambios ideológicos en la dirección del gobierno nacional respectivo, la corrupción y la impunidad, el proteccionismo o un mayor énfasis en la política exterior bilateral.

Por un lado están México, Chile, Colombia, Costa Rica y República Dominicana, que han apoyado la Alianza para el Multilateralismo desde el principio. México y Chile, incluso, pertenecían al grupo de países promotores cuando la iniciativa se lanzó al margen de la Asamblea General de la ONU de 2019. En esta primera reunión de cancilleres, el de Chile habló de la urgente necesidad, dados los desafíos globales, de renovar la disposición a actuar de manera multilateral y modernizar las organizaciones internacionales que su país quiere promover. En la actual crisis de COVID-19, el gobierno chileno está pidiendo una acción conjunta de la comunidad mundial para superar la pandemia,







lo que recalcó con la firma de la declaración conjunta de la Alianza en abril de 2020<sup>22</sup>.

Costa Rica también apoya activamente la Alianza. En la última reunión, el canciller costarricense enfatizó la importancia de la cooperación multilateral, especialmente dada la amenaza que representa la actual pandemia, ya que el virus no conoce fronteras. Perú, bajo el gobierno del presidente Martín Vizcarra, también ha decidido trabajar en la Alianza. Sin embargo, la sociedad civil en Perú apenas ha notado la creación de la red en 2019 y la reunión de 2020 sobre la COVID-19, porque hubo poca o ninguna cobertura por parte de los medios y atención en las redes sociales del país. Argentina también es signataria de la antes mencionada declaración; sin embargo, su participación en la red se limita a firmar declaraciones seleccionadas. El gobierno argentino critica fuertemente la iniciativa: por un lado, los países participantes no son suficientemente incluidos en la preparación de propuestas; y por otro, poco puede hacer la Alianza sin la participación de Estados Unidos y China. Además, se interpreta como un intento de Europa de ejercer su influencia, con lo que Alemania y Francia en particular intentan consolidar el poder moral en el sistema internacional.

Estos países participantes de América Latina contrastan con aquellos que ignoran el surgimiento de la Alianza o que no están significativamente interesados en participar. Estos incluyen a Brasil, Guatemala y Panamá, de los ejemplos referidos en este artículo. Brasil se destaca particularmente por su larga tradición multilateral, pero la participación internacional del país en las organizaciones mundiales prácticamente se ha estancado bajo el actual gobierno de Bolsonaro. La cobertura de los medios de comunicación y los círculos académicos brasileños con respecto al establecimiento de la Alianza para el Multilateralismo en 2019, aparentemente, no afectó al actual gobierno brasileño. El gobierno panameño tampoco parece estar todavía interesado en una

participación activa en la alianza multilateral, a pesar de que se requeriría su experiencia histórica positiva. En el año 2019, el presidente Jimmy Morales de Guatemala estaba en disputa con la ONU y con su secretario general Antonio Guterres debido a que se abolió la Comisión Anticorrupción de Guatemala (CICIG), por lo que no se prestó más atención a la Alianza para el Multilateralismo.

## **COVID-19: ¿un impulso para aumentar el multilateralismo?**

La crítica que la Alianza para el Multilateralismo tiene que enfrentar, sobre todo, a través de la participación de Estados como México y Singapur, es que existen grandes diferencias en la calidad de la democracia y en el comportamiento político y ético del gobierno respectivo de los Estados participantes. A diferencia de Canadá, Chile y Ghana, también cofundadores de la red, el índice de Freedom House clasificaría a ambos países como “solo parcialmente libres”. En México, esto se debe a la difícil situación de seguridad doméstica y derechos humanos. La Alianza también es una iniciativa que reúne ideas normativas e ideológicas divergentes. Por lo tanto, la Alianza no puede abordar ningún problema global profundo, sino que se enfoca en acuerdos pragmáticos en áreas específicas, relativamente fáciles de alcanzar porque están sujetos a pocas obligaciones.<sup>23</sup> Esta también puede ser una de las razones por las cuales, a pesar de la larga tradición multilateral, no todas las democracias latinoamericanas están involucradas aún en la alianza multilateral. Además, las críticas del gobierno argentino revelan que la iniciativa puede verse más como un intento europeo de perfilar y manifestar poder en el escenario internacional. Juega un papel importante la gran influencia de las superpotencias EE.UU. y China en el continente latinoamericano, especialmente, con respecto a las inversiones económicas. Es lógico que los países teman poner en peligro su relación con el gobierno estadounidense o chino a través de una participación en la Alianza. Finalmente, la crisis general en las alianzas multilaterales latinoamericanas genera poco interés en participar en nuevas iniciativas.

Faltaría ver si la actual crisis mundial por coronavirus cambiará algo. Especialmente debido a que ha surgido, en el centro de la agenda de la Alianza, una nueva área de importancia sobre salud global en política internacional. Entre los firmantes de la declaración conjunta para combatir la pandemia de COVID-19 se encuentran, después de todo, diez países latinoamericanos (Argentina, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Colombia y Uruguay).



## Biografías

**Winfried Weck** es Director del Programa Regional de KAS “Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latinoamérica” (KAS-RP ADELA) y Representante de KAS en Panamá.

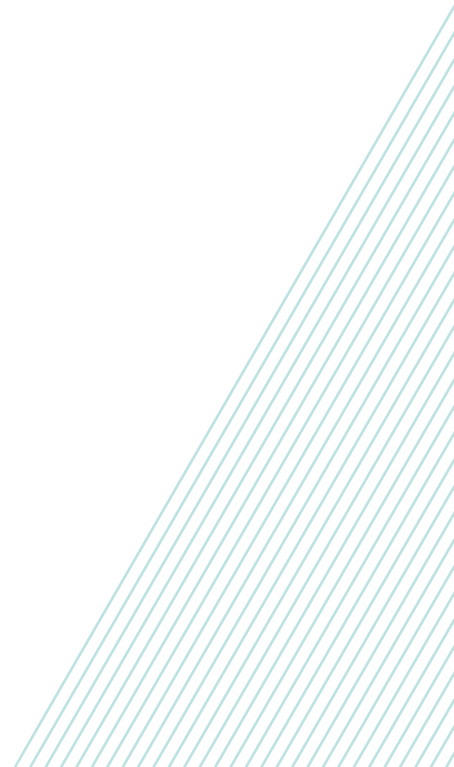
**Teresa Marten** es coordinadora de proyectos para asuntos de multilateralismo y seguridad en el KAS-RP ADELA hasta julio 2020.

## Referencias

1. United Nations Peacekeeping 2020: Global Peacekeeping Data, 31.03.2020, en: <https://peacekeeping.un.org/en/data> [20.5.2020].
2. United Nations Peacekeeping 2020: UNFICYP Fact sheet, 30.03.2020, en: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/unficy> [20.5.2020]. Los otros países participantes de América Latina son: Guatemala (59/173), Paraguay (81/31), Chile (83/30), Bolivia (87/26), México (96/14), Honduras (98/11), Ecuador (99/10), Colombia (107/4), Cuba (115/2) y República Dominicana (105/7). En comparación: Alemania (34/528).
3. Alliance for Multilateralism 2019: Ministerial Meeting: Building the Network and Presenting Results, 26.09.2019, en: <https://multilateralism.org/ministerial-meeting/> [22.5.2020].
4. Auswärtiges Amt 2020: Wir brauchen eine starke weltweite Zusammenarbeit und Solidarität, um COVID-19 zu bekämpfen: Gemeinsame Erklärung der Allianz für den Multilateralismus, 16.04.2020, en: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/allianz-multilateralismus-corona/2333390> [22.5.2020].
5. Ver Nolte, Detlef 2020: Lateinamerika im Krisenmodus: soziale und politische Unruhen lähmen Regierungshandeln. En: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (ed.): *DGAP Policy Brief* Nr. 3, S. 1-9, aquí: pp. 5-6.
6. Ver Covarrubias Velasco, Ana 2019: México: ¿actor con responsabilidad multilateral? En: *Foro Internacional* (FI), LIX, 2019 No. 3-4, pp. 646-669, aquí: S. 645.
7. Cf. *ibidem* pp. 648-649.

8. Cf. *ibidem* S. 655.
9. Simón Bolívar (1783-1830) fue uno de los dos líderes del movimiento de liberación e independencia de América Latina. Luchó contra los conquistadores coloniales españoles en Colombia, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Perú y Panamá (cf. Bundeszentrale für politische Bildung, 2 Köpfe der Unabhängigkeitsbewegung, <https://bit.ly/bpb-simon-bolivar> [19.05.2020]).
10. Cf. Covarrubias Velasco, Ana 2019: México: ¿actor con responsabilidad multilateral? En: *Foro Internacional* (FI), LIX, 2019 No. 3-4, pp. 646-669, aquí: S. 649.
11. Mercosur 2020: Países del Mercosur, en: <https://www.mercosur.int/quienes-somos/paises-del-mercosur/> [28.05.2020].
12. Cf. Nolte, Detlef 2020: Lateinamerika im Krisenmodus: soziale und politische Unruhen lähmen Regierungshandeln. En: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (ed.): *DGAP Policy Brief* 3, pp. 1-9, aquí: p. 8.
13. *Ibidem*.
14. Cf. *ibidem*.
15. Kurtenbach, Sabine 2019: Lateinamerika – Multilateralismus ohne multilaterale Werte. En: German Institute of Global and Area Studies (ed.): *GIGA Focus Lateinamerika*, pp. 1-11, aquí: p. 1.
16. Cf. *ibidem* p. 7.
17. Cf. Covarrubias Velasco, Ana 2019: México: ¿Actor con responsabilidad multilateral? En: *Foro Internacional* (FI), LIX, 2019, No. 3-4, pp. 646-669, aquí: S. 656-663.
18. Cf. *ibidem*.
19. Kurtenbach, Sabine 2019: Lateinamerika – Multilateralismus ohne multilaterale Werte. En: German Institute of Global and Area Studies (ed.): *GIGA Focus Lateinamerika*, p. 1-11, aquí: p. 5.
20. Cf. *ibidem*.
21. Cf. *ibidem* p.7.
22. Gemeinsame Erklärung der Allianz für den Multilateralismus 2020: Wir brauchen eine starke weltweite Zusammenarbeit und Solidarität, um COVID19 zu bekämpfen, 16.04.2020, en: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/allianz-multilateralismus-corona/2333390> [21.05.2020].

23. Cf. Maull, Hanns W. 2020: Multilateralismus: Varianten, Möglichkeiten, Grenzen, Erfolgsbedingungen, en: Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (emp.): *SWP-Aktuell* 11/2020, pp. 1-8, aquí: p. 6.





*“Argentina se considera una parte activa del orden institucional global construido en la posguerra y deposita confianza en las instancias de cooperación que surgen dentro del entramado de foros multilaterales”.*

# Visión desde Argentina

*Elsa Llenderrozas*

## Introducción

Desde principios de este siglo, no ha habido casi una preocupación que domine más los asuntos mundiales que la crisis del multilateralismo (ML). La temática está presente tanto en la literatura académica como en ámbitos de las organizaciones y las más altas esferas de la política mundial. Las prácticas unilaterales de las grandes potencias, y el fracaso de la cooperación frente a agendas globales como el cambio climático, aumentaron el pesimismo alrededor del ML. A pesar de que se invoca en todo discurso diplomático y se declama su fortalecimiento, el ML sigue sumergido en una parálisis.

La pandemia de la COVID-19 dejó en evidencia esa situación: la debilidad del ML y los obstáculos para construir instancias de coordinación de políticas. Los medios de comunicación y la sociedad civil reclamaron mayor cooperación internacional, develando la naturaleza del problema: consolidar instrumentos multilaterales que faciliten la solución de problemas globales. Otra vez se problematiza la cuestión, pero no se consolida una hoja de ruta para reconstruir un ML activo, legítimo y efectivo.

En este artículo se aborda la aproximación de Argentina al fenómeno del ML desde el punto de vista conceptual, se describe su tradición de cooperación internacional, sus principales líneas de acción y prácticas dominantes, así como las perspectivas a futuro.



## Aproximaciones conceptuales

En el ámbito académico se ha analizado el ML desde dos grandes enfoques: uno funcional y otro normativo. Esta distinción se ha aplicado al análisis del comportamiento de los Estados y de las organizaciones internacionales. Según la definición funcional de Robert Keohane<sup>1</sup>, el ML se diferencia del bilateralismo fundamentalmente por el número de Estados implicados, que conservan un alto grado de autonomía y pueden elegir el ML como una opción entre otras para la implementación de su política exterior. En cambio, la perspectiva de John Ruggie incorpora la dimensión normativa, por la cual el ML es una forma institucional que coordina relaciones entre dos o más Estados, con base en principios generales de acción, que especifican la conducta adecuada para cada situación, sin considerar los intereses particulares de las partes.<sup>2</sup> Aquí la autonomía de los Estados se ve limitada de manera concreta.

Una conceptualización más reciente resulta útil para comprender el contexto de insatisfacción frente a la inoperancia de las instituciones internacionales y el deseo de cambio en el ML existente. Julia Morse y Robert Keohane definen "*contested multilateralism*" (multilateralismo contestatario) como la búsqueda de estrategias por parte de Estados, organizaciones internacionales y actores no estatales, que usan las instituciones existentes o recién creadas, para desafiar reglas, prácticas o misiones de instituciones multilaterales existentes.<sup>3</sup> Es decir, Estados y actores no estatales descontentos con el ML adoptan dos tipos de estrategias: transfieren su atención a otra organización existente que les conviene más, o crean una institución multilateral alternativa.

Estos abordajes teóricos nos pueden aproximar al análisis de las acciones de un país como Argentina referidas al ML, la cooperación y la iniciativa de la Alianza por el Multilateralismo. Esta iniciativa de Francia y Alemania emerge como una nueva coalición global de Estados que pretenden reforzar el ML en diversas temáticas y agendas.

## El caso de Argentina

Si bien a lo largo de la historia la diplomacia argentina supo tener una destacada labor doctrinaria en asuntos de derecho y política internacional,<sup>4</sup> los gobiernos argentinos de las últimas décadas no se guiaron por producciones teóricas propias (*white papers*, documentos de estrategias nacionales, etc.) que formulen una definición de ML o una estrategia establecida sobre el tema. La Cancillería argentina no produce doctrina ni conceptos centrales y tampoco ha mantenido una agencia específica para la planificación en materia de política exterior que sirva de apoyo al proceso de toma de decisiones. De manera que la conceptualización del ML debe rastrear en la construcción discursiva,

en la narrativa existente detrás del comportamiento internacional del país en los espacios multilaterales.

Para los gobiernos argentinos el ML es una herramienta que el país tiene como potencia media para la diplomacia, para aumentar su prestigio y hacer escuchar su voz en el sistema internacional. Se lo considera un recurso de su política exterior y ha sido un ámbito relevante para la acción externa. Argentina aspira a una vinculación con Estados y actores internacionales y a un orden global “basados en reglas”, y estas se definen en espacios multilaterales. En tanto actor “receptor de reglas”, valora el ML porque le es funcional y, por eso, tiene una aproximación mayoritariamente instrumental sobre el mismo.

Como sucede en general, la política exterior argentina y el uso que se hace del ML dependen del programa político e ideológico del gobierno que asume el poder y refleja su orientación política. Si bien las relaciones con otros Estados mantienen una base mínima de intereses estratégicos, se asocian más a valores e ideas compartidas, que a contenidos y metas.<sup>5</sup>

Argentina se considera una parte activa del orden institucional global construido en la posguerra y deposita confianza en las instancias de cooperación que surgen dentro del entramado de foros multilaterales.

La estrategia se focaliza en diferentes mecanismos multilaterales para distintos objetivos de política exterior:

- Prioriza el sistema ONU para cuestiones pendientes con grandes potencias, cuyo tratamiento unilateral puede ser menos efectivo (ejemplo, la cuestión Malvinas, la deuda externa). En el marco de la ONU, Argentina tiene una importante tradición histórica y diplomática, y ha ocupado destacados roles (miembro del Consejo de Seguridad en 9 períodos, presidencia del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), Presidencia de la Conferencia del Tratado de No Proliferación Nuclear y de la Conferencia de Desarme y del Tratado de Comercio de Armas, entre otras).
- Participa del G20 como política de prestigio, para ejercer cierto liderazgo y en alguna medida desplegar *soft power* mientras mantiene un perfil alto en este ámbito. Lo considera un espacio muy dependiente de la diplomacia presidencial y del dinamismo que demuestra el G20 en función del contexto.
- Forma parte activa como miembro y promotor de organismos regionales (OEA, Mercosur) que tienen una doble dimensión: técnica y política.



En los últimos veinte años ha habido principalmente dos miradas sobre el ML en la política exterior argentina: una que podría denominarse “adaptivista” y otra de naturaleza “reformista”.<sup>6</sup> En ambos casos hay una postura de apoyo general al ML y a las instituciones internacionales, pero las acciones frente al ML son distintas. En la postura adaptivista, que puede identificarse con el gobierno de Mauricio Macri (2015-2019), se sostiene una participación acrítica en los foros multilaterales: son el espacio para la “inserción inteligente” de Argentina, la “vuelta al mundo” del país, una salida del aislamiento que implica un comportamiento mayormente aquiescente. Se corresponde con un alto perfil internacional, con una activa participación en espacios multilaterales como el G20 y con la solicitud de ingreso a la OCDE. En cambio, el modelo reformista plantea una visión mayormente crítica y propositiva.<sup>7</sup> Este tiene una larga tradición en la política exterior argentina: se remonta a la posición de Argentina frente al orden económico internacional en los años 60.<sup>8</sup> Se corresponde, por ejemplo, con la política exterior del gobierno de Arturo Illia (1963-1966), y ha tenido continuidad, aunque con matices, en los gobiernos de Raúl Alfonsín (1983-1989), Eduardo Duhalde (2002-2003), Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015).

Aun considerando las características heterogéneas de la coalición gobernante, es posible que la presidencia de Alberto Fernández se incline por una narrativa reformista. La visión podría sintetizarse así: el ML está en crisis, se lo critica por la lentitud y la rigidez burocrática, por ser espacios controlados por unas pocas potencias, y por la incapacidad de dar respuesta efectiva a los problemas globales. Pero, aun así, hay razones para seguir apoyando el ML: los problemas globales demandan una acción consensuada y eficaz (ejemplo: cambio climático, migraciones, pandemias); frente a la incertidumbre el ML provee más previsibilidad y además ofrece una plataforma a los menos poderosos para maximizar sus capacidades y limitar la discrecionalidad de los más poderosos. Por otra parte, no se ven alternativas a lo ya existente. Las potencias emergentes (como China e India) pretenden un cambio en el orden y no del orden internacional; no quieren cambiar las reglas de juego, ya que para su desarrollo se han apoyado en el ML existente o han creado nuevas instituciones, pero que responden a los mismos principios.<sup>9</sup>

El carácter reformista queda explícito en lo siguiente:

“El ML no es un sistema estático de normas y organizaciones creadas de una vez y para siempre. Hay enormes cambios en la distribución del poder global, y las instituciones no pueden quedar congeladas para siempre. Por el contrario, el ML sigue cambiando y quienes más tienen que perder, si se debilita, son los países con menos capacidad unilateral. A pesar de las limitaciones del ML (...) abandonar todo lo construido hasta ahora significaría no solo retroceder varios pasos, sino quedar más vulnerables frente a las nuevas amenazas”.<sup>10</sup>

La orientación se confirmará con el tiempo, pero en la Cumbre Virtual del G20 de marzo de 2020, el gobierno argentino propuso un Pacto de Solidaridad Global y la creación de un Fondo Mundial de Emergencia Humanitaria, considerando a los insumos médicos, a la investigación sobre la COVID-19 y al conocimiento científico y médico como bienes públicos globales. Las condiciones del contexto político internacional, la crisis económica global y las consecuencias sociales de la pandemia estimulan una revisión de los foros multilaterales para volverlos más eficaces.

Con respecto a la Alianza por el Multilateralismo, la participación de Argentina ha sido de bajo perfil y acotada a algunas temáticas. En el 2018 suscribió el Llamamiento de París para la Confianza y la Seguridad en el Ciberespacio, lanzado en el Foro de París sobre la Paz. También en el 2019, se sumó a la Declaración sobre los Sistemas de Armas Autónomas Letales (SAAL). En abril de 2020, suscribió la Declaración sobre la Pandemia de la COVID-19 en apoyo a la OMS. En su intervención, el canciller Felipe Solá bregó para que no se interrumpan los aportes financieros de los países miembros a esta institución: “Compartimos una idea central que es apoyar a los organismos multilaterales y en especial a la OMS, que provee datos científicos esenciales”.<sup>11</sup>

En síntesis, Argentina coincide con la Alianza por el Multilateralismo en que el orden multilateral “basado en reglas” está en crisis, y que los Estados con ideas afines deben redoblar sus esfuerzos para promover el ML. Crear una “red global de Estados con ideas afines”, que funcione como una plataforma flexible para estimular la cooperación en comercio, derechos humanos, armas nucleares, cambio climático y ciberespacio. Apostar a coaliciones cambiantes, con intereses compartidos, “para lograr la máxima efectividad a través de geometría variable y membresía fluida”.<sup>12</sup>

Las principales críticas a la iniciativa aluden al carácter poco participativo al momento de diseñar las propuestas; se cuestiona su eficiencia e incidencia real en los asuntos globales, y que pueda resucitar al ML de la parálisis en la que se encuentra, si no se incluye a Estados Unidos y China. Se percibe también como un intento de Europa de no perder influencia entre esos dos polos, en una lógica de poder que privilegia al unilateralismo. De manera marginal, se la concibe como un intento de Francia de recuperar poder y estatura moral en el sistema internacional, a medida que su peso económico, militar y político se desdibuja, y que a Alemania le permite fortalecer el entendimiento con su aliado europeo.

## La cooperación internacional de Argentina

El primer punto a destacar es que Argentina tiene una larga tradición de cooperación internacional (CI) en su rol dual: como donante y como receptor.<sup>13</sup> Como donante



©Organization for Economic Cooperation and Development - G20 Argentina (CC-BY-NY 2.0)

entiende a la cooperación como una herramienta de la política exterior y está subordinada a la orientación política del gobierno de turno.

El país mantiene diferentes modalidades de CI: a) Bilateral (los donantes canalizan sus fondos directamente hacia los países

receptores, sea a gobiernos o a otras organizaciones). Se desarrolla principalmente a través de acuerdos bilaterales en el campo científico-tecnológico y técnico. b) Multilateral (los gobiernos envían fondos a las organizaciones multilaterales para que estas los utilicen en la financiación de sus propias actividades). Comprende las relaciones de cooperación con la ONU, la Unión Europea y la Secretaría Iberoamericana, entre otros. Los recursos se destinan fundamentalmente a la contratación de expertos, actividades de capacitación (becas, pasantías) y equipamiento. Se han desarrollado esquemas de trabajo conjunto que incluyen a organismos internacionales, estatales y organizaciones de la sociedad civil a través de la asistencia técnica o la evaluación de los proyectos. c) Cooperación a través de *partnerships* o alianzas, que apunta a fortalecer los vínculos entre las organizaciones de la sociedad civil de distintos países.<sup>14</sup>

La CI en Argentina ha sido un proceso dinámico, sin una trayectoria lineal, ya que los actores y los objetivos han ido cambiando a lo largo del tiempo. Bajo los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999), con el régimen monetario de convertibilidad y paridad con el dólar, Argentina prácticamente no recibió CI, pero ofreció fondos y programas a otros países. Luego, con el colapso económico, social y político del año 2001, volvió a ingresar en la lista del PNUD de países receptores de ayuda de la CI, aunque no con estatus de "prioritario". Posteriormente, y a medida que la situación económica se recuperaba, la cooperación recibida del exterior se derrumbó.

Argentina vehiculiza su CI a través del Fondo Argentino para la Cooperación Sur-Sur y Triangular (FO.AR), antes llamado Fondo Argentino de Cooperación Horizontal.<sup>15</sup> Con la creación del programa FO.AR bajo la Dirección de Cooperación Internacional de la Cancillería, se coordinaron numerosas iniciativas de cooperación Sur-Sur (CSS) y cooperación triangular (CTr), lo que demuestra la estrecha vinculación con su política exterior.<sup>16</sup> En todas las administraciones la CSS y CTr se van orientando hacia diferentes países, en función de los objetivos políticos a los que responde. Asimismo,

como país de renta media, sigue recibiendo cooperación Norte-Sur (CNS), sobre todo en materia académica y científica. Al ser la CSS un instrumento de la política exterior y reflejar la orientación política de los gobiernos que la implementan, puede mostrar cambios en las narrativas, según los objetivos de esa política. Por otro lado, la permanencia de una burocracia técnica, que comparte valores y conceptualizaciones, explica en parte cierta continuidad e identidad.<sup>17</sup>

En la década del 2010, Argentina asumió un rol más activo y una política autonomista en la esfera internacional, desplegando numerosos programas de CSS y CTr. Definió su identidad como país del Sur, convirtiendo a América Latina en su prioridad política y económica, en simbiosis con el desarrollo de espacios de diálogo y concertación técnica y política, de carácter regional e iberoamericano.<sup>18</sup> Se posicionó como donante de ayuda técnica y humanitaria en países de América Latina, el Caribe y África. Como prioridad apuntó a sus vecinos Paraguay y Bolivia, y a otros países sudamericanos, para fortalecer procesos de integración como Unasur y CELAC. Según esta narrativa, se trata de medios por los que países similares y con nivel de renta media puedan compartir saberes técnicos, en contraposición a los rasgos dominantes de la tradicional CNS, o de la cooperación Este-Oeste.

Entre 2007 y 2015, el discurso de la política exterior argentina relacionada a la CSS adoptó un perfil crítico de la CNS. Se opuso a los principios y metodologías formulados por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), ya que los países en desarrollo no se consideraron incluidos en su definición. Todo este debate normativo fue constitutivo de la identidad del Sur.<sup>19</sup> Desde 2013 en adelante se buscó aumentar los países destinatarios y el número de misiones en África, Caribe y Asia, priorizando las dos primeras regiones. Los países caribeños son importantes por el apoyo en la ONU en la cuestión Malvinas, y los de África y Asia como potenciales mercados para las exportaciones.

El gobierno de Mauricio Macri mostró un nuevo giro en la política exterior del país: mayor acercamiento a los países desarrollados y una visión más pragmática que apunta a inversiones y apertura de mercados. América Latina continúa siendo el principal destino de la CSS, se aumenta la cooperación con Asia y se busca promover mayor articulación con programas y agencias de CNS. En 2019, la Argentina apostó a una política de prestigio y de liderazgo en materia de cooperación al organizar la II Conferencia de Alto Nivel de las Naciones Unidas para la Cooperación Sur-Sur, como se había hecho la primera, 40 años antes. Se la consideró una acción de compromiso con la CSS y CTr y con el rol de la ONU en la gobernanza del sistema.

En cuanto a la gestión de Alberto Fernández, sin duda la pandemia COVID-19 y sus efectos económicos y sociales cambiaron las prioridades de política exterior en lo inmediato, privilegiando más la recepción de CI (ejemplo: los insumos sanitarios de China) que el otorgamiento de CSS y CTr.

En síntesis, la orientación de Argentina hacia la CI y la CSS y CTr ha sido muy dinámica y cambiante. La recepción de CI ha estado determinada por dos factores principales: a) los vaivenes en la situación económica y social del país –pasando por momentos de calificación como país de renta media y saliendo del foco de los intereses de los donantes–; b) la retracción general en los flujos de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) que direcciona los recursos disponibles a otras regiones del mundo. El máximo de la ayuda de la CI llegó al país durante la crisis de 2001. Luego, con la recuperación económica los flujos internacionales comenzaron a disminuir significativamente.

En este contexto, debe considerarse la forma en que la ONU y los países de la OCDE definen sus prioridades en términos de CI. Antes de la crisis económica global, Argentina no era un receptor prioritario de la CI ya que su nivel de PBI per cápita era considerado alto en comparación a otros países receptores. Hasta el año 2018, Argentina se posicionaba como un país de renta media alta. Según el Banco Mundial, el PBI per cápita de Argentina alcanzó los USD 20.567,3 (PPA) en 2018, lo que la coloca por encima de la media de América Latina y el Caribe (USD 16.600). Estos índices macroeconómicos no solo reflejan promedios y situaciones globales, sino que dibujan una imagen poco representativa de la heterogeneidad económica, social y geográfica del país. Por otro lado, es relevante destacar que los actores de la CI han ido cambiando a lo largo del tiempo. Si bien el Estado nacional y los organismos internacionales siguen jugando un rol fundamental, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos locales ocupan también un espacio en expansión.

## La sociedad civil

En Argentina existe un extenso tejido de organizaciones de la sociedad civil (OSC) que ha ido creciendo como respuesta a los vaivenes económicos. Sin duda la crisis económica del 2001 disparó la creación de organizaciones de diferentes tipos que sirvieron como contención para millones de argentinos que quedaron en la pobreza y la indigencia. Sin embargo, el nivel de vinculación de las OSC con agentes donantes es sorprendentemente bajo, aunque ha ido creciendo en los últimos 15 años. En un estudio realizado en 2004 por el PNUD, el BID y la organización Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social (GADIS) se estableció que, sobre una muestra de 81.649 organizaciones a nivel nacional, únicamente el 2,7% percibía fondos de la CI para financiar sus programas y actividades.<sup>20</sup>

Actualmente ese entramado de la sociedad civil se ha extendido y diversificado. Se estima que en Argentina hay aproximadamente 105.000 OSC. Su vinculación con el ML y la CI es muy desigual. Estas organizaciones pueden clasificarse en tres categorías: un tercio de ellas corresponde a las OSC más grandes y más expuestas al trabajo internacional. En general son aquellas que realizan tareas de seguimiento de

organismos internacionales –como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la OEA, otras agencias de ONU–, están vinculadas en sentido amplio a movimientos de derechos humanos, y hacen monitoreo de convenciones o trabajan en alianza con agencias especializadas (ejemplo: UNICEF, ONU-Mujeres, etc.). Comprenden que las convenciones y las instituciones internacionales son acuerdos entre Estados, y que tienen intereses políticos nacionales por detrás. Generalmente, las OSC que hacen seguimiento de los temas de niñez, género o medio ambiente están más familiarizadas con estos términos, y asimilan el ML como ese espacio que se construye a través de “alianzas” internacionales para alcanzar ciertas metas. En este sentido, la nueva agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) ha sido un gran difusor de esta idea de “metas comunes” a alcanzar por todos los países (ha sido más efectiva que la iniciativa anterior de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-ODM). En síntesis, estas organizaciones comprenden el significado del ML y lo asimilan a un ámbito de acciones y medidas de política exterior.<sup>21</sup>

Otro tercio de las OSC observa a los organismos multilaterales y su comportamiento en tanto “financiadores” de iniciativas, sin demasiada reflexión sobre las causas o razones del comportamiento de esos actores o de las lógicas que están detrás de ese accionar. Un tercer grupo está desconectado de las dinámicas internacionales, del ML y de las posibilidades de la CI; tiene un foco puesto en donantes privados locales o en agentes públicos nacionales. En consecuencia, solo una minoría, que se corresponde con el sector más profesionalizado de la sociedad civil, tiene claridad sobre el significado del término ML, y podríamos afirmar que en la sociedad, el conocimiento sobre el ML está principalmente asociado a la acción de los organismos internacionales.<sup>22</sup>

La Argentina se presenta como un país dual. Un territorio lleno de riquezas naturales, industrias prósperas y gran capacidad económica, pero también con una población con grandes diferencias económicas, sociales y políticas en las distintas provincias. La disminución de los flujos de cooperación internacional genera la competencia entre las organizaciones de la sociedad civil por el financiamiento. Esto dificulta el intercambio de información entre las distintas organizaciones, lo cual, sumado a la falta de capacitación, hace que los fondos de ayuda sean alcanzados únicamente por unas pocas OSC.

## Comentarios finales

Según las tendencias iniciales, el gobierno argentino actual asumirá una práctica activa y reformista con respecto al ML. Es posible que la crisis económica y social actual, resultado del freno de la economía global, ubique de nuevo a la Argentina en la lista de futuros receptores de ayuda, aunque no de carácter prioritario. Las posibilidades del Estado argentino de impulsar políticas de CSS y CTr serán limitadas.

Un ML revitalizado requiere de una comunión de valores respecto de la utilidad del mismo como mecanismo de gestión y de solución de problemas globales. Esto es lo que está puesto en duda a nivel mundial, cuestionado por muchos líderes populistas aislacionistas y fuerzas antiglobalización. Se amenaza al ML desde arriba por Estados que prefieren actuar unilateralmente, y desde abajo, por sociedades descontentas que no ven el derrame de sus beneficios. Pero no es necesario tener una política común para que el ML funcione, sino más bien una comunidad de visión.<sup>23</sup> En términos generales, el contexto global posterior a la pandemia puede ser de mayor desorden o de más solidaridad y cooperación. Si se impone la segunda tendencia, es posible que se desarrolle alguna de las estrategias de “*contested multilateralism*”, pero son muchos los supuestos y no hay suficientes indicios sobre la naturaleza de ese contexto. Por el contrario, el futuro permanece lleno de incertidumbre.

## Biografía

La **Dra. Elsa Llenderrozas** es Directora de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y miembro consultor del Consejo Argentino de las Relaciones Internacionales (CARI).

## Referencias

1. Keohane, Robert 1990: Multilateralism, an Agenda for Research. En: *International Journal*, V XLV, p. 731-764.
2. Ruggie, John 1992: Multilateralism: The Anatomy of an Institution. En: *International Organization*, 46:3, p. 561-598, en: nota 51, p. 571.
3. Morse, Julia / Keohane, Robert 2014: Contested multilateralism. En: *The Review of International Organization* 9, 385-412.
4. Como ejemplos, la Doctrina Calvo y la Doctrina Drago, que enriquecieron el derecho internacional panamericano a principios del siglo XX, o el Pacto Antibélico de Saavedra Lamas de No Agresión y de Conciliación de 1933.
5. Entrevista realizada a la secretaria de embajada Micaela Finkielstoy, Cancillería argentina.
6. Malacalza, Bernabé 2020: Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina, Estudio de casos. En: Fundación Carolina (Ed.): *Documento de trabajo no. 32*. (2ª época).
7. Hay otros dos modelos más, pero Argentina no los ha adoptado: el “reaccionario”, que está contra el ML, como es el caso del gobierno de Jair Bolsonaro en Brasil; y el modelo “contrahegemónico”, de naturaleza antiimperialista como Cuba y los gobiernos de Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela. (*Idem*).



8. Entrevista realizada al Profesor Bernabé Malacalza, Universidad Nacional de Quilmes. Argentina
9. Argüello, Jorge: Embajador argentino en los Estados Unidos. Fundación Embajada Abierta. Multimedia. Informes abiertos, en: <https://www.embajadaabierta.org/informes-abiertos> [28.04.2020].
10. *Idem.*
11. Dinatale, Martín 2020: La Argentina emitió un fuerte respaldo a la OMS y fijó posición en la pelea entre Estados Unidos y China, *Infobae*, 17.04.2020, en: <https://origin.infobae.arpublishing.com/politica/2020/04/17/la-argentina-emitio-un-fuerte-respaldo-a-la-oms-y-se-metio-en-la-pelea-entre-estados-unidos-y-china/> [25.04.2020].
12. Arredondo, Ricardo 2019: Una alianza para el multilateralismo, *Clarín*, 20.09.2019, en: [https://www.clarin.com/opinion/alianza-multilateralismo\\_0\\_PEpdlFi7.html](https://www.clarin.com/opinion/alianza-multilateralismo_0_PEpdlFi7.html) [25.04.2020].
13. Todos los actores y agentes de la CSS latinoamericana ejercen ese rol dual, como receptores de AOD o como receptores y oferentes de cooperación Sur-Sur y triangular (Ojeda Medina, Tahina 2019: Introducción. La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018). En: Ojeda Medina, Tahina y Echart Muñoz, Enara (ed.): *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, Buenos Aires, p.15-40).
14. RACI 2017: *Manual para facilitar el acceso a la cooperación internacional. Una herramienta de fortalecimiento para las organizaciones de la sociedad civil*, en: <http://raci.org.ar/wp-content/uploads/2017/01/manual-cooperacion-internacional.pdf> [28.04.2020].
15. Para cuestiones humanitarias también recurre al Programa Cascos Blancos, aunque los especialistas no lo consideran CI propiamente dicha (Surasky, Javier 2013: Una mirada a la actual cooperación Sur-Sur que ofrece Argentina. En: Ayllón, Bruno / Ojeda, Tahina (ed.): *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, Buenos Aires, p. 40-63).
16. Ojeda Medina, Tahina 2019: Introducción. La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018). En: Ojeda Medina, Tahina y Echart Muñoz, Enara (ed.): *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, Buenos Aires, p. 15-40.
17. Kern, Alejandra / Weisstaub, Lara 2019: Cooperación Sur-Sur de Argentina. En: Ojeda Medina, Tahina y Echart Muñoz, Enara (ed.): *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: balance de una década (2008-2018)*, Buenos Aires, p. 41-53.
18. *Idem.*
19. *Idem.*
20. RACI 2017: *Manual para facilitar el acceso a la cooperación internacional. Una herramienta de fortalecimiento para las organizaciones de la sociedad civil*, en: <http://raci.org.ar/wp-content/uploads/2017/01/manual-cooperacion-internacional.pdf> [28.04.2020].
21. Entrevista realizada a Guillermo Correa, Director de la Red Argentina de Cooperación Internacional (RACI).
22. *Idem.*
23. Entrevista a Micaela Finkielstoy, Cancillería argentina.



© Sergio Souza - Brasil (Unsplash)

*“Brasil no solo tiene una tradición de cooperación internacional y acción multilateral, sino que muchos brasileños han alcanzado posiciones prestigiosas en agencias de la ONU”.*



## Brasil y el multilateralismo desde la tradición hasta los cambios radicales\*

*Monique Sochaczewski / Marcelo Valença*

### Introducción

En el momento en que escribimos estas líneas, somos testigos de la mayor crisis sanitaria en la historia reciente: de la COVID-19. Entre los muchos desafíos presentes está el papel del multilateralismo y, en este caso más inmediato, el lugar de la OMS y de los esfuerzos colectivos para la prevención de la pandemia. Las opciones eran el aislamiento nacionalista o la solidaridad global para enfrentar la crisis, como señala el historiador israelí Yuval Noah Harari en conferencias y entrevistas.<sup>1</sup> En las recientes crisis mundiales, como la crisis económica en 2008 y el ébola en 2014, hubo un liderazgo global del EE.UU. en la gestión y la búsqueda de soluciones. En este punto, sin embargo, la opción del gobierno de EE.UU. ha sido centrarse en una supuesta grandeza y existe una parálisis colectiva.

La crisis de COVID-19 acelera los cambios globales en términos económicos, como de la renta básica universal, adoptada por tantos países que la cuestionaron, y la educación y el trabajo a distancia. En términos generales, también acelera el cambio de poder en el ámbito internacional, que ya se desarrollaba, en los últimos tiempos con la ascensión china.

La ONU y sus agencias celebraron el 24 de abril de 2020 el 75 aniversario de la Conferencia de



San Francisco, con motivo del día de los delegados internacionales. El sistema multilateral creado después de la Segunda Guerra Mundial trajo el principio de igualdad soberana. Sin embargo, reflejó los intereses de las potencias ganadoras de ese conflicto, especialmente los EE.UU., y expresó su poder.

En este texto, nos referimos a la visión brasileña del multilateralismo. Presente en la Constitución Federal de 1988 («CF88») como principio rector de sus relaciones internacionales, el multilateralismo ha sido privilegiado por la acción brasileña desde su periodo imperial. Sin embargo, se enfrenta a desafíos planteados por el escenario actual, tanto a nivel nacional como internacional.

## ¿Qué es el multilateralismo?

### Concepto y rol

En términos generales, los analistas brasileños de política exterior señalan que el país ha construido sus operaciones internacionales basadas en dos objetivos a largo plazo: la búsqueda de autonomía y relevancia a nivel internacional. Con este fin, el multilateralismo fue elegido como central para la búsqueda de legitimidad en la política internacional de Brasil, especialmente, cuando se trata de cuestiones relacionadas con la seguridad y el comercio.<sup>2</sup>

Pensar el multilateralismo aquí, más que un principio enunciado en el artículo 4 del CF88 que guía la acción brasileña en sus relaciones internacionales, es una herramienta para alcanzar esos objetivos a largo plazo. Como dice Casarões, el uso del término multilateralismo es relativamente reciente y se remonta a la década de 1960.<sup>3</sup> Además del pacifismo, la solución pacífica de disputas y la prevalencia de los derechos humanos, el multilateralismo se ha convertido en una “marca registrada” del país, presente en conferencias de analistas y académicos, así como en los discursos de los responsables políticos. ¿Cómo entender el multilateralismo, por lo tanto, desde el punto de vista brasileño?

A pesar de que el término se aplicó recientemente en política exterior brasileña (“PEB”), el multilateralismo adquiere diferentes nombres y formas a lo largo de la historia del país.<sup>4</sup> Aparece, por ejemplo, como la creación de consenso y la defensa de foros internacionales, además de iniciativas y compromisos que convergen y promueven los objetivos a largo plazo de PEB.<sup>5</sup>

Celso Lafer, publicó recientemente en el periódico *O Estado de São Paulo* la definición de multilateralismo:

búsqueda de soluciones para la convivencia internacional. Su objetivo es la elaboración y aplicación de normas y pautas de conducta, elaboradas colectivamente por los Estados para gobernar sus relaciones recíprocas en un mundo interdependiente. Crea, dentro del alcance institucional de múltiples organizaciones internacionales, que operan, como un tercero entre las partes, juntas diplomáticas. Este es un espacio para el potencial de articulación interestatal necesario para enfrentar los desafíos de la sociedad internacional contemporánea, que llega a todos en la era digital.<sup>6</sup>

Es importante señalar que Lafer argumenta desde bases prácticas y teóricas ampliamente reconocidas, tiene experiencia como académico y profesional de Relaciones Internacionales, habiendo sido canciller dos veces (1992 y 2001-2002) y jefe de la misión permanente de Brasil ante la ONU y la OMC. Su visión del multilateralismo corrobora los entendimientos más tradicionales en el campo de las Relaciones Internacionales, como lo sugiere Robert Keohane.<sup>7</sup> Según él, el multilateralismo implica coordinar las políticas nacionales de tres o más Estados a través de acuerdos o instituciones *ad hoc*.

Lafer también destaca el potencial que tiene el multilateralismo para articular múltiples actores y tableros a nivel internacional. Considerando las limitaciones históricas de los componentes materiales del poder que presenta Brasil, el multilateralismo ayuda a mitigar estas restricciones, ofreciendo nuevas posibilidades para la acción internacional.<sup>8</sup> Por lo tanto, es importante entender cómo se constituye el concepto a partir de la combinación de ideas y estrategias desarrolladas por la diplomacia brasileña.

Brasil ganó la proyección a lo largo del tiempo como importante actor en el funcionamiento de la arquitectura regional y global. En ese sentido, su inserción internacional en foros multilaterales evidencia coherencia y regularidad a lo largo de la historia. El país se presenta como mediador entre las grandes potencias y los demás miembros del sistema, colocándose como representante en defensa de los derechos de los países menores,<sup>9</sup> mientras reclama reconocimiento equivalente al de las potencias.<sup>10</sup>

Los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso ("FHC") y Lula da Silva desempeñaron una función central para, a partir del multilateralismo, construir las bases de una mayor inserción internacional. La década del 2000 y la primera mitad de la década del

2010 significaron una valorización de foros e instituciones multilaterales por el país, incluyendo asumir roles de liderazgo en organismos multilaterales. Se puede ver, por lo tanto, que a pesar de las diferencias en el espectro político y en su forma de aplicación, ambos gobiernos mantuvieron la opción del multilateralismo como una forma de proyectar al país en el sistema internacional.

Los sucesivos gobiernos de Dilma Rousseff y Michel Temer, sin embargo, redujeron al mínimo, por razones económicas y políticas, la participación internacional brasileña. Sin embargo, el valor del multilateralismo todavía estaba presente en sus estrategias de política exterior. Ambos reconocieron el papel de las instituciones y foros internacionales para el desarrollo nacional, pero restringieron significativamente la participación del país.

El multilateralismo pierde espacio en la política exterior brasileña después de la llegada de Jair Bolsonaro al poder en 2019. Con el nuevo gobierno, Brasil toma una posición de desprecio por el multilateralismo, que se etiqueta desde las bases ideológicas como "globalismo". De manera muy ilustrativa, el canciller Ernesto Araújo mantiene un blog donde comparte algunas de sus ideas sobre política exterior con el título *Metapolítica 17: Contra o Globalismo*. Esta postura antagoniza una tradición política y diplomática construida desde el siglo XIX, que mostraremos en la sección siguiente.

## Una tradición de multilateralismo

Como se mencionó, Brasil tiene una larga tradición de cooperación internacional y acción multilateral. A nivel regional, Brasil participó en todas las iniciativas de integración en América del Sur.<sup>11</sup> En términos globales, la adhesión a los instrumentos multilaterales se remonta al menos a la segunda mitad del siglo XIX, incluso antes de convertirse en república.<sup>12</sup> El país estuvo presente en importantes conferencias multilaterales y se adhirió a los primeros tratados técnicos y económicos que establecieron la cooperación entre los Estados.

Entre los ejemplos podemos mencionar la adhesión a la Declaración de París sobre Derecho Marítimo (1858), la Unión Postal Universal (1874), la Convención Internacional de Telegrafía (1877) y la Convención sobre la Propiedad Industrial (1833). La mayor participación, sin embargo, tuvo lugar en la primera Conferencia Panamericana celebrada en Washington entre el 2 de octubre de 1889 y el 19 de abril de 1890. Esta conferencia atravesó el período de ruptura entre el Imperio y la República y trató cuestiones centrales de la estructura formal de la sociedad internacional como honorarios consulares, extradición y propiedad artística y literaria.<sup>13</sup>

El multilateralismo como el principio de orden de las relaciones exteriores del país comenzó a aparecer desde entonces, aunque de manera errática. Incluso, cuando el país no participó en importantes acuerdos internacionales, se reconoció su valor. Brasil fue invitado a la Convención de La Haya en 1899, pero el presidente Campos Salles declinó participar, alegando condiciones financieras difíciles y exiguas fuerzas militares. Sin embargo, estuvo presente en la II Convención de La Haya, en 1907. En esa ocasión, el representante diplomático brasileño fue Rui Barbosa, quien sentó las bases para una diplomacia parlamentaria activa, crítica de la lógica de las grandes potencias y defensor del uso del arbitraje como medio para evitar la guerra.<sup>14</sup> Fue entonces el momento inaugural de la presencia brasileña como parte activa en foros internacionales, reclamando un papel de naturaleza más igualitaria en la elaboración de las reglas que deberían regir los grandes problemas internacionales de la época.

Brasil fue miembro fundador de la Liga de las Naciones, un *status* obtenido debido a la participación en la Primera Guerra Mundial junto a los aliados. El país también fue nominado para ocupar uno de los cuatro asientos no permanentes del Consejo de la Liga en el primer año de funcionamiento del órgano, 1920, siendo reelegido para ocupar el mismo asiento continuamente hasta 1925.<sup>15</sup>

La participación en la Liga fue un esfuerzo importante para ir más allá de los parámetros del americanismo, trabajando en una acción extracontinental. Con la no adhesión de los EE.UU., Brasil se vio a sí mismo como el poder más importante del continente americano en Ginebra. La breve experiencia, que duró hasta 1926, tenía como objetivo principal ganar prestigio y aumentar su influencia para que se convirtiera en un miembro permanente del Consejo. Sin embargo, resultó ser extremadamente importante debido al seguimiento que permitió los principales temas de la agenda internacional. La delegación permanente de Brasil ante la Liga de las Naciones acompañó y participó en las reuniones del Consejo, las Asambleas, los órganos técnicos, las conferencias internacionales, las comisiones y la secretaría de la Liga.<sup>16</sup> Entre los temas tratados se encuentran codificación del derecho internacional, minorías, emigración e inmigración, cuestiones sociales y humanitarias y mandatos. En otras palabras, decisiones que afectarían la estructura de la sociedad internacional y tendrían como objetivo estructurar un nuevo orden más colaborativo entre las naciones.

El alejamiento de Brasil de la Liga representó una opción para el panamericanismo aislacionista influenciado por los EE.UU. en la posguerra, en detrimento de la opción de participar en el multilateralismo universal, que en ese momento tenía su núcleo en Europa.<sup>17</sup> Como señala Casarões,<sup>18</sup> a pesar de la confirmación de la salida definitiva de la Liga en 1928, un espíritu de colaboración multilateral se mantuvo en la política exterior brasileña, incluso si el término no se usaba entonces, de acuerdo con los propósitos universales de la misma organización. El país, a pesar de que ya no era miembro,



todavía honró a sus organizaciones multilaterales, cumpliendo con su contribución anual e incluso donando centros de investigación de lepra a su organización de salud en 1931.

La “Era Vargas” (1930-1945) fue la „equidistancia pragmática” con una diplomacia pendular entre EE.UU. y Alemania, especialmente útil para promover la industria siderúrgica nacional en la década de 1930 y para dar una idea de la posición ideológica del gobierno de Getulio. Brasil entró en la guerra en el lado norteamericano y participó en su fase final de la Conferencia de Bretton Woods, en 1944, que creó el FMI, el Banco Mundial y el origen del GATT. Al año siguiente Brasil estuvo en la Conferencia de San Francisco, convirtiéndose, nuevamente, en miembro fundador de la organización emergente, la ONU.

Tenemos, por tanto, la presencia e involucramiento de Brasil en la formación de las principales instituciones multilaterales que componen el orden internacional contemporáneo. Este comportamiento terminó dando forma a los parámetros de la diplomacia brasileña, haciendo que la referencia al multilateralismo apareciera unos años más tarde, en la década de 1960.<sup>19</sup>

Brasil no solo tiene una tradición de cooperación internacional y acción multilateral, sino que muchos brasileños han alcanzado posiciones prestigiosas en agencias de la ONU. Un caso de gran importancia es el de Sergio Vieira de Mello,<sup>20</sup> quien fue señalado por muchos como posible Secretario General de la ONU. Hijo de un diplomático que fue destituido por el régimen militar, oficialmente no quería trabajar para Brasil de ninguna manera; pero Vieira de Mello desempeñó un papel importante en la independencia de Timor Oriental, y se reconectó con sus orígenes brasileños, siendo ampliamente reconocido. Este capital simbólico es utilizado por el país para justificar su vocación internacional y multilateral.<sup>21</sup>

Además de Vieira de Mello, los diplomáticos y académicos brasileños también alcanzaron altos cargos dentro de la ONU. Algunos de ellos fueron Marcolino Candau, Director General de la OMS de 1953 hasta 1973;<sup>22</sup> el embajador Rubens Ricupero, Secretario General de UNCTAD, de 1995 a 2004;<sup>23</sup> José Graziano da Silva, Director General de la FAO, de 2012 a 2019;<sup>24</sup> Roberto Azevedo, Director General de la OMC desde 2013<sup>25</sup>; y Paulo Sergio Pinheiro, que es el presidente de la Comisión Internacional de Investigación sobre Siria.

Algunos temas también son históricamente relevantes para Brasil con respecto al multilateralismo. Los temas que están estructurados naturalmente en bases colectivas, como el medio ambiente y las operaciones de paz, son áreas donde el desempeño brasileño ha ganado importancia en las últimas décadas.

Con respecto al medio ambiente, la diplomacia brasileña ha asumido un papel de liderazgo en cuestiones ambientales y de desarrollo sostenible desde la década de 1970. Aunque los temas ambientales fueron vistos con recelo, considerados intentos por parte de los países desarrollados de perjudicar el crecimiento de los países en desarrollo,<sup>26</sup> Brasil aprobó la Declaración de Estocolmo y otros documentos que guiaron a los países a adoptar políticas nacionales para institucionalizar la preocupación ambiental. Sin embargo, el país mantuvo una imagen internacional negativa debido a la deforestación en la Amazonía y al asesinato de Chico Mendes.<sup>27</sup>

El punto de transición tuvo lugar en 1992, cuando Brasil organizó la segunda Conferencia de las Naciones Unidas, lo que condujo a un cambio radical en la diplomacia y el compromiso multilateral. El evento se convirtió en una referencia indiscutible desde un punto de vista formal, para aprobar la Agenda 21 y las convenciones sobre el clima para la biodiversidad; e informal, debido al reconocimiento de la sociedad civil ante la comunidad internacional como “indispensable para representar a la sociedad, en paralelo a los gobiernos”. Brasil ha mantenido su compromiso desde entonces, convirtiéndose en una referencia en el tema. Posteriormente, en 2012, el país fue anfitrión de la Río +20, que estableció las condiciones para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en sustitución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), aprobados en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015. Ese año todavía hubo el Acuerdo de París y Brasil se articuló de una nueva manera a través de BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China), con el objetivo de “reemplazar el G-7 que, al incluir países con intereses en conflicto, perdió la capacidad de protagonismo y representatividad”. Como señala Fabio Feldmann,<sup>28</sup> Brasil comenzó a destacar por su protagonismo en las negociaciones, debido a su relevancia en términos de emisiones de GEI y también por su liderazgo en el establecimiento de puentes con los bloques y países.

Con respecto a las operaciones de paz, Brasil ha estado activo desde la primera misión organizada por la ONU. Participó en la Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, con el llamado Batallón de Suez, enviando alrededor de 7.000 hombres a la frontera entre Israel y Egipto entre los años de 1957 y 1967. En la posguerra fría y la retomada de las actividades, envió tropas a Mozambique y Angola, y desempeñó un papel destacado en Haití, liderando la Misión de las Naciones Unidas para la Estabilización en Haití, MINUSTAH, de 2004 a 2017. Brasil también tiene docenas de observadores militares en diversas misiones y el Comando Operacional Marítimo de la FPNUL desde 2011, con más de 200 militares.

Además de la relevancia general de la experiencia brasileña en operaciones de paz, dos militares han ganado una gran expresión internacional. Uno de ellos es el general Carlos Alberto de Santos Cruz, quien dirigió la MINUSTAH de 2006 a 2009. Su trabajo

adquirió tal relevancia que, ya en reserva, fue invitado a tomar el mando de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, MONUSCO, de 2013 a 2015. Santos Cruz también produjo, por invitación, un informe en 2017 que señalaba fallas e indicaba mejoras que deberían ser realizadas en las operaciones de paz.<sup>29</sup>

La otra oficial militar de importancia internacional es la Capitán de Corbeta de la Armada de Brasil, Marcia Andrade Braga. Se unió a la Misión Multidimensional de las Naciones Unidas en la República Centroafricana, MINUSCA, en 2018. Su función específica era servir como asesora militar en cuestiones de género, y su desempeño fue tan exitoso que fue invitada para disertar en la sesión plenaria de las Naciones Unidas, y la ONU le otorgó el premio de defensora militar de la igualdad de género en 2019.



## El multilateralismo y la política externa en el siglo XXI

Los gobiernos de FHC (1995-2002) y Lula (2003-2010) colocaron el multilateralismo en el centro de sus estrategias de política exterior. El institucionalismo pragmático de FHC se caracterizó por una apertura económica gradual y la adhesión a los regímenes e instituciones internacionales. FHC rompe con los modelos anteriores debido a la promoción de foros multilaterales promovidos para mantener el orden internacional, sin privilegiar las alineaciones con ningún país específico. La lógica detrás del institucionalismo pragmático era que el desarrollo brasileño dependía de la regulación de las relaciones internacionales y que la inserción internacional de Brasil estaría condicionada a valores compartidos a nivel mundial. Hubo, por lo tanto, una concertación que destacó la necesidad de que los Estados otorguen prestigio a los foros multilaterales destinados a la defensa del orden.

El modelo autonomista de Lula mantuvo la importancia de las organizaciones multilaterales, sin embargo, de una manera más defensiva y pragmática que la anterior. La predilección por el multilateralismo también sirvió como una forma de defender los intereses de los estados del sur global, principalmente en cuestiones de comercio internacional, alineándose con este grupo para construir un liderazgo regional. La posición brasileña permitió que el país actuara como un interlocutor frente a los países desarrollados, al mismo tiempo que el capital político adquirido con el tiempo a través de la participación y el respeto de las normas internacionales hizo de Brasil una referencia y, en cierto modo, un *player* global: como objetivo a largo plazo de relevancia buscado.

Los gobiernos de Rousseff (2011-2016) y Temer (2016-2018) no afectaron la predilección brasileña por el multilateralismo. Sin embargo, las crisis políticas y económicas y la necesidad de ayuda interna han agotado la proyección internacional brasileña. Aun con todo, el país mantuvo su estado relativamente inquebrantable.

Este escenario cambia con la elección de Jair Bolsonaro. Llegó al poder en 2019 bajo la bandera del *antiglobalismo* y el alineamiento irrestricto y automático con los EE.UU. Como dice Casarões,<sup>30</sup> la política exterior es el centro de la cruzada por la „nueva política“ predicada por el excapitán. Rompiendo con la tradición del multilateralismo brasileño, la política exterior de Bolsonaro rechaza las alianzas y la cooperación con los Estados vistos como „de izquierda“, y predica la soberanía, el fin del multiculturalismo y la alineación con los gobiernos de derecha, como Estados Unidos, Israel y Hungría. Las organizaciones internacionales (ONU, OMS, UNICEF y similares) son representantes del globalismo y del comunismo y solo buscarían debilitar el conservadurismo brasileño, además de aminorar la defensa de los valores „judeo-cristianos“.

Después de casi un año y medio de gobierno, está claro que el multilateralismo ha sido reemplazado por asociaciones estratégicas guiadas por una ideología radical de derecha basada en supuestos principios religiosos. Este rechazo al multilateralismo hizo que los socios tradicionales, como la Unión Europea, repasasen sus estrategias y marginasen gradualmente a Brasil en diferentes áreas. La conducta de las posiciones brasileñas en las organizaciones internacionales tomaría en cuenta un mesianismo basado en una interpretación muy flexible de la Biblia. Bolsonaro se llama a sí mismo un hombre de familia y un cristiano, pero abiertamente predica su simpatía por la tortura durante la dictadura. Esto ha llevado al desgaste diplomático del país en arenas y organizaciones donde mostró liderazgo y a la defensa de posiciones atrasadas, especialmente con respecto a la protección de las minorías y la cooperación con estados vistos como rivales de los EE.UU.

Frente a la crisis de COVID-19, lo que se ve es que el gobierno federal actúa de manera desconcertada. Por un lado, el Ministerio de Salud sigue las recomendaciones de la OMS, promueve buenas prácticas y depende de la colaboración multilateral para la prevención de enfermedades y la búsqueda de curas; por otro lado, la presidencia ha negado las evidencias y ha reforzado la idea de que Brasil, sin interferencia externa o pesimista, sería capaz de superar la crisis. Incluso ante una pandemia que cobra miles de vidas en Brasil, el canciller Ernesto Araújo ha preferido abordar el tema tan sensible en la agenda global con perspectivas ideológicas, llamándolo „comunavirus“ y atacando a la OMS<sup>31</sup>.

## Consideraciones finales

Los medios brasileños informaron mucho sobre la creación de la llamada «Alianza para el multilateralismo» en 2019. Una iniciativa común de los gobiernos de Francia y Alemania que tiene como objetivo desarrollar una red de países favorables al multilateralismo en la ONU para formar un frente común en temas como la desnuclearización, el cambio climático y los derechos humanos.<sup>32</sup> Canadá, el Reino Unido y Japón se han comprometido a participar activamente en él. Esto no sucedió con Brasil. La iniciativa no resonó en los medios diplomáticos.

Queda claro que el multilateralismo está siendo atacado por el canciller, pero esto no ocurre en los círculos académicos, periodísticos, de *think tanks* ni en la sociedad civil.

En el mundo académico, las críticas al gobierno y a la política exterior desarrollada son recurrentes y, en gran medida, contundentes. Los académicos de diferentes instituciones y posiciones políticas critican el aislamiento brasileño en América del Sur y la alineación con los EE.UU. como una página triste en la historia diplomática del país,

que anteriormente aspiraba al liderazgo y sirvió como referencia para otros Estados. Entre los nombres principales que analizan política externa y el comportamiento del gobierno brasileño se encuentran los profesores Dawisson Belém Lopes, de UFMG (Universidade Federal de Minas Gerais), y Guilherme Casarões, de FGV (Fundação Getúlio Vargas). Los análisis y editoriales producidos muestran la pérdida de capital político, la marginalización por parte de antiguos socios y, en el caso de la pandemia actual, el *status* de paria que el país ha estado asumiendo entre sus vecinos.

En la prensa, periodistas como Jamil Chade informan sobre el desgaste que ha sufrido la imagen de Brasil en las organizaciones multilaterales, incluida la lucha en curso contra la COVID-19,<sup>33</sup> y lo difícil que será recuperar una imagen positiva en el ámbito internacional. Guga Chacra continúa en la misma línea, subrayando lo problemático que es para el país estar aliado con el movimiento „soberano“, repudiando la agenda multilateralista.<sup>34</sup>

Con respecto a los *think tanks*, el CEBRI, que cuenta entre sus asesores diplomáticos con amplia experiencia multilateral como Gelson Fonseca Junior, Marcos Azambuja y José Alfredo Graça Lima, mantiene vivo el debate en forma de eventos y proyectos, como iniciativas recientes en asociación con la Fundación Konrad Adenauer, específicamente para abordar las relaciones Brasil-Alemania, temas ambientales y política externa brasileña. El Instituto Igarapé, a su vez, continúa trabajando en un grupo de la ONU sobre estándares cibernéticos y resiliencia, y actividades en común con la Unión Europea a este respecto. También desarrolla proyectos sobre operaciones de paz en la Amazonía, además de ser responsable de ayudar en la elaboración del Plan de Acción Nacional „Mujer, Paz y Seguridad“ en respuesta a los llamados de la ONU para crear estrategias de implementación de los compromisos asumidos con la Resolución 1325.<sup>35</sup>

Finalmente, hay que reconocer a la sociedad civil, que ha tenido una enorme relevancia para garantizar la efectividad de los compromisos internacionales de Brasil e incluso elevar el nivel de ambición del país en la esfera internacional. “Conectas Direitos Humanos”, una ONG con sede en São Paulo, que tiene como pilar la «acción internacional», se ha centrado principalmente en cómo las organizaciones internacionales se enfrentan a la pandemia actual, y finalmente las atrae en busca de la defensa de los derechos humanos en Brasil.<sup>36</sup>

Es bien sabido que el mundo está experimentando una crisis de multilateralismo a nivel internacional. Desde el comienzo de la administración Trump en 2017, la posición aislacionista estadounidense se ha fortalecido y el surgimiento de otros líderes, como Alemania y Francia, todavía no tiene capital político y económico para ocupar la posición estadounidense. La propia Unión Europea podría desempeñar este rol, dado su liderazgo con el ejemplo, pero aún necesita superar las dificultades internas

para hacerlo, especialmente con la salida del Reino Unido del bloque. China, a su vez, observa el escenario internacional, ocupando brechas de poder y promoviendo la cooperación estratégica con una serie de socios, antiguos y nuevos.

El aislacionismo estadounidense inspira a Brasil a tomar una posición similar. Sin embargo, sin contar el capital político y, principalmente, los componentes materiales del poder, para mantener su autonomía y relevancia, el país ha caído en una insignificancia diplomática rara en su historia. Es, por lo tanto, un punto fuera de la curva en la trayectoria internacional de Brasil desde el siglo XIX.

Sin embargo, vale la pena mencionar que se ha demostrado que el posicionamiento es más pasivo que activo, ya que Brasil no ha abandonado las organizaciones y tampoco denuncia los acuerdos regionales. A pesar de esto, el país todavía trata de recuperar cierta importancia en el escenario externo, especialmente en las organizaciones financieras multilaterales. A mediados de abril de 2020, durante una reunión de representantes y autoridades en el ámbito del G20 y el FMI, el Ministro de Economía, Paulo Guedes, confirmó su intención de obtener la presidencia del Nuevo Banco de Desarrollo, conocido como el banco BRICS. El nombre indicado para eso es el de secretario especial de comercio exterior, Marcos Troyjo. Brasil también anhela la presidencia del BID, ya articulando el apoyo de EE.UU. para esto. De hecho, el apoyo estadounidense es lo que le queda al país para lograr sus objetivos internacionales, como un triste regreso a la era del americanismo,<sup>37</sup> a principios del siglo XX.

Brasil está experimentando simultáneamente tres crisis importantes en este año 2020: las crisis sanitarias, políticas y económicas. Si de hecho no hay cambios significativos en la conducción de la política exterior, Brasil tenderá a convertirse en lo contrario de lo que se ha construido desde el siglo XIX: un enano diplomático, irrelevante y beligerante.

## Biografías

**Monique Sochaczewski** es investigadora asociada en el Centro Brasileño de Relaciones Internacionales (CEBRI) y Doctora en Historia, Política y Bienes Culturales por la Fundación Getulio Vargas (FGV).

**Marcelo Valença** es profesor de la Escuela de Guerra Naval de Brasil y Doctor en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de Río de Janeiro (PUC-Rio).



- (\*) Para la versión de texto del portugués al español, nos gustaría agradecer a Eduarda Lattanzi, estudiante de doctorado en Relaciones Internacionales de la Universidad Estatal de Río de Janeiro.

## Referencias

1. Harari, Yuval Noah. Na batalha contra o coronavírus, a humanidade carece de líderes. En: <https://brasil.elpais.com/opiniaao/2020-04-13/na-batalha-contra-o-coronavirus-a-humanidade-carece-de-lideres.html> [08.06.2020]
2. Lima, Maria Regina Soares de / Hirst, Monica 2006: Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. En: *International Affairs* 82: 1, p. 21-40, aquí: p. 25.
3. Casarões, Guilherme 2010. Multilateralismo na política externa brasileira (1889-1964): um ensaio. En: *Revista de Economia & Relações Internacionais* 9: 17, p. 43-57, aquí: p. 47.
4. Lima, Maria Regina Soares de / Pinheiro, Leticia: 2017. Between Autonomy and Heteronomy: the place of agency in Brazilian Foreign Policy. En: manuscrito inédito, p. 16.
5. Carvalho, Gustavo / Valença, Marcelo M. 2014: Soft Power, Hard Aspirations: the Shifting Role of Power in Brazilian Foreign Policy. En: *Brazilian Political Science Review* 8: 3, p. 66-94.
6. Lafer, Celso 2019: O Brasil e o multilateralismo, en: <http://www.academia.org.br/artigos/o-brasil-e-o-multilateralismo> [03.05.2020].
7. Keohane, Robert 1990: Multilaterlism, an Agenda for Research. En: *International Journal*, V XLV, p. 733).
8. Passarelli Hamann, Eduarda 2012: A 'Responsabilidade de Proteger' e 'ao Proteger': breve histórico e alguns esclarecimentos, *CEBRI Dossiê*, 2, Rio de Janeiro, p. 71.
9. Lima, Maria Regina Soares de 2005: A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. En: *Revista Brasileira de Política Internacional* 48: 1, p. 24-59, aquí: p. 39.
10. Lima, Maria Regina Soares de 2008: A Política externa brasileira e os interesses nacionais. En: *Nueva Sociedad* 214, p. 1-2, aquí: p. 02.
11. Camargo, Sonia 1993: A integração do Cone Sul. *IRI-Textos*, Rio de Janeiro.
12. Lima, Maria Regina Soares de / Hirst, Monica 2006: Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. En: *International Affairs* 82: 1, p. 21-40, aquí: p. 25.
13. Sochaczewski, Monique 2017: Do Rio de Janeiro a Istambul: Contrastes e Conexões entre o Brasil e o Império Otomano (1850-1919), Brasília, FUNAG, p. 105.
14. Casarões, Guilherme 2020: The first year of the Bolsonaro's foreign policy, en: Mori, Antonella (ed.): *Latin America and the new global order: changes and opportunities in a multipolar world*. Milano: ISPI, aquí: p. 45.

15. Santos, Norma Breda dos 2003: Diplomacia e fiasco. Repensando a participação brasileira na Liga das Nações: elementos para uma nova interpretação. En: *Rev. Bras. Polít. Int.* 46: 1, p. 87-112.
16. Garcia, Eugênio Vargas 2005: *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*, Porto Alegre, Editora da UFRGS, p. 85.
17. *Idem*, p. 131.
18. Casarões, Guilherme 2010. Multilateralismo na política externa brasileira (1889-1964): um ensaio. En: *Revista de Economia & Relações Internacionais* 9: 17, p. 43-57, aquí: p. 47.
19. *Idem*.
20. Power, Samantha 2008: *O homem que queria salvar o mundo. Uma biografia de Sergio Vieira de Mello*. São Paulo: Companhia das Letras, p. 24.
21. El Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), que entrena a las tropas brasileñas para operaciones de mantenimiento de paz, también se llama "Centro Sergio Vieira de Mello".
22. Dr. Marcolino Gomes Candau, Director-General, en: <https://www.who.int/dg/candau/candau/en/> [08.05.2020].
23. Mr. Rubens Ricupero (Brazil), en: <https://unctad.org/en/Pages/About%20UNCTAD/OSG/MrRubensRicupero.aspx> [03.05.2020].
24. Ex-Diretor Geral Jozé Graziano da Silva, en: <http://www.fao.org/director-general/former-dg/director-general/about-me/pt/> [03.05.2020].
25. WTO Director-General: Roberto Azevêdo, en: [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/dg\\_e/dg\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/dg_e/dg_e.htm) [03.05.2020].
26. CEBRI 2020: Mudança do clima e meio ambiente: O papel do Brasil no fortalecimento do multilateralismo (2020), Rio de Janeiro, Coleção de Artigos, aquí: p.15.
27. Chico Mendes fue un recolector de caucho brasileño, líder sindical y ambientalista. Era mejor conocido por luchar para preservar la selva amazónica y por defender los derechos humanos de los campesinos brasileños y los pueblos indígenas. Fue asesinado el 22 de diciembre de 1988.
28. CEBRI 2020: Mudança do clima e meio ambiente: O papel do Brasil no fortalecimento do multilateralismo (2020), Rio de Janeiro, Coleção de Artigos, aquí: p.16
29. Improving Security of United Nations Peacekeepers: we need to change the way we are doing business, 19.12.2017, en: [https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving\\_security\\_of\\_united\\_nations\\_peacekeepers\\_report.pdf](https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/improving_security_of_united_nations_peacekeepers_report.pdf) [08.06.2020].
30. Casarões, Guilherme 2020: The first year of the Bolsonaro's foreign policy. En: Mori, Antonella (ed.): *Latin America and the new global order: changes and opportunities in a multipolar world*. Milano: ISPI, aquí: p. 82.

31. Covid-19: Ernesto Araújo denuncia “comunavirus” e ataca OMS, *O Globo*, 22.04.2020, en: <https://oglobo.globo.com/mundo/covid-19-ernesto-araujo-denuncia-comunavirus-ataca-oms-24387155> [08.05.2020].
32. Alemanha e França desenvolvem rede a favor do multilateralismo na ONU, UOL, 02.04.2019, en: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/efe/2019/04/02/alemanha-e-franca-desenvolvem-rede-a-favor-do-multilateralismo-na-onu.htm> [08.05.2020].
33. Chade, Jamil 2020: Covid: Negociadores apontam manobras para blindar Bolsonaro na ONU, UOL, 06.05.2020, en: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2020/05/06/covid-negociadores-apontam-manobras-para-blindar-bolsonaro-na-onu.htm> [08.05.2020].
34. Chacra, Guga 2019: Na ONU, Bolsonaro vira líder de movimento contra multilateralismo, *O Globo*, 24.09.2019, en: <https://blogs.oglobo.globo.com/guga-chacra/post/na-onu-bolsonaro-vira-lider-de-movimento-contra-o-multilateralismo.html> [08.05.2020].
35. Drumond, Paula; Rebelo, Tamya 2018: Implementando a agenda sobre “Mulheres, Paz e Segurança” no Brasil: uma revisão do Plano Nacional de Ação, en: [https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-07-AE-31\\_Plano-Nacional-Mulheres-web.pdf](https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-07-AE-31_Plano-Nacional-Mulheres-web.pdf) [20.05.2020].
36. Quem Somos – A Conectas existe para proteger, efetivar e ampliar os direitos humanos, en: <https://www.conectas.org/noticias/> [20.05.2020].
37. El americanismo es un paradigma del PEB y surgió a fines del siglo XIX. Se caracteriza por una alineación automática e incuestionable de Brasil a los Estados Unidos, con el fin de aumentar el poder brasileño en el sistema internacional. Sobre el americanismo y los otros paradigmas de PEB, ver Valença y Saraiva (2011).



*“A partir de la normalización de sus relaciones bilaterales, Chile hizo desde 1990 un especial énfasis en el fortalecimiento de las iniciativas regionales para la resolución de conflictos y la cooperación económica y política, convirtiéndose de esta manera en un “motor del multilateralismo latinoamericano”.*



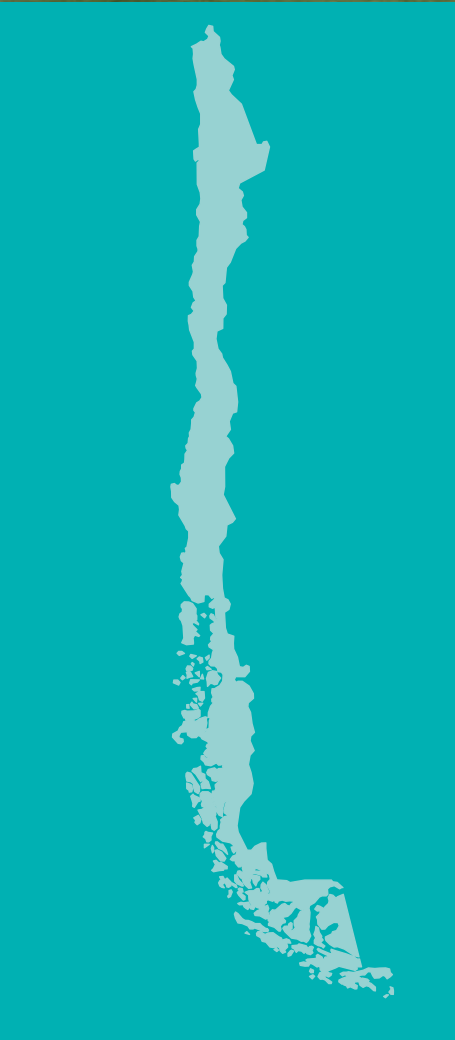
# La perspectiva chilena

*Andreas M. Klein*

## Introducción

Desde su establecimiento como nación, Chile ha tenido lo que se pudiera llamar una “intuición multilateral”.<sup>1</sup> Ya en el Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Negocio de 1855 entre Chile y su vecina Argentina se encuentran establecidos los principios para la solución pacífica de conflictos y el arbitraje por parte de un tercero neutral. Debido a su excepcional topografía y ubicación geográfica, así como a una población relativamente pequeña, han mostrado todos los gobiernos chilenos, después de que el país alcanzara su máxima extensión a fines del siglo XIX, interés en que los conflictos incipientes sean solucionados a través de “una sofisticada estrategia de negociaciones multilaterales”.<sup>2</sup>

Después de la experiencia de la dictadura militar, que llevó a Chile al aislamiento internacional entre 1973 y 1990, la máxima prioridad del gobierno del presidente Patricio Aylwin, además de restaurar las estructuras democráticas, fue la *reinserción*<sup>3</sup> del país en la comunidad internacional. Desde el inicio, el presidente Aylwin enfatizó la importancia de una política exterior pragmática e ideológica orientada a las necesidades del desarrollo económico y social del país. Esto debía hacerse diversificando las relaciones internacionales a nivel político, económico, social y cultural. El cambio en el enfoque de la política



internacional después del final del conflicto este-oeste del ámbito de la seguridad hacia la globalización de los mercados fue visto en Chile, como una oportunidad para el desarrollo progresivo y la modernización del país. El respeto y la protección de los derechos humanos gozaron igualmente de una prioridad especial dentro de la agenda de política exterior de Chile.<sup>4</sup>

Característica de la política exterior de los primeros veinte años de los gobiernos de la llamada *Concertación* a la que se habían unido los partidos opuestos a la junta militar a partir de 1990 fue el “acto de equilibrio”<sup>5</sup> entre la política exterior comercial orientada a la globalización y el enfoque regionalista del *regionalismo abierto*. Con el objetivo de buenas relaciones de vecindad, los gobiernos de Chile democrático adoptaron la tradición de política exterior de Eduardo Frei de la década de 1960, quien seguía en particular a través de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con sede en Santiago de Chile desde 1948, la estrategia de intensificar la cooperación interamericana y promover la integración latinoamericana.

Igualmente, el gobierno chileno buscó, inmediatamente después de la redemocratización, asumir los roles diplomáticos en foros multilaterales y, de esta manera, recuperar algo del respeto internacional de la era anterior a Pinochet. El enfoque de la política exterior debe verse en el contexto de un orden mundial global cambiante. Durante este período de transformación, el proceso de democratización del país fue visto por la élite política democrática chilena como parte de

una tendencia global hacia la democratización política y la liberalización económica, así como parte de una tendencia regional hacia la democratización, la integración económica y la seguridad cooperativa.

Con un enfoque especial en la protección de los derechos humanos, los gobiernos democráticos de Chile siguen desde 1990 la tradición de política exterior de su país, que se remonta hasta el periodo de posguerra de la Segunda Guerra Mundial. Chile fue uno de los co-iniciadores de la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos*







© Cancillería de Ecuador - OEA (Flickr)

*Humanos* de 1948. Ese mismo año, el país se unió a la Organización de Estados Americanos (OEA). Bajo los presidentes de la *Concertación*, Chile desarrolló una agenda de política exterior orientada a la defensa y protección internacional de los derechos humanos, reflejada en la ratificación de los principales acuerdos internacionales de derechos humanos, la participación en organizaciones multilaterales para la promoción de la paz, los derechos humanos y la democracia, y la colaboración en medidas de mantenimiento de la paz bajo el paraguas de las Naciones Unidas. Este enfoque multilateral es nuevamente parte del ADN de la política exterior chilena



después de la ruptura durante el periodo de la dictadura militar, o como lo expresó el entonces canciller Roberto Ampuero en el año 2018: “El multilateralismo es un imperativo de la política exterior de Chile [...]”.<sup>6</sup>

## Del regionalismo al internacionalismo

A partir de la normalización de sus relaciones bilaterales, Chile hizo desde 1990 un especial énfasis en el fortalecimiento de las iniciativas regionales para la resolución de conflictos y la cooperación económica y política, convirtiéndose de esta manera en un “motor del multilateralismo latinoamericano”.<sup>7</sup>

Chile apoyó la propuesta del presidente estadounidense Bill Clinton de resucitar la cumbre de los jefes de Estado y gobierno de los países de América del Norte y del Sur que se reunieron por última vez en Punta del Este, Uruguay, en 1967. Desde 1994 se reúne la Cumbre de las Américas de los Estados democráticos entre Canadá y Chile nuevamente en intervalos de tiempo más o menos regulares. El gobierno chileno organizó la segunda Cumbre en Santiago en el año 1998, teniendo así una vez más la oportunidad de presentarse como anfitrión de un importante foro internacional. El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle había sido también anfitrión de la Cumbre Iberoamericana dos años antes.

La Cumbre de Santiago marcó una apertura de la política exterior chilena más allá del enfoque de política regional. Por un lado, con su apoyo a la iniciativa de los Estados Unidos para revivir las cumbres interamericanas, el gobierno chileno señaló que el país se siente listo para asumir la responsabilidad más allá del continente. Por otro lado, la interrelación entre acciones multilaterales, regionales y bilaterales se mostró como la característica futura de la política exterior chilena. Chile optó por desarrollar una estrecha coordinación entre las iniciativas tomadas en diferentes niveles.<sup>8</sup>

En los últimos años, Chile ha desempeñado su papel en organizaciones multilaterales a través de una combinación de institucionalismo y pragmatismo. El país utilizó su participación en los comités internacionales para impulsar su propio desarrollo. Paralelamente, se vio a sí mismo como un defensor de los Estados más débiles e hizo campaña por las preocupaciones de estos, como la reducción de la pobreza, la superación de la desigualdad estructural, la integración social y la responsabilidad por la cooperación. La creciente influencia internacional de Chile es evidente, entre otras cosas, por el número de personalidades chilenas al frente de varias organizaciones multilaterales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1999-2012), la agencia para la prohibición de las armas nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL, 2001-2007), la Organización de los Estados Americanos (OEA, 2005-2015),

la Organización Mundial de la Mujer (ONU Mujeres, 2010-2013) o desde 2018 como Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En 2014, Chile fue elegido por tercera vez desde su regreso a la democracia después de 1996/97 y 2003/04 miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Estos ejemplos demuestran la voluntad de Chile de servir en organismos internacionales y asumir la responsabilidad, y demuestran la renovada reputación de la política chilena después de los años oscuros de la dictadura militar.<sup>9</sup>

Ante la crisis financiera y económica mundial de 2008, Chile fue líder en el grupo informal de gobernanza global dentro de las Naciones Unidas, que concluyó con la resolución 65/94 "The United Nations in global governance" ("Las Naciones Unidas en la gobernanza global") del 8 de diciembre de 2010. Esto apoya el multilateralismo democrático, entendiendo a las Naciones Unidas como el foro natural para tratar los problemas mundiales, y subraya la importancia de un sistema multilateral inclusivo, transparente y efectivo para enfrentar los complejos desafíos de hoy.

La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU es para Chile un tema prioritario para la paz y la estabilidad en el mundo. Como resultado, la posición chilena apoya la expansión y reforma de los métodos de trabajo de este organismo para fortalecer su capacidad y legitimidad. Chile opina que la reforma del Consejo requiere una representación justa y un aumento en la membresía que favorezca a los países en desarrollo, así como métodos de trabajo más transparentes y participativos. En este contexto, el país reconoce los esfuerzos de Brasil, Japón, India y Alemania (G-4) por un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, pero al mismo tiempo aboga, en relación a la expansión del Consejo de Seguridad, por una distribución geográfica equilibrada sin extender el derecho de veto a los nuevos miembros.<sup>10</sup>

## La paz y la seguridad internacional

Como parte de un fuerte compromiso con la paz, Chile ha contribuido a los esfuerzos para definir la seguridad multidimensional, lo que ha llevado a una mejor comprensión de las nuevas amenazas y cómo abordarlas de manera colectiva y preventiva. Desde la Comisión Militar Neutral en el conflicto del Chaco (1935) y el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en el conflicto entre India y Pakistán en 1949, Chile ha participado en 23 operaciones internacionales de mantenimiento de la paz. Desde su inicio en el año 2005, Chile ha participado en la Comisión para la Consolidación de la Paz (United Nations Peacebuilding Commission, PBC), fundada con el objetivo de fortalecer las tareas de reconstrucción de los países en situaciones posteriores a conflictos. El país también participa activamente en los diversos foros y mecanismos de los acuerdos multilaterales de desarme y no proliferación.

Hasta la fecha, el pináculo de su compromiso de mantenimiento de la paz ha sido la participación en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) de 2004 a 2017. Alrededor de 12,000 mujeres y hombres de las fuerzas militares y policiales chilenas participaron en esta misión de la ONU para mantener la paz y la seguridad en Haití durante estos 13 años.<sup>11</sup>

En el año 2011, Chile votó a favor de la Resolución 1973 de la ONU, que respondió a la nueva escalada en la guerra civil libia. Chile apoyó explícitamente el concepto de *responsibility to protect (RtoP)* (responsabilidad de proteger) para impedir que las personas sean objeto de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional.<sup>12</sup> Ya una década antes, Chile participó en la fundación de la Corte Penal Internacional (CPI) en La Haya. También apoya el trabajo de la Corte Internacional de Justicia (CIJ), aunque estaban pendientes ante ella dos casos contra Chile. El 27 de enero de 2014, la CIJ anunció su laudo arbitral en relación a la frontera marítima entre Chile y Perú. Desde el punto de vista del gobierno chileno, este límite ya se había establecido en los tratados trilaterales entre ambos países y Ecuador en 1952 y 1954. El laudo de la CIJ confirmó la opinión legal chilena, pero otorgó una compensación a Perú al reconocer sus derechos a una zona ampliada en el Pacífico. En 2019, la CIJ decidió a favor de Chile en los procedimientos pendientes desde 2015 sobre el acceso oceánico de Bolivia al Pacífico.

Si bien en los últimos años solo las disputas fronterizas con Bolivia han pesado sobre las relaciones bilaterales de Chile con sus vecinos, Chile ha estado involucrado en el Grupo de Río, del cual surgió desde el 2011 la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) así como en Unasur (Unión de Naciones Suramericanas) en el marco de la gestión regional de crisis.

En resumen, se puede decir que desde 1990 la política exterior chilena contribuyó a los procesos de cooperación bilateral, subregional, regional e interamericana, relacionados a las instituciones de prevención y gestión de conflictos creadas en el sistema interamericano, como el Tratado de Ayuda Mutua o el Pacto de Bogotá, y Naciones Unidas (Carta de las Naciones Unidas). Este enfoque ha permitido pasar de una política regional militarizada y a veces propensa a conflictos a una nueva dinámica continental de mayor cooperación y menos conflicto.

### **“Comercialización de la política exterior”<sup>13</sup>**

Un elemento estructural de la política exterior chilena, que ha mostrado continuidad en las diferentes fases de desarrollo político de Chile desde 1945, es la interconexión de la política exterior con la integración económica. Comenzando en la fase de mayor industrialización a partir de 1945, a través de la economía del desarrollo bajo

los presidentes Frei y Allende en los años 60 y principios de los 70 y la visión del “regionalismo abierto” en los primeros años de la Concertación, este enfoque de política de comercio exterior se puede encontrar en la agenda de política exterior de hoy, que tiene como objetivo la integración del mercado y la cooperación, así como la expansión de las relaciones económicas internacionales.

Esto se puede observar en la reacción abierta de Chile a la globalización del comercio mundial, que ha sido incorporada en la estrategia de política exterior como mínimo desde la presidencia de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000). Bajo la primera presidencia de Michelle Bachelet (2006-10), finalmente tuvo lugar un nuevo giro hacia los mercados del Pacífico en la región asiática, sin perder de vista el vecindario inmediato de América del Sur.<sup>14</sup> Chile se perfila hoy como un “estudiante modelo”<sup>15</sup> dentro de la OMC, que se adhiere estrictamente a las normas de la Organización.

La destacada importancia de la política de comercio exterior para Chile conlleva estructuras organizativas. Ya en 1979 se estableció la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (Direcon), un departamento del Ministerio de Relaciones Exteriores cuya tarea principal era y es coordinar los acuerdos comerciales bilaterales y la participación en foros internacionales y organizaciones comerciales. Además, Direcon tiene la tarea de promover el comercio exterior de Chile en todo el mundo a través de la agencia ProChile.

La fundación del Mercosur el 26 de marzo de 1991 fue seguida con interés por Chile. Ciertamente se percibieron las oportunidades creadas por la concentración y adaptación de normas y estándares en la región. Sin embargo, el nivel arancelario en Chile era de manera uniforme 11 por ciento desde 1991 y, por lo tanto, estaba por debajo del arancel externo común de 14 por ciento de la región del Mercosur, por lo que uno de los incentivos originales de lograr un nivel arancelario uniforme para los países miembros dejó de existir para Chile. Con el progresivo desarrollo positivo de la región del Mercosur en la década de 1990, este país, no obstante, buscó acceso a esta asociación comercial por debajo del umbral de membresía plena. El acuerdo de asociación entre Chile y Mercosur entró en vigencia en junio de 1996, lo que le permitió un acceso privilegiado a la región. Aparte de los intereses económicos en el Mercosur, también jugaron un papel los aspectos de políticas de seguridad. Desde una perspectiva chilena, una fuerte alianza de integración debería ayudar a mantener la paz en la región y consolidar permanentemente la democracia.

Durante la primera presidencia de Sebastián Piñera (2010-14), Chile tomó su propia iniciativa para crear un área económica integrada de América del Sur. Se unió en el año 2012 con Perú, Colombia y México para formar la Alianza del Pacífico, con el objetivo principal de liberalizar el comercio de bienes y servicios, la circulación de capitales y el libre movimiento de las personas. Con este objetivo, la Alianza debería

a mediano plazo promover el crecimiento, el desarrollo y la competitividad de sus estados miembros para contribuir a una mayor cohesión social y la reducción de la pobreza. Los países miembros de la Alianza del Pacífico representan actualmente a 225 millones de personas con un PIB acumulado de 1,950 millardos de Dólares de los Estados Unidos (lo que significa más del 40% del PIB de América Latina y el Caribe). Con una participación del tres por ciento en el comercio mundial, es la octava área económica más grande del mundo.<sup>16</sup> Su ubicación geográfica en la cuenca del Pacífico, las democracias estables con políticas macroeconómicas prudentes, el clima empresarial favorable y el compromiso tradicional con el comercio y la integración la han convertido desde el principio en una importante iniciativa de integración en América Latina.

Para Chile, la integración en la Alianza del Pacífico es "la continuación natural de un camino"<sup>17</sup> que fue trazado con la redemocratización del país a partir de 1990. La Alianza pretende ser un proceso de integración pragmático, comprensivo y abierto que no compita con ningún otro acuerdo regional. Aunque la primera fase de implementación se centró en cuestiones comerciales, la Alianza del Pacífico es más que un acuerdo de libre comercio. Se han logrado avances en la abolición de visas, becas para estudiantes, colaboración científica para combatir los efectos del cambio climático y otras áreas que contribuyen al desarrollo del país. Hoy, más de 59 países tienen estatus de observador en la Alianza del Pacífico, incluyendo 22 de la Unión Europea. Ecuador y Costa Rica se esfuerzan por ser miembros de pleno derecho.

Ya desde finales de la década de 1980 tuvo lugar con la fundación de CHILPEC (Comité Chileno para la Cooperación Económica del Pacífico) bajo los auspicios del Ministerio de Relaciones Exteriores, una orientación más fuerte hacia la región de Asia-Pacífico, lo que llevó en la década de 1990 inicialmente a la membresía en el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (Pacific Economic Cooperation Council, PECC), y luego a la admisión en la Comunidad Económica Asia-Pacífico (APEC). Desde entonces, Chile ha seguido expandiendo los lazos comerciales y diplomáticos con la región más allá del Pacífico. En el año 2004, este país acogió por primera vez la cumbre de jefes de Estado y de gobierno de los países miembros de APEC en Santiago. Durante el prólogo a la presidencia chilena de APEC en 2019, el presidente Piñera se comprometió inequívocamente con el libre comercio mundial basado en reglas uniformes y se opuso a cualquier forma de proteccionismo.<sup>18</sup>

De gran valor simbólico para la autoimagen de Chile fue la conclusión del acuerdo comercial bilateral con el país industrial Canadá en 1997 y la creación de una comisión comercial chileno-australiana (1998). El siguiente paso importante para la integración de Chile en los mercados mundiales fue la celebración de acuerdos

de libre comercio con la Unión Europea (2002/03) y los Estados Unidos (2003/04). Entre tanto, Chile ha firmado 26 acuerdos de libre comercio que incluyen a 64 países, más que cualquier otro país del mundo.<sup>19</sup>

Chile también es signatario del Acuerdo Comercial Transpacífico (TPP). Antes de que el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, retirara a los Estados Unidos del TPP inmediatamente después de asumir el cargo en enero de 2017, se había iniciado la ratificación del acuerdo en el parlamento chileno, a pesar de que en Chile también ha aumentado recientemente el número de críticos del Acuerdo. En una primera reacción a las acciones de la administración estadounidense, el gobierno chileno se mostró confiado en poder encontrar soluciones bilaterales con los socios del TPP.<sup>20</sup>

La actitud de la política exterior chilena frente a la terminación de este importante acuerdo de libre comercio muestra la creciente confianza de Chile en su propia fuerza, lo que se debe, en particular, a la exitosa diversificación de sus socios comerciales. El hecho de que Chile fuera el primer país sudamericano en ser incluido en la OCDE en mayo de 2010 también contribuyó a una mayor confianza en sí mismo.

## Política climática

Relativamente nuevos en la agenda de política exterior de Chile son los temas de protección climática y seguridad energética. En respuesta al fenómeno climático recurrente conocido como “El Niño”, y los efectos del cambio climático que Chile ha experimentado en los últimos años –en particular a través de periodos secos sin precedentes con calor extremo y en otras partes del país con lluvias torrenciales–, estos campos políticos también están tomando cada vez más importancia en la proyección internacional de Chile. Se respeta el papel de las Naciones Unidas en el debate sobre el clima y se observan las normas legales negociadas sobre el medio ambiente y el clima. Aunque Chile no es uno de los países del Protocolo de Kioto que se ven obligados a reducir sus emisiones, se ha comprometido a participar en el Mecanismo de Desarrollo Limpio (Clean Development Mechanism, CDM). El país acordó reducir para el año 2030 sus emisiones esperadas en las áreas de energía, uso de la tierra y silvicultura en un 30 por ciento en comparación con 2007.

Chile es consciente de la importancia de una política energética y ambiental responsable y sostenible. Antes de la cumbre climática COP15 en París, el gobierno chileno lanzó una campaña incomparable para pedir a la población que participe en su política climática internacional. Las posiciones negociadoras de Chile se

combinaron bajo los auspicios del Ministerio del Medio Ambiente y el Ministerio de Relaciones Exteriores. A pesar de todos los déficits que aún existen en la implementación práctica de las políticas ambientales y energéticas nacionales, Chile también puede desempeñar un papel de liderazgo para dar los siguientes pasos en la región en el área de protección climática y eficiencia/seguridad energética, ya que cuenta con recursos suficientes debido a su fortaleza política y económica.

En este contexto, el secretario general de la ONU, Antonio Guterres, le pidió al gobierno de Chile dirigir la estrategia de mitigación en el marco de la Cumbre de Acción Climática en Nueva York -septiembre de 2019-. Un claro compromiso como actor en los foros internacionales para involucrarse aún más en el área de protección climática en el futuro fue la decisión del gobierno chileno de organizar en Santiago de Chile la conferencia mundial sobre el cambio climático COP25, después de la cancelación a corto plazo de Brasil. Aunque la COP, finalmente, no pudo tener lugar en Chile debido a los disturbios sociales y las incertidumbres políticas internas, la simple disposición de organizar un evento de esta magnitud muestra que la protección del clima se ha convertido en una alta prioridad en la agenda política del país.

En abril de 2020, el gobierno chileno presentó oficialmente la actualización de su contribución nacional determinada (National Determined Contribution, NDC) a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). Chile fue el primer país latinoamericano y uno de los primeros países del mundo en cumplir con el compromiso del Acuerdo de París de ajustar periódicamente las NDC para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero para 2030 y abordar los impactos del cambio climático. El documento fue presentado por la Ministra de Medio Ambiente, Carolina Schmidt, a pesar de la persistente pandemia de COVID-19, a través de una videoconferencia realizada por Patricia Espinosa, Directora Ejecutiva de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. La NDC actualizada contiene objetivos y compromisos ambiciosos diseñados para permitir que el gobierno chileno incorpore los objetivos climáticos en los programas de estímulo económico lanzados ante la pandemia.<sup>21</sup>

## Conclusión

A pesar de todos los cambios de gobierno y diferencias partidistas, el compromiso con el multilateralismo está firmemente anclado en la doctrina de política exterior del país. Como consecuencia lógica, Chile se unió a la Alianza para el Multilateralismo lanzada por Alemania y Francia en abril de 2019.

En su discurso en la reunión de los cancilleres de los países que participaron en la Alianza en Nueva York el 26 de septiembre de 2019, el ministro de Relaciones



Exteriores de Chile, Teodoro Ribera, enfatizó que, dado el contexto global actual, “existe una necesidad urgente de renovar y fortalecer nuestra capacidad de actuar colectiva e internacionalmente si queremos consolidar la paz, superar la pobreza, lograr el desarrollo sostenible y proteger los derechos humanos”. En este sentido, aseguró el ministro que Chile deseaba “impulsar la modernización de las organizaciones internacionales y adaptarlas a los tiempos y necesidades actuales”. El ministro agregó que Chile es parte de esta Alianza, “convencido de que el multilateralismo se fortalecerá si los Estados y otros actores como la sociedad civil, el sector privado y el mundo académico comparten la responsabilidad de mantener o construir sociedades democráticas, pacíficas, sostenibles y justas”.<sup>22</sup>

Ante la actual crisis de COVID-19, que también ha llegado al continente sudamericano como mínimo desde marzo, el gobierno chileno está pidiendo una acción concertada de la comunidad global para superar la actual pandemia. En una videoconferencia con las autoridades de salud del Foro para el Progreso e Integración de América del Sur (Prosur), fue invitado, como Presidente *Pro Tempore* del foro, a conversar sobre la propagación de coronavirus en la región. Con sus interlocutores acordó que se deben tomar medidas coordinadas para mitigar el impacto potencial en la población de la región y que se deben desarrollar acciones conjuntas para proporcionar una respuesta integral a los desafíos globales.<sup>23</sup> En una iniciativa lanzada recientemente, Chile también está invitando a Alemania y a otros activistas a través de los órganos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) a desarrollar instrumentos y medidas para responder de forma temprana y colectiva ante futuras pandemias.



## Biografía

**Andreas M. Klein**, M.A., es Director de la oficina internacional de la Fundación Konrad Adenauer en Santiago de Chile.

---

## Referencias

1. Somavía, Juan y Oyarce, Pedro 2018: *Chile actor del sistema multilateral: Una tradición nacional*, Santiago, p. 29.
2. Barrios, Harald: *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay*, Opladen 1999, p. 126.
3. Milet, Paz V. 2000: Chile en el escenario multilateral. En: Rojas Aravena, Francisco (ed.): *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, Santiago, pp. 193-203, en: p. 194.

4. Riquelme, J. 2012: La política exterior de Chile y la Unión Europea: A diez años del Acuerdo de Asociación. En: *Relaciones Internacionales*, vol. 42, pp. 119-151, en: p. 124.
5. Zilla, Claudia: Chile nach zwanzig Jahren "Concertación" – Eine erfolgreiche Demokratie in Lateinamerika, *SWP-Aktuell* 27, März 2010, p. 3.
6. Somavía, Juan y Oyarce, Pedro 2018: *Chile actor del sistema multilateral: Una tradición nacional*, Santiago, p. 15.
7. Barrios, Harald: *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay*, Opladen 1999, p. 126.
8. Milet, Paz V. 2000: Chile en el escenario multilateral. En: Rojas Aravena, Francisco (ed.): *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, Santiago, pp. 193-203, en: p. 198.
9. Somavía, Juan y Oyarce, Pedro (ed.): *Chile actor del sistema multilateral: Una tradición nacional*, Santiago 2018, P. 31-32.
10. Sapag, Belén 2018: Proceso de reformas de Naciones Unidas: La perspectiva de Chile. En: Somavía, Juan y Oyarce, Pedro: *Chile actor del sistema multilateral: Una tradición nacional*, Santiago, pp. 351-392, en: pp. 364 ss.
11. Ministerio de Defensa Nacional – Gobierno de Chile 2017: Chile, 13 años en la misión de las Naciones Unidas para la estabilización de Haití, en: <https://www.defensa.cl/media/Haiti.pdf>, p. 5 [09.06.2020].
12. Fuentes Julio, Claudia: Chile's Human Rights Foreign Policy and RtoP. En: *Pensamiento propio* 41, p. 95-120.
13. Faust, Jörg: *Diversifizierung als außenpolitische Strategie – Chile, Mexiko und das pazifische Asien*, Opladen 2001, pp. 73 ss.
14. Wilhelmy, Manfred y Durán, Roberto 2003: Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y el 2000. En: *Ciencia Política*, Volumen XXIII, No. 2, p. 273-286.
15. Barrios, Harald: *Die Außenpolitik junger Demokratien in Südamerika. Argentinien, Brasilien, Chile und Uruguay*, Opladen 1999, p. 126.
16. Pantigoso, Paulo 2020: Tercera edición de la *Guía de Negocios e Inversión de los países miembros de la Alianza del Pacífico* en inglés, 22.01.2020, en: [https://www.ey.com/es\\_pe/entrepreneurship/pacific-alliance-business-and-investment-guide-2018-2019](https://www.ey.com/es_pe/entrepreneurship/pacific-alliance-business-and-investment-guide-2018-2019) [08.05.2020].
17. Francke, Matthias: Pazifik-Allianz: Die chilenische Perspektive. En: Foxley, Alejandro y Meller, Patricio (ed.): *Die Pazifik-Allianz. Einschätzungen aus der Region*, Santiago 2014, pp. 50-54, p. 53.
18. Prensa Presidencia 2018: Presidente Piñera encabeza lanzamiento de APEC Chile 2019, 12.12.2018, en: <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=88473> [08.05.2020].
19. Chumacero, Rómulo A / Fuentes, J. Rodrigo / Schmidt-Hebbel, Klaus 2004: Chile's Free Trade Agreements: How Big is the Deal?, Central Bank of Chile, *Working Papers* No. 264, Santiago, Junio 2004, pp. 1.

20. Subsecretario de Relaciones Económicas Internacionales 2017: Chile persistirá con su política de integración y de apertura comercial al mundo, 23.01.2017, en: <https://www.direcon.gob.cl/2017/01/canciller-munoz-chile-persistira-con-su-politica-de-integracion-y-de-apertura-comercial-al-mundo/> [08.05.2020].
21. Ministerio del Medio Ambiente 2020: Gobierno entrega la actualización de su compromiso de reducción de emisiones y medidas para enfrentar el cambio climático, 09.04.2020, en: <https://mma.gob.cl/gobierno-entrega-la-actualizacion-de-su-compromiso-de-reduccion-de-emisiones-y-medidas-para-enfrentar-el-cambio-climatico/> [08.05.2020].
22. Ministerio de Relaciones Exteriores 2019: Canciller Ribera participa en encuentro ministerial de la Alianza por el Multilateralismo, 26.09.2019, en: <https://minrel.gob.cl/canciller-ribera-participa-en-encuentro-ministerial-de-la-alianza-por-el-minrel/2019-09-26/175209.html> [08.05.2020].
23. Ministerio de Relaciones Exteriores 2020: Canciller tras reunión virtual de Prosur por coronavirus: "Lo que nos interesa es hacer los máximos esfuerzos para controlar este virus", 04.03.2020, en: <https://minrel.gob.cl/canciller-tras-reunion-virtual-de-prosur-por-coronavirus-lo-que-nos/minrel/2020-03-04/164019.html> [08.05.2020].



*“Colombia ha tenido, históricamente, respecto a las organizaciones internacionales un enfoque de acomodamiento o preservación del statu quo, con modestas iniciativas de reforma normativa para concertar el perfeccionamiento de algunos compromisos multilaterales”.*



## Colombia y sus contradicciones frente al multilateralismo

*Eduardo Pastrana Buelvas / Andrés Mauricio Valdivieso*

### La concepción de multilateralismo del gobierno de Iván Duque y de la sociedad civil colombiana

En principio, se puede sostener que el multilateralismo como principio político y legal es visible en América Latina, lo cual se puede justificar en los altos índices de participación de los Estados vecinos en la creación y articulación en gran parte de los regímenes y tratados internacionales donde se promueve la institucionalización de mecanismos de cooperación multilateral.<sup>1</sup> Sin embargo, es relevante anotar que, como elemento convergente en los países latinoamericanos, se observa que el “multilateralismo es concebido por la participación directa y protagónica de los jefes de Estado y de Gobierno de la región, por lo que persisten debilidades institucionales y limitaciones a la participación de la sociedad civil, en las instancias multilaterales tradicionales”.<sup>2</sup>

Ahora bien, se interpreta que el gobierno colombiano despliega, tanto en el plan de gobierno como en la práctica gubernamental, una serie de programas y proyectos que recogen algunas características de un multilateralismo orientado por el procedimiento diplomático y, también, adopta medidas de política exterior que responden a intereses y espectros



ideológicos compartidos y convergentes con otros Estados. Por ello, el gobierno de Colombia no institucionaliza ni despliega proyectos o programas relacionados con los modelos o estructuras de *global governance*.

Así pues, el gobierno de Colombia en el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022)<sup>3</sup> denominado “Pacto por Colombia: Pacto por la equidad”, en el apartado de pactos estructurales, presenta las bases y características de su gobierno y de su política exterior sobre el rol que pretende proyectar de Colombia en escenario global. En esa línea, el gobierno relaciona la categoría de multilateralismo para atender los problemas globales y las demandas sociales. Seguidamente, se establece como primer objetivo que Colombia debe asumir una “participación en la gobernanza de los grandes temas y desafíos de la agenda global que afectan a Colombia, y apuesta por el multilateralismo en defensa de la paz...”.<sup>4</sup> Asimismo, instituye la necesidad de “interlocutar con diversos actores sociales que tengan interés en los temas de la paz, de la seguridad y de la democracia”.<sup>5</sup> Por tanto, el Plan de Desarrollo incluye de cierto modo la concepción básica de *gobernanza*, pues reconoce la existencia de otros actores; y, además, registra la necesidad de vincularlos permanentemente en los procesos de interlocución.

Empero, tales referencias al multilateralismo y a la gobernanza global contienen algunos problemas, limitaciones y contradicciones tanto en la esencia del concepto que se presenta en el Plan de Desarrollo como en la práctica gubernamental. Por tanto, podemos evidenciar que, a pesar de que el multilateralismo y la gobernanza han sido contemplados como herramientas y modelos para abordar los problemas de Colombia y los temas globales, en el apartado de líneas estratégicas del Plan de Desarrollo (Punto 2 literal A) no se presentó el cómo se llevaría a cabo el despliegue multilateral regido por la gobernanza orientado a la práctica social y política. Lo que, además, denota falta de claridad del significado sobre el concepto, en la medida en que la *global governance* implica tanto el reconocimiento como la vinculación dialógica de actores estatales y no estatales para la toma de decisiones; aspecto que, ciertamente, se limita en lo dispuesto por los lineamientos operacionales del Plan de Desarrollo. Es así como, por ejemplo, el gobierno instituye que para alcanzar los objetivos del plan se apela al liderazgo del ejecutivo para “la incorporación de los distintos sectores del Estado”;<sup>6</sup> además, se especifica que el “Ministerio de Relaciones Exteriores liderará el ejercicio de construcción de formas de gobernanza”,<sup>7</sup> pero en ningún apartado relaciona o proyecta la articulación y vinculación de actores que representen los diversos y complejos intereses de la sociedad civil en los procesos decisorios. Por el contrario, en la explicación de las estrategias del Plan de Desarrollo se presenta únicamente la necesidad de interlocutar entre las entidades del Estado.

En esa misma línea, en el último párrafo de los lineamientos estratégicos se instituye que “El Gobierno nacional creará el Sistema Nacional de Cooperación Internacional como estrategia para la orientación y coordinación de las entidades a nivel nacional, departamental, distrital y municipal, así como del sector privado y no gubernamental para coordinar la política exterior”,<sup>8</sup> pero no se encuentra evidencia de que se haya creado el Sistema o de la existencia de un proyecto en ese sentido. En suma, el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Duque evidencia la falta de claridad para ejecutar los modelos de multilateralismo y la esencia de las estructuras de gobernanza global. En ese contexto, se colige que el multilateralismo y la gobernanza que se instituye en las bases del Plan Nacional de Desarrollo atienden a un ejercicio de retórica y de campaña o prestigio ante la comunidad internacional. De igual relevancia que el documento oficial de Principios y Lineamientos de la Política Exterior colombiana denominado *Política Exterior responsable, innovadora y constructiva 2018-2022*, realiza las mismas acotaciones de apertura sobre multilateralismo y gobernanza; empero, en el último apartado denominado “Acciones” no se establece las estrategias para operacionalizar tales categorías.

Por su parte, sobre la práctica gubernamental, también se colige que ha prevalecido fundamentalmente un multilateralismo orientado por procedimientos diplomáticos y medidas de política exterior compartidas con otros Estados de la región. Esto se puede interpretar desde el inicio del gobierno, pues el 10 de agosto del 2018 el Ministerio de Relaciones Exteriores en cabeza del excanciller Carlos Holmes Trujillo presentó y proyectó la política internacional de Colombia,<sup>9</sup> de tal manera, que puntualizó los aspectos prevalecientes de la política exterior. En consecuencia, se informó que para abordar el problema de las migraciones provenientes de Venezuela acudirá a la mediación y liderazgo de la ONU y a los procedimientos diplomáticos para alinear otros Estados que promuevan sanciones morales y políticas al régimen venezolano. Para ello, enunció que “Colombia respalda una gran coalición democrática internacional...”.<sup>10</sup> Con respecto a la economía, establece que “se pondrá en marcha una diplomacia económica, comercial y cultural muy dinámica. La tarea de las embajadas y representaciones económicas y comerciales será conseguir herramientas para que la economía crezca”.<sup>11</sup> Asimismo, el ministro comunicó que “liderará con países afines, como el Grupo de Lima”<sup>12</sup> para abordar los intereses y problemas comunes. Lo anterior permite inferir que el procedimiento diplomático y la alienación ideológica y de intereses se configuran como los criterios rectores de la política exterior durante este gobierno.

Aunado a todo lo anterior, sobre el tema de la paz, el gobierno de Duque desplegó procedimientos diplomáticos en aras de lograr apuntalar cooperación



financiera y política para la implementación de los puntos suscritos en el Acuerdo de Paz firmado entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Estado colombiano. En ese sentido, el 15 de enero del 2019 el presidente Duque promovió que la Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas sesionara en Cartagena, Colombia, en donde se trataron como temas centrales dos aspectos de interés nacional: el financiamiento y las alianzas estratégicas para la paz.

Por tanto, el gobierno colombiano desplegó un procedimiento diplomático que, en general, terminó consiguiendo la continuidad del apoyo de la comunidad internacional representada en el sistema de Naciones Unidas en aras de mejorar los estándares para la implementación del Acuerdo de Paz. Pero que, además, fue controvertido y criticado por organizaciones de la sociedad civil, ya que, en la práctica doméstica, el Ejecutivo no demuestra apoyo decisivo sobre la implementación del Acuerdo de Paz, lo que se puede constatar en las objeciones presidenciales<sup>13</sup> presentadas para no aprobar el Proyecto de Ley Estatutario a la Jurisdicción Especial para la Paz, institución cardinal en materia de justicia para la construcción de una paz duradera y sostenible.

Posteriormente, el 20 de febrero de 2020 la Alta Comisionada para los Derechos Humanos presentó un informe sobre las preocupaciones en Colombia, entre lo que se destaca el llamado de atención para que se adopten medidas de protección a los líderes sociales y programas para abordar la violencia endémica que permita mejores niveles de convivencia social.<sup>14</sup> Frente a esto, el presidente Duque respondió que dicho informe era una “intromisión a la soberanía nacional” y que tenía “sesgos” que no permiten comprender la situación nacional.<sup>15</sup> Por lo que se puede evidenciar que los procesos derivados de la institucionalización de estrategias multilaterales son idóneos y plausibles cuando se corresponden con los intereses del gobierno nacional.

Por otra parte, el multilateralismo promovido por la sociedad civil colombiana se podría enmarcar en una forma que pretende alcanzar niveles estructurales de gobernanza global desde las bases sociales, pues generalmente las organizaciones de la sociedad civil convocan y presionan a las entidades del Estado en aras de que el gobierno reconozca y, eventualmente, atienda a sus demandas o incluya sus intereses en las decisiones estatales. Es así como, por ejemplo, en materia de derechos humanos las organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales se han agrupado y consolidado las redes de cooperación y de coordinación de sus intereses para promover presión y aunar esfuerzos, con el objetivo de tener mayor impacto o influencia social y política. Fue así como se creó la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD), la Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza), entre otras.

No obstante, a pesar de que organizaciones y colectivos de la sociedad civil intentan participar en el proceso de formulación de políticas públicas y de construcción de regímenes tanto domésticos como subregionales e internacionales, son iniciativas que quedan rezagadas al conflicto político con otros actores afines a la identidad ideológica del gobierno, que en la mayoría de las ocasiones tienen más recursos de poder y gozan de aproximación o acuerdos programáticos con el gobierno. Por tanto, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, comunidades académicas, colectivos y otros actores sociales quedan rezagados al ejercicio de presión política, escrutinio público y control político y social. Esto se puede evidenciar fundamentalmente en temas, por ejemplo, del medio ambiente, como el otorgamiento de licencias para explotación de recursos no renovables, en el ejercicio de consultas previas ante las comunidades minoritarias (indígenas o afrodescendientes).

Dado lo anterior, es menester anotar que más de 500 ONG presentaron un informe en Bruselas dirigido a los eurodiputados en el que evaluaron el primer año del gobierno de Duque frente a los compromisos en materia de derechos humanos. El informe lleva por título *El Aprendiz del Embrujo*,<sup>16</sup> y en él se destacan consideraciones sobre la falta de apertura para el diálogo directo con las organizaciones sociales que trabajan en Colombia, por lo que se aseveró que “el gobierno ha decidido fingir la paz y reinventar la guerra. Se ha empeñado en la negación de un Acuerdo de Paz ejemplar para el mundo. No ha aceptado que dicho acuerdo es un compromiso de Estado”.<sup>17</sup> Asimismo, se enfatiza en consideraciones como que el Gobierno “intenta el debilitamiento del Sistema Interamericano de Protección para los Derechos Humanos”,<sup>18</sup> “la negativa a recibir los procedimientos Especiales de la ONU”<sup>19</sup> y “la ausencia de mecanismos participativos y transparentes de seguimiento a recomendaciones internacionales”.<sup>20</sup> Todo ello denota la falta de interés del gobierno de Duque por abrir canales de diálogo y concertación, pero, sobre todo, de incluir o reconocer en la toma de decisiones a las minorías, a la población vulnerable y a las organizaciones de la sociedad civil en el marco del respeto por los derechos humanos de la diversa y multicultural sociedad colombiana.

Por lo tanto, se cuestiona la legitimidad del ejercicio multilateral y de gobernabilidad que promueve el gobierno, pues tal y como se ha comprendido el sentido de la cooperación desde la gobernanza global, debe permitir ser incluyente, pluralista y dialógico entre los actores y sujetos participantes. Es por ello, que se ha señalado que la cuestión de la legitimidad exige rediseñar el multilateralismo, desde diferentes miradas, procurando la incorporación de las sociedades civiles a estos espacios de toma de decisiones, de inclusión ciudadana y de multilateralidad.<sup>21</sup>

## Colombia como receptora de cooperación internacional

Colombia ha sido históricamente beneficiaria neta de cooperación internacional al desarrollo, debido al largo conflicto armado interno que ha enfrentado, a pesar de que fue clasificada por la OCDE y el Banco Mundial como un país de renta media en 2013. Sin embargo, ha sido también, en los últimos 15 años, receptora y oferente de cooperación triangular (CT) y Sur-Sur (CSS) en diferentes áreas. Colombia comenzó a ser beneficiaria de la cooperación internacional en los años cincuenta y setenta del siglo pasado, cuando accedió a recursos financieros que promovió el Banco Mundial a través de la Misión Currie. Igualmente, en los 60 canalizó recursos para consolidar su modelo económico de sustitución de importaciones, el cual fue promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En los setenta, se crea la División Especial de Cooperación Técnica Internacional en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), que se encargó de coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores los programas de cooperación.

La cooperación internacional durante esa década se canalizó hacia la cobertura de las necesidades básicas de la población, en áreas como la salud, educación, agua potable, nutrición y vivienda. Colombia, en el marco de la crisis de la deuda de los ochenta, obtuvo recursos de cooperación internacional para equilibrar la balanza de pago, reducción del gasto público y privatización de las empresas. El gobierno colombiano creó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) en 1996, con el propósito de aumentar los recursos y mejorar los beneficios que el país pudiese captar en materia de cooperación.

Además, Colombia comenzó, por un lado, a narcotizar su agenda de cooperación con EE.UU. para la lucha en contra de los carteles de drogas en los noventa. Por otro, fue favorecida por la UE con el SGP-Drogas (Sistema General de Preferencias) en el marco del principio de corresponsabilidad entre productores y consumidores de drogas. La corresponsabilidad como principio fue también un referente para la estrategia diplomática que Colombia desplegó a comienzos del siglo XXI, a fin de garantizar el flujo de recursos de cooperación internacional para mitigar los efectos de conflicto armado interno y, en caso de que los diálogos del gobierno colombiano con las guerrillas de las FARC tuviesen éxito, poder contar con el apoyo de la comunidad internacional para financiar el posconflicto. Sin embargo, el llamado proceso de paz del Caguán, que lideró el presidente Andrés Pastrana (1998-2002), fracasó en 2002.<sup>22</sup> En tal sentido, la sistemática violación por parte de las FARC del cese de hostilidades y el uso indebido de la “zona de despeje” en medio de las negociaciones con Pastrana, logrando fortalecerse, significaron no solamente un realineamiento ideológico del gobierno con EE.UU. sino además una securitización y despoltización del conflicto armado interno a través del “Plan Colombia”, el cual fue concedido por el gobierno

de Bill Clinton en 1999. Álvaro Uribe (2002-2010) fue el sucesor de Pastrana en la presidencia de Colombia y bilateralizó temática y geográficamente las relaciones con EE.UU. en términos de seguridad y comercio. Logró articular el conflicto colombiano a la guerra global contra el terrorismo que desató George Bush en el marco del Plan Colombia, de manera que este país se convirtió en un gran receptor de cooperación militar por parte de EE.UU. En contraste, Juan Manuel Santos (2010-2018), el sucesor de Uribe, desplegó en la política exterior colombiana (PEC) una diplomacia para la paz, a fin de legitimar internacionalmente el proceso de paz con las FARC (2012-2016) y buscar la cooperación internacional para los programas del posconflicto. En consecuencia, actores relevantes de la comunidad internacional, tales como la UE, la ONU, Alemania, EE.UU., etc., cooperan actualmente con Colombia en la construcción de una paz estable y duradera.

## Colombia en organizaciones internacionales regionales y globales

Colombia ha tenido, históricamente, respecto a las organizaciones internacionales un enfoque de acomodamiento o preservación del *statu quo*, con modestas iniciativas de reforma normativa para concertar el perfeccionamiento de algunos compromisos multilaterales. Por eso, los proyectos de regionalismo cerrado (Unasur-CELAC) y con énfasis en la exclusión de EE.UU. y los modelos autonomistas de desarrollo e integración tienden a ser percibidos por esas élites como contrarios a sus intereses. Sus políticas exteriores, de defensa y seguridad mantienen continuidades como la cercanía a EE.UU., el interamericanismo, la vocación subregional andina y la búsqueda de apoyos contra problemas como el narcotráfico y los vínculos internacionales de los grupos alzados en armas, desde una óptica predominantemente doméstica de la seguridad.

Colombia ha tenido una participación en organizaciones y foros internacionales regionales y globales en los últimos 9 años. En tal sentido, se puede apreciar la ejecución presupuestal anual de la cancillería durante dicho período. Se observa que: a) la participación en la ONU encabeza el uso de recursos con un 55%, solamente considerando el fondo general, b) la OEA recibe la segunda prioridad, c) la Comunidad Andina, Unasur (se retiró en 2018) y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) ocuparon los siguientes puestos de interés, y d) en conjunto, las arquitecturas regionales sumadas (sin SEGIB por el rol de España) representaron 42% del gasto ministerial total en el periodo. El uso de recursos refleja el compromiso regular del país con el multilateralismo y el regionalismo, si bien los aportes resultan menos constantes para entes como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

y el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). La asignación presupuestal refleja una parte de la importancia política de los foros y organismos, pero también depende de la fortaleza, periodicidad o formalidad institucional de esas estructuras, por lo que resulta una aproximación de implementación, pero no necesariamente una comparación sistemática. En la ONU, la OEA, la CAN y la Alianza del Pacífico (AP) se concentran básicamente los intereses e iniciativas de Colombia, además, de los canales bilaterales.

**Tabla No. 1 de las contribuciones de Colombia diversas organizaciones internacionales**

GASTOS (USD)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL	%
ONU	2,326,880	2,660,345	3,232,396	4,428,163	5,557,152	7,857,622	0	4,840,411	14,994,955	45,897,923	55.5
OEA	2,099,524	520,656	1,288,442	4,046,395	2,776,516	2,015,553	0	583,692	4,714,288	18,045,066	21.8
CAN	1,069,391	1,131,880	1,163,707	1,202,373	1,248,262	1,273,813	0	745,883	0	7,835,309	9.5
SEGIB	38,680	4,785,476	47,379	55,983	73,942	84,826	0	84,114	0	5,170,400	6.3
UNASUR	0	0	187,419	717,855	602,898	840,798	0	0	0	2,348,970	2.8
CARIBE	140,315	143,336	144,954	278,998	323,348	0	0	9,548	428,245	1,468,745	1.8
ALADI	244,160	223,236	237,739	250,819	0	0	0	0	0	955,954	1.2
SELA	75,505	77,063	76,861	40,409	50,246	0	0	0	528,423	848,509	1.0
CEPAL	43,795	14,842	6,094	\$0	0	0	0	0	0	64,731	0.1
PROSUR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0
<b>TOTAL</b>	<b>6,038,249</b>	<b>9,556,833</b>	<b>6,384,993</b>	<b>11,020,995</b>	<b>10,632,365</b>	<b>12,072,612</b>	<b>0</b>	<b>6,263,648</b>	<b>20,665,912</b>	<b>82,635,606</b>	<b>100.0</b>

**DETALLE**

GASTOS (USD)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ONU	2326880	2660345	3232396	4428163	5557152	7857622	0	4840411	14994955
OEA	2099524	520656	1288442	4046395	2776516	2015553	0	583692	4714288

Fuente: Cancillería de Colombia. Elaboración propia

Colombia es miembro de la AP (2012) conjuntamente con México, Chile y Perú con quienes se propuso: 1) construir un área de integración profunda que avance hacia el libre flujo de bienes, capitales, servicios y personas, 2) impulsar el desarrollo, crecimiento y competitividad de las economías de los países partes con miras a mejorar el bienestar de sus sociedades, y 3) convertirse en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial con proyección al mundo,

especialmente a Asia-Pacífico. Sin embargo, luego de modestos avances, la AP proclamó en 2018 su 'Visión estratégica al 2030', que tiene como uno de sus puntos centrales las relaciones externas e interinstitucionales de la AP; de ahí se destaca la meta de tener diez Estados asociados adicionales para ese año, su articulación a foros internacionales como la OCDE y el G-20 que sirvan a sus objetivos, y la contribución al fortalecimiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Asimismo, se habla de fortalecer la cooperación económico-comercial con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por sus siglas en inglés), y obtener el estatus de observador en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, siglas en inglés), buscando aproximarse a la consolidación de un área de libre comercio con Asia-Pacífico. También se versa sobre la construcción de una relación de 'cooperación estructurada' con la Unión Europea "que permita profundizar nuestros vínculos birregionales y favorezca el posicionamiento global de la Alianza".<sup>23</sup> Finalmente, se plantea promover la cooperación Sur-Sur, y trabajar con proyectos y programas activos con los Estados observadores, y con las instituciones internacionales que respaldan la Alianza. De la mano de los objetivos de inserción internacional, se habla de fortalecer la infraestructura física y digital, el comercio y el financiamiento para las pymes, entre otros. De aquí podemos destacar la importancia de una mayor cooperación con la UE;<sup>24</sup> especialmente de cara a iniciativas como la Alianza por el Multilateralismo impulsada decisivamente por Alemania y Francia,<sup>25</sup> la Iniciativa Alemana para América Latina y el Caribe, y la posibilidad de estrechar vínculos económico-políticos de cara a temas clave como la crisis climática, y recibir apoyo europeo para la defensa y el fortalecimiento de democracia en la región. Infortunadamente, el actual presidente de Colombia, Iván Duque, tiene un enfoque proteccionista y ha frenado el avance de la AP.

## Colombia y el multilateralismo en las últimas dos décadas

En este orden de ideas, Colombia priorizó en la década pasada su relación con los EE.UU., manteniendo un esquema de *respice polum* (mirar a la estrella del norte). Esta resulta más una preferencia geopolítica que una doctrina precisa de política exterior desde comienzos del siglo pasado, la cual ha determinado la mirada colombiana desde entonces.<sup>26</sup> Además del alineamiento voluntario en nombre de la cooperación en seguridad, la búsqueda de un tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos se convirtió, en el plano comercial, en el objetivo principal, con lo cual los procesos de regionalización que se llevaban a cabo a nivel latinoamericano pasaron a un segundo plano y el relacionamiento con otros actores y los temas de la agenda global se mantuvieron en una posición secundaria o marginal. La agenda internacional de Colombia durante la era Uribe se securitizó extremadamente y se

plegó al discurso antiterrorista como recurso casi único en el ámbito temático; es decir, se *terrorizó*,<sup>27</sup> *concentró* y *bilateralizó* extremadamente en los EE. UU. desde un punto de vista geográfico y temático. En esa medida, el país se distanció de su tradición con el multilateralismo. En consecuencia, ni Latinoamérica ni Europa ni Asia y mucho menos África merecieron la atención que debieron tener.

Por su parte, Santos le dio un giro a la PEC, cuyo objetivo estratégico fue la diversificación geográfica y temática, lo cual le permitió reconstruir las relaciones con los Estados latinoamericanos.<sup>28</sup> Por ello, una de las prioridades del gobierno Santos era restablecer y normalizar las relaciones de Colombia con dos de sus vecinos más tocados por el conflicto: Venezuela y Ecuador. Asimismo, dio punto final a la permanente confrontación que Uribe había protagonizado con las agencias de la ONU en Colombia, por sus reparos a causa de las violaciones de DD.HH. y derecho internacional humanitario (DIH) por parte de las FF.AA. en el marco del conflicto colombiano. Con miras a esto, desde el inicio de su administración reconoció la existencia de “conflicto” armado, buscando el compromiso pleno de las FF.AA. con el DIH y pensando en ir creando la base internacional de legitimidad a los futuros diálogos de paz. Adicionalmente, la presidencia de Santos tuvo como pilares de relación de Colombia con la ONU el desarrollo de la agenda e indicadores de desarrollo sostenible, el apoyo político y policial a la misión de estabilización en Haití (MINUSTAH), la agenda de lucha contra el cambio climático, el impulso a la discusión sobre el problema mundial de las drogas y la búsqueda del respaldo financiero e institucional de la ONU para acompañar las negociaciones con las FARC y, posteriormente, la verificación del cumplimiento del Acuerdo de Paz firmado en 2016. Se pretendió dar coherencia e integración a las metas ambientales, económicas, de seguridad, de paz y de política exterior.

Por otra parte, en cuanto a la CSS y la CT de Colombia, se evidenció en los últimos 12 años un aumento sustancial del papel receptor por parte de Centroamérica y el Caribe. Desde 2008, con la iniciativa del gobierno Uribe para ofrecer CSS al Caribe, y la decisión en 2010 de participar del Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica (PRCM), en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, Colombia pasa de ser un miembro pasivo del Proyecto Mesoamérica a intentar convertirse en gestor de CSS, siguiendo los pasos de México.<sup>29</sup> Se ha tratado de dos estrategias subregionales que representan los lineamientos de la oferta colombiana y que pretenden construir redes de cooperación entre sector público, sector privado y organizaciones de la sociedad civil de ambas partes.

Primero, entre 2008 y 2009, se formula y empieza a implementar la Estrategia de Cooperación de Colombia con la Cuenca del Caribe (ECCC), la cual impulsa



proyectos en bilingüismo, educación técnica, atención y prevención de desastres naturales, seguridad alimentaria y nutricional, movilidad académica, cultura y medio ambiente.<sup>30</sup> En segundo lugar, se formuló en 2010 el PRCM, que impulsa iniciativas en los *issues* de promoción social, gestión de calidad, servicios públicos, gobernabilidad local, seguridad pública y apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas. En 2016 se optó por una mayor coordinación entre el PRCM y los lineamientos del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), impulsando, además, temas como transporte, energía, telecomunicaciones, facilitación comercial, salud, medio ambiente, vivienda, gestión del riesgo y seguridad alimentaria.<sup>31</sup>

En cuanto a la CT, resalta que en el periodo 2011-2016 Colombia ofreció como pivote 22 proyectos hacia 23 países beneficiarios, así: 3 en 2011, 6 en 2012, 7 en 2013, 6 en 2014, 1 en 2015 y 8 en 2016. Entre los destinatarios se destacaron los 7 países de Centroamérica (Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Nicaragua y Belice) y 3 del Caribe (Dominica, Rep. Dominicana y Cuba). Estos proyectos individuales de CT se adicionaron a otros que fueron colectivamente a Centroamérica y el Caribe en el marco de las dos estrategias subregionales de Colombia. Habría que añadir que la CT del país hacia Centroamérica aumentó un poco en el marco de la Estrategia de Cooperación Internacional en Seguridad Integral (ECISI) de Colombia, la cual hace énfasis en la lucha contra el crimen organizado transnacional (COT) y está dirigida a países solicitantes de Centroamérica, el Caribe, Suramérica y África. Para tener una idea de lo que Colombia aporta como pivote, puede tomarse el dato de 2016 en CT, que señala que de 8 proyectos aprobados por los participantes ese año, por un valor total de 5.2 millones de euros, el país se comprometió con una contrapartida de 800 mil euros.<sup>32</sup> En fin, Colombia reportó, entre 2011 y 2016, que ejecutó 35 proyectos como pivote. Tales proyectos fueron financiados por EE.UU., Alemania, Corea del Sur, Australia, Japón, Canadá e Israel, y el resto por agencias de la ONU, la Unión Europea la OEA y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

El nuevo gobierno de Iván Duque (desde agosto de 2018) ha comenzado con unas relaciones muy tensas con la ONU. En mayo de 2019, se armó una controversia cuando un diario nacional expuso la presunta sugerencia de una funcionaria de Cancillería ante delegados de la ONU de que retiraran del país algunas agencias, como ONU Mujeres y el Fondo de Población; además, de solicitar más énfasis en los Objetivos de Desarrollo Sostenible que en la cooperación para la implementación del Acuerdo de Paz.<sup>33</sup> En junio, el Consejo de Derechos Humanos colisionó con el Ejecutivo, estimando que no se estaban adoptando seriamente las garantías de seguridad para los desmovilizados de las FARC.



Sin dejar la tradición interamericanista, la política exterior del gobierno Duque ha tendido principalmente a la construcción de una alternativa para reemplazar a Unasur, organismo que entró en crisis menos de una década después de lanzarse en 2008. Desde el final del segundo mandato de Santos, tanto Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay como Perú decidieron suspender indefinidamente su participación al hacerse insostenibles las divergencias de objetivos y valores con el régimen dictatorial de Venezuela. Desde esta perspectiva, Duque apoyó la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), que se formalizó en marzo de 2019 en Santiago (Chile) y agrupa a 8 gobiernos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay y Guyana. Sin embargo, Prosur suscita escepticismo en cuanto a su capacidad para dotarse de instituciones, fomentar la integración y perdurar en el tiempo. Está añadiendo conflictos ideológicos a un vecindario previamente fracturado, y resulta muy difícil prever su influencia positiva en Venezuela considerando que arquitecturas más gruesas y de larga data –como la ONU o la OEA– no pudieron mitigar la crisis ni imponer sanciones al gobierno venezolano. En suma, la crisis del regionalismo en América Latina pone en evidencia que su funcionamiento solo ha sido posible cuando se ha producido una convergencia ideológica entre los presidentes de turno, lo cual se aleja mucho de la idea de un multilateralismo efectivo en la región.



© Mat Reding - UN (Unsplash)

## El gobierno colombiano y el valor que le concede al multilateralismo

Para empezar, cabe anotar que a pesar de que existe registro oficial que Colombia participó en la reunión fundacional ministerial del proyecto denominado “The Alliance For Multilateralism”, liderada por los gobiernos de Alemania y Francia en septiembre de 2019, no se evidencia un interés claro del gobierno colombiano en proyectar y, eventualmente, liderar procesos que respondan a exigentes estándares de multilateralismos efectivos, cuando el resultado de la cooperación no satisfaga en gran medida los objetivos gubernamentales. Además, sobre este proyecto en específico, el gobierno colombiano no ha publicitado cambios o referencias institucionales que permitan contribuir a los procesos multilaterales que se puedan desarrollar y que se deriven de la Alianza.

Ahora bien, a pesar de que en documentos oficiales como el Plan Nacional de Desarrollo (2018-2022) y en los “Principios y lineamientos de la política exterior colombiana: Política exterior responsable, innovadora y constructiva 2018-2022”, se incorporan los conceptos de multilateralismo y de gobernanza global y regional para afrontar los asuntos y problemas fijados en la agenda internacional y nacional, no se parametrizan ni se desarrollan en los apartados de los lineamientos estratégicos o de acciones a implementar.

Por tanto, la enunciación de tales aspectos como categorías de gobierno, sin darles operatividad, se constituiría como una falacia o un acto de retórica. Además, si se tiene en cuenta el desarrollo gubernamental, se puede interpretar que el gobierno de Duque concede relevancia al multilateralismo cuando este satisface sus intereses. La sociedad civil en Colombia apuesta en gran parte al multilateralismo para la satisfacción de sus demandas legítimas, pues de esta manera ha podido incidir indirectamente en algunos procesos de índole pública, pero también le ha permitido ejercer control político y social o promover mecanismos de veeduría coordinada con distintos actores civiles.

En conclusión, a pesar de que Colombia en la última década se ha mostrado como un país abierto y proclive al multilateralismo, en la actualidad se proyecta un escenario de cooperación multilateral mediado únicamente por intereses de un espectro ideológico que, ciertamente, limita y fractura toda posibilidad de diálogo y de inclusión multilateral efectiva para abordar los problemas comunes regionales y globales.

## Biografías

**Eduardo Pastrana Buelvas** es profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

**Andrés Mauricio Valdivieso** es profesor de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJ) y miembro del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales, América Latina e Integración (GRIALI) de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.

---

## Referencias

1. Sanahuja, José Antonio 2013: Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder. En: Serbín, Andrés y Tarditi, Elena (eds.): *La consolidación de la democracia en los espacios regionales. Miradas cruzadas: América Latina y Europa*, P. 87-122, en: p. 30.
2. Gerbasi, Fernando 2012: *El nuevo multilateralismo regional. Venezuela y los cambios geopolíticos en América Latina*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas, p. 3.
3. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 2018: Pacto por Colombia: Pacto por la equidad, 08.2018, en: <https://id.presidencia.gov.co/especiales/190523-PlanNacionalDesarrollo/index.html> [22.04.2020].
4. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 2018: Pacto por Colombia: Pacto por la equidad, 08.2018, P. 116-136, en: <https://id.presidencia.gov.co/especiales/190523-PlanNacionalDesarrollo/index.html> [22.04.2020].
5. *Ibid.*
6. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia: Pacto por la equidad, 08.2018, p. 117, en: <https://id.presidencia.gov.co/especiales/190523-PlanNacionalDesarrollo/index.html> [22.04.2020].
7. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia: Pacto por la equidad, 08.2018, p. 118, en: <https://id.presidencia.gov.co/especiales/190523-PlanNacionalDesarrollo/index.html> [22.04.2020].
8. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia: Pacto por la equidad, 08.2018, p. 130, en: <https://id.presidencia.gov.co/especiales/190523-PlanNacionalDesarrollo/index.html> [22.04.2020].
9. Presidencia de la República de Colombia 2018: Ministro de

- Relaciones exteriores presentó la política internacional de Colombia, 10.08.2018, en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180810-Ministro-de-Relaciones-Exteriores-presento-la-nueva-politica-internacional-de-Colombia.aspx> [22.04.2020].
10. Presidencia de la República de Colombia 2018: Ministro de Relaciones exteriores presentó la política internacional de Colombia, 10.08.2018, en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180810-Ministro-de-Relaciones-Exteriores-presento-la-nueva-politica-internacional-de-Colombia.aspx> [22.04.2020].
  11. Presidencia de la República de Colombia 2018: Ministro de Relaciones exteriores presentó la política internacional de Colombia, 10.08.2018, en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180810-Ministro-de-Relaciones-Exteriores-presento-la-nueva-politica-internacional-de-Colombia.aspx> [22.04.2020].
  12. Presidencia de la República de Colombia 2018: Ministro de Relaciones exteriores presentó la política internacional de Colombia, 10.08.2018, en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180810-Ministro-de-Relaciones-Exteriores-presento-la-nueva-politica-internacional-de-Colombia.aspx> [22.04.2020].
  13. Presidencia de la República de Colombia 2019: Objeciones al proyecto de Ley Estatutaria de la JEP busca que tengamos una justicia transicional que les de confianza a todos los colombianos, 16.03.2019, en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190316-Objeciones-proyecto-Ley-Estatutaria-JEP-justicia-transicional-confianza-colombianos-Presidente-Duque.aspx> [22.04.2020].
  14. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos en Colombia 2019: Informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, 26.02.2020, en: <https://www.hchr.org.co/index.php/informes-y-documentos/informes-anales> [22.04.2020].
  15. Presidencia de la República de Colombia 2020: No puede haber sesgos: Presidente Duque sobre informe de la Comisionada de Derechos Humanos, 27.02.2020, en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/No-puede-haber-sesgos-dijo-Presidente-Duque-sobre-informe-de-la-Comisionada-de-Derechos-Humanos-de-la-ONU-200227.aspx> [23.04.2020].
  16. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD) / Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza) / Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU) 2019: *El Aprendiz del Embrujo 2019: Balance del primer año de gobierno de Iván Duque*, 01.09.2019, en: <https://drive.google.com/file/d/1aR8eqDGGAC0FGkzYQ-gptBk5FshjeoWu/view> [24.04.2019].
  17. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD) / Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza) / Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU) 2019: *El Aprendiz del Embrujo 2019: Balance del primer año de gobierno de Iván Duque*, 01.09.2019. P.18-19. en: <https://drive.google.com/file/d/1aR8eqDGGAC0FGkzYQ-gptBk5FshjeoWu/view> [24.04.2019].
  18. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD) / Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza) / Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU) 2019: *El Aprendiz del Embrujo 2019: Balance del primer año de gobierno de Iván Duque*, 01.09.2019. P.44. en: <https://drive.google.com/file/d/1aR8eqDGGAC0FGkzYQ-gptBk5FshjeoWu/view> [24.04.2019].

19. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD) / Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza) / Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU) 2019: *El Aprendiz del Embrujo 2019: Balance del primer año de gobierno de Iván Duque*, 01.09.2019. P.46-48. en: <https://drive.google.com/file/d/1aR8eqDGGAC0FGkzYQ-gptBk5FshjeoWu/view> [24.04.2019].
20. Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD) / Alianza de Organizaciones Sociales y Afines (Alianza) / Coordinación Colombia-Europa-Estados Unidos (CCEEU) 2019: *El Aprendiz del Embrujo 2019: Balance del primer año de gobierno de Iván Duque*, 01.09.2019, p. 48, en: <https://drive.google.com/file/d/1aR8eqDGGAC0FGkzYQ-gptBk5FshjeoWu/view> [24.04.2019].
21. Borda, Sandra 2014: Multilateralismo en transición: La UNASUR. En: Serbin, Andrés et al.: *¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 10, Buenos Aires, pp.237-238.
22. Duarte, Lisbeth / González, Carlos / Meza, Juan 2017: Retos de la Cooperación Internacional para el Desarrollo en Colombia. En: *Estudios Internacionales* 188, p. 11-146.
23. Alianza del Pacífico 2018: Visión estratégica de la Alianza del Pacífico al año 2030, p. 3, en: <https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/V.-final-ALIANZA-DEL-PACIFICO-V2030-version-final-julio-24.pdf> [02.02.2020].
24. Kurtenbach, Sabine 2019: Lateinamerika-Multilateralismus ohne liberale Werte. En: GIGA Focus Lateinamerika 07, [https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf\\_lateinamerika\\_1907.pdf](https://www.giga-hamburg.de/de/system/files/publications/gf_lateinamerika_1907.pdf) [07.06.2020]; Nolte, Detlef 2016: Die Pazifikallianz: „Nation Branding“ durch Regionalorganisationen, en: GIGA Focus Lateinamerika, 04, <https://www.giga-hamburg.de/de/publikation/die-pazifikallianz> [07.06.2020].
25. Behner, T. 2019: Multilateralismus: Sechs Thesen auf dem Prüfstand. En: *Internationale Politik*, Noviembre-Diciembre, No. 6, pp. 92-97.
26. Vázquez, Alfredo 1996: *Relatos de historia diplomática de Colombia, Siglo XX*. Tomo II, Bogotá, p. 273-323.
27. Tradicionalmente, los analistas de la política exterior colombiana hemos definido el rasgo característico de un determinado periodo a través de determinadas categorías que enuncian una cualidad específica. En tal sentido, por ejemplo, ha sido definida como “narcotizada” cuando el asunto fundamental en términos temáticos es la lucha contra el narcotráfico; ha sido calificada como “ideologizada” cuando la ideología del presidente de turno ha influenciado las relaciones de Colombia con otros actores internacionales; y, por consiguiente, se “terrorizó” cuando Álvaro Uribe alineó, en el marco del Plan Colombia, la política exterior colombiana con la Guerra Global de EE.UU. contra el Terrorismo a partir de 2001, a tal punto que las guerrillas colombianas (FARC y ELN) y los grupos paramilitares de derecha (AUC) fueron declarados terroristas por EE.UU. y la UE.

28. Pastrana, Eduardo y Vera, Diego 2012: Estrategias de la política exterior de Colombia en su calidad de potencia secundaria de Suramérica. En: Pastrana, Eduardo / Jost, Stefan / Flandes, Daniel (eds.): *Colombia y Brasil: ¿socios estratégicos en la construcción de Suramérica?*, Bogotá, p. 187-235, en: p. 191.
29. Secretaría General Iberoamericana 2018: *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*, 23.10.2018, en: <http://segib.org/documento/> [05.06.2020].
30. Agencia Presidencial para la Cooperación de Colombia (APC) (s.f.): Lineamientos para la cooperación Sur-Sur en Colombia, en: <http://www.cancilleria.gov.co/node/258> [05.06.2020].
31. Agencia Presidencial para la Cooperación de Colombia (APC) 2015: *Hoja de ruta de la cooperación internacional 2015-2018*, en: <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/hojaderutadelacooperacioninternacional.pdf> [05.06.2020].
32. Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia (MRE) (s.f.): Principios y lineamientos de la política exterior colombiana, en: <https://www.cancilleria.gov.co/ministry/policy> [05.08.2020].
33. Castrillón, Gloria 2019: Un encuentro poco diplomático entre la Cancillería y la ONU. En: *El Espectador*, 26.05.2019, en: <https://www.elespectador.com/colombia2020/politica/un-encuentro-poco-diplomatico-entre-la-cancilleria-y-la-onu-articulo-862657> [05.08.2020].





*“La visión de gobernanza global efectiva gira en torno a la observancia de los tratados y el rechazo de la guerra como país que hace setenta años abolió el ejército como institución permanente”.*

# Costa Rica fiel practicante del multilateralismo

---

*Dr. Constantino Urcuyo Fournier*

## Introducción

Es importante señalar de partida que Costa Rica tiene una política exterior fundada en sólidos valores. Paz, derechos humanos, respeto al medio ambiente, justicia social. Estos valores de alcance universal permiten márgenes amplios de acción diplomática para un país pequeño que no tiene ejército y encuentra en el Derecho Internacional (fruto del multilateralismo normativo) la principal herramienta para la protección de su soberanía.

Este trabajo está fundado en mi propia experiencia política diplomática y en consultas con personal diplomático experimentado de la Cancillería.

## Definición

¿Qué tipo de concepto de multilateralismo tiene el gobierno o la sociedad civil? Hay claridad sobre el significado del término por parte del gobierno. Este es un concepto que manejan ciertas élites políticas; en términos generales se puede decir que su significado está claro para un sector de ellas, pero no para la mayoría de la población. Como país pequeño y desarmado,<sup>1</sup> se tiene claro que su principal defensa reside en una adhesión a los principios democráticos y a los derechos humanos. El respeto y observancia a la normativa del Derecho Internacional son también parte de la interpretación del multilateralismo en Costa Rica.<sup>2</sup>

Más allá de lo jurídico, la diplomacia costarricense da gran importancia a la institucionalidad internacional como un mecanismo regulador de la conducta de los Estados y protección frente a los abusos de poder de las grandes potencias. El peso de la opinión pública internacional, exigiendo respeto a la normatividad internacional, es un camino de seguridad colectiva que el país ha tomado desde hace décadas.

La suscripción de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos (Pacto de San José) y el apoyo al funcionamiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos hacen parte de esta interpretación del multilateralismo como la búsqueda de la Justicia Internacional, en el marco de las convenciones entre los Estados; así como el reconocimiento de que el unilateralismo constituye un riesgo para un país que necesita de aliados múltiples para el mantenimiento de su soberanía e independencia, por ser una democracia desarmada.

Recientemente, el 4 de mayo de 2020, en su discurso sobre el Estado de La Nación ante la Asamblea Legislativa, el presidente Carlos Alvarado manifestó:

“En el ámbito internacional seguiremos siendo entusiastas defensores del multilateralismo, de los derechos humanos, la paz y la democracia”.<sup>3</sup>

Por una parte la repetida comparecencia de Costa Rica ante la Corte Internacional de La Haya en la búsqueda de resolver sus conflictos fronterizos y de límites con Nicaragua es una muestra clara de que el país apuesta por las organizaciones internacionales y evade las soluciones bilaterales o unilaterales. Es depositar la confianza en la institucionalidad internacional como vía para la gobernanza global y escudo protector frente a vecinos belicosos.

Por otra, la adhesión firme de Costa Rica a la Convención de París sobre el cambio climático es una muestra de este compromiso claro con el multilateralismo. Costa Rica ha sido un activo actor en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) y, últimamente, desempeñó un papel importante en el contexto del Grupo de Lima. La participación de San José en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) también ha sido un ejemplo de que el procedimiento diplomático costarricense discurre por las vías del diálogo continuo con otros actores regionales en torno a los valores de la paz, los derechos humanos y la resolución pacífica de los conflictos.

La visión de gobernanza global efectiva gira en torno a la observancia de los tratados y el rechazo de la guerra como país que hace setenta años abolió el ejército como institución permanente.

## Política exterior principista

La política exterior costarricense rechaza el unilateralismo y el aislacionismo, fundada en una filosofía política interna que ha construido el Estado de Derecho y la ciudadanía alejada de las concepciones del nacionalismo chauvinista. Se articula alrededor de la concepción de ciudadanía como conjunto de derechos y deberes, y no de la nación como organismo.

Costa Rica ha orientado su acción diplomática hacia la construcción de una infraestructura jurídica e institucional al servicio de la gobernanza global. Dos grandes regímenes han ocupado la atención nacional. Por una parte, los derechos humanos; y por otra, la búsqueda de la seguridad colectiva.

## Derechos humanos

En este primer eje, San José fue un participante activo en el proceso de la formulación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Igual actitud asumió con respecto a la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José, 1969) y, posteriormente, en lo referente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, cuya sede se encuentra en el país.

El país fue un promotor activo en todo el proceso que llevó a la creación del puesto del Alto Comisionado de los Derechos Humanos (1993-1994). La aprobación de la Carta Democrática Interamericana (Lima, 2001) se origina en la acción de Costa Rica como uno de los principales promotores de la cláusula democrática:

“Artículo 19: La ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización”.<sup>4</sup>

## Seguridad colectiva

El eje de la seguridad en la política exterior costarricense se encuentra marcado por la búsqueda de la resolución pacífica de los conflictos. El papel desempeñado por el expresidente Óscar Arias Sánchez en los procesos de pacificación en la Centroamérica de los años ochenta es la expresión de una acción internacional que buscó la resolución de las guerras por la vía del multilateralismo (Acuerdos de Esquipulas, 1987), en abierta confrontación con el unilateralismo intervencionista de la administración de Ronald Reagan.<sup>5</sup>

Igualmente, San José cumplió un rol protagónico en la ruta que llevó al Tratado del Comercio de Armas (TCA), el cual regula el comercio internacional de armas convencionales, desde armas pequeñas y ligeras hasta carros y aeronaves de combate, sistemas de artillería de gran calibre, helicópteros de ataque, buques de guerra, misiles y lanzamisiles; regula también las municiones de dichas armas y sus partes y componentes. Originalmente, fue una iniciativa del expresidente Óscar Arias Sánchez y otros premios Nobel de la Paz, presentada como un Código Internacional de Conducta sobre Transferencia de Armas, que alcanza en 2014 la adhesión de 50 Estados y entra en vigor como Tratado de Comercio de Armas (TAC)<sup>6</sup> en diciembre de ese mismo año.

Cabe destacar el intenso esfuerzo diplomático del país para la aprobación de la Convención Marco para el Desarme Nuclear (1996), que desembocó en la prohibición jurídica de las armas nucleares, Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares. En esa oportunidad la diplomacia costarricense manifestó: “El mundo llevaba setenta años esperando esta norma legal”, dijo Elayne Whyte Gómez, embajadora de Costa Rica ante la ONU en Ginebra y presidenta de la conferencia.<sup>7</sup>

Actualmente han dado su adhesión al tratado más de 35 países, a pesar de que cuenta con la firme oposición de todas las potencias nucleares.

La otra dimensión de la vocación multilateral de Costa Rica se manifiesta en su participación como miembro no permanente del Consejo de Seguridad en varias ocasiones (1974-75, 1997-98), siendo la más reciente en 2008-2009. Luego de su participación en el Consejo de Seguridad, San José pasó a ser parte del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, mostrando así la estrecha imbricación entre los dos ejes de su diplomacia: seguridad colectiva y derechos humanos. Costa Rica sabe que su presencia diplomática multilateral está ligada no sólo a su discurso principista, sino que se refleja en una participación activa en la institucionalidad internacional.

## **Participación activa**

Prueba de ello es su participación en la ONU y la OEA, pero también en la CELAC. Su membresía en el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y el apoyo al Plan Puebla-Panamá (luego Plan Mesoamérica) testimonian de su interés en la institucionalidad regional. Lo mismo puede decirse de su presencia en el Grupo de Lima y la Asociación de Estados del Caribe.

Con relación a la integración con Centroamérica, es preciso señalar que Costa Rica no es parte de dos iniciativas institucionales centroamericanas: el Parlamento Centroamericano y la Corte Suprema de Justicia Centroamericana. El país ha

desconfiado históricamente de la autenticidad democrática de algunos regímenes centroamericanos (dictaduras militares en el pasado) y del autoritarismo del actual régimen nicaragüense, evitando con esta abstención dar legitimidad a estos.

El Tratado de Asociación con la Unión Europea, suscrito por los países centroamericanos, es una prueba del compromiso con el multilateralismo, pero también de la adhesión a los principios del regionalismo. Un costarricense, el expresidente Miguel Ángel Rodríguez Echeverría, fue nombrado secretario general de la OEA en 2002, organización a la que Costa Rica recurrió en repetidas ocasiones (1948, 1955) frente a las agresiones del dictador nicaragüense Anastasio Somoza García.

## Requisitos

Costa Rica es miembro activo de la ONU, de la OEA, del Sistema de Integración Centroamericana y, como se mencionó, es signatario de un tratado de cooperación con la UE. En el terreno comercial el país ha suscrito quince tratados de libre comercio.<sup>8</sup> También hay tratados en proceso y acuerdos bilaterales de inversión.<sup>9</sup> La participación de Costa Rica como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, durante la administración Arias Sánchez (2006-2010), es una muestra del intenso grado de involucramiento del país en las organizaciones multilaterales en tiempo presente.

En el campo político se ha recurrido históricamente a la intervención de la Corte de la Haya y de la OEA, como lo hemos señalado anteriormente, para la resolución de conflictos con Nicaragua, tanto en límites terrestres como marítimos. La experiencia de la cooperación internacional en materia comercial es muy rica y ha posicionado al país como uno de los exportadores per cápita más importantes de América Latina. La relación comercial externa es liderada por un Ministerio de Comercio Exterior y una promotora de comercio exterior (Procomer). Costa Rica ha iniciado el ingreso a la Alianza del Pacífico, pero presiones de sectores económicos internos han retrasado la conclusión de este proceso.

En el campo de la seguridad existe una estrecha colaboración con los EE.UU. en lo referente a la lucha contra el narcotráfico, patrullaje conjunto de los océanos,<sup>10</sup> pero también hay colaboración en el Caribe con Francia y los Países Bajos. La colaboración con Colombia es también muy importante en el terreno policial. La tensa situación en Nicaragua y Venezuela ha puesto en evidencia la estrecha vinculación de las políticas de seguridad de los Estados Unidos (Venezuela) con el tema del narcotráfico. Los nuevos ejercicios militares del Comando Sur de los Estados Unidos de Norteamérica, en zonas cercanas a Caracas son una evidencia de ello.<sup>11</sup> La diferencia con los EE.UU. ha radicado en la oposición de principio a una salida militar y unilateral del conflicto.

## Práctica

En los últimos tiempos (desde el año 2000) el país ha estado activo en el terreno multilateral, particularmente en los temas latinoamericanos (Venezuela-Grupo de Lima) y en las reuniones de CELAC. Sin embargo, más recientemente, al ostentar la presidencia del grupo que gestionó la redacción del Tratado para un Mundo Libre de Armas Nucleares (prohibición jurídica), el país jugó un rol especial en esta práctica multilateral. El multilateralismo efectivo puede comprobarse tanto de la activa participación del país en el sistema interamericano de derechos humanos como en la estructura del Sistema de Integración Centroamericano, particularmente en el terreno económico, dada la intensa actividad comercial del país con sus vecinos al norte y al sur: aproximadamente 20% de sus exportaciones.

Recientemente, en septiembre del 2019, el país firmó un memorándum de entendimiento<sup>12</sup> con la República Popular China y se ha incorporado prudentemente al proyecto de la Franja y la Ruta, promovido por Beijing con el apoyo de un gran número de países en África, Asia Central y Europa.

## Perspectivas

El gobierno conoce la iniciativa franco-alemana de la Alianza para el Multilateralismo, pero este no es el caso de la sociedad civil, donde la iniciativa es poco conocida. Recientemente, el canciller de la República participó en el foro organizado por la Alianza, con Ministros de Asuntos Exteriores de todas las regiones del mundo, lo que constituye prueba del interés del país en dicho proyecto.

En esa oportunidad el canciller Solano Quirós señaló que Costa Rica, como país sin ejército, reafirma que su defensa ha sido y seguirá siendo el derecho internacional y los derechos humanos en las diferentes instancias multilaterales. “En estos tiempos de pandemia, debemos fortalecer iniciativas como la Alianza para el Multilateralismo, que potencian la solidaridad ante un enemigo común e invisible que no conoce fronteras, como la COVID-19. Hoy más que nunca, la comunidad internacional debe permanecer unida, debemos apoyar al Sistema de las Naciones Unidas”.<sup>13</sup>

La pandemia de la COVID-19 incentivará aún más la cooperación multilateral, particularmente con agencias de la ONU como la Organización Mundial de la Salud (OMS), que ha desempeñado un papel muy importante en la relación con el Ministerio de Salud en esta emergencia. Con respecto a este punto, el presidente Alvarado ha señalado:

“... el rol líder del país en el establecimiento del repositorio de patentes para el combate al COVID-19 para que futuros tratamientos y vacunas estén a disposición de todos, y la



promoción de una iniciativa global para que el financiamiento relativo a la pandemia para países de renta media –como Costa Rica– sea a tasa fija, ojalá tasa cero, y de largo plazo”.<sup>14</sup>

Situados en el área de influencia privilegiada de la potencia hegemónica (*backyard*),<sup>15</sup> es muy probable que el llamado al multilateralismo pueda ser interpretado como un desafío a su dominación. Luego de las palabras del secretario de estado estadounidense John Kerry, señalando la obsolescencia de la Doctrina Monroe, la administración Trump ha vuelto a reafirmar su vigencia y el multilateralismo podría ser interpretado como un llamado a la desviación con los objetivos de Washington, centrados en el unilateralismo.

## América Latina

En cuanto al multilateralismo latinoamericano en el presente, cabe recordar que sus perspectivas no son halagüeñas, pues la división entre países pareciera ser la nota predominante. El eje Cuba-Venezuela-Nicaragua, con cierta cercanía a los actuales gobiernos de Argentina y México, no tuvo cercanía con el Grupo de Lima. En el otro lado del espectro, las posiciones del actual gobierno de Jair Bolsonaro en Brasil y la transición boliviana auguran situaciones de conflicto y contradicción de carácter ideológico, nada favorables para la conformación de alianzas regionales de largo aliento.

Por una parte, la CELAC, a pesar del establecimiento de interlocuciones con la República Popular China y con la Unión Europea, pareciera estar paralizada, dado el desorden regional imperante. Por otra, América Latina está desintegrando sus plataformas de integración como Mercosur. La Unasur está desmantelada, lo mismo que la Comunidad Andina.

Los vientos regionales para el diálogo y la concertación política no son favorables, y Costa Rica debería asirse a su tradición de valores universalistas que la acercan a la propuesta franco-alemana y le permiten una relación prudente en su región inmediata.

La inestabilidad en los países al norte de sus fronteras (Nicaragua, El Salvador y Honduras), y sus relaciones con la potencia hegemónica, ocupada en su compleja situación interna, deben tomarse en consideración, pero no pueden impedir la cooperación y la adhesión al multilateralismo. Tener presentes todas estas dimensiones, simultáneamente, es esencial para la defensa y promoción de sus intereses estratégicos en la región.

Fortalecer el respeto al derecho internacional humanitario, la iniciativa por el clima, la seguridad y la confianza en el ciberespacio, la democracia, la igualdad y la regulación de las armas letales autónomas, son llamados de la Alianza para el Multilateralismo que coinciden con los valores de una política de Estado anclada en la libertad, la democracia, el derecho internacional y el respeto al ambiente.

Costa Rica ha respaldado las iniciativas por el fortalecimiento del derecho humanitario, información y democracia y los 11 Principios sobre los Sistemas de Armas Letales Autónomas. Igualmente, San José ha dado su firme apoyo a las declaraciones de la Alianza relacionadas con el combate contra la pandemia de la COVID-19.<sup>16</sup> Estos apoyos coinciden con nuestros principios de paz, derecho internacional, democracia y rechazo de la guerra como medio para la resolución de los conflictos internacionales.

Podemos concluir que Costa Rica siempre ha visto en el multilateralismo el camino adecuado para la promoción de sus intereses en la arena internacional. Un país pequeño y desarmado necesita de alianzas, fundadas en los valores de la paz, la democracia, el respeto al derecho internacional, la legitimidad proveniente de la opinión internacional, para frenar los abusos de poder y promover la cooperación internacional. Costa Rica aspira a un orden multilateral fundado en el respeto al derecho internacional como garantía para la estabilidad y la paz, cuyos retos solo se pueden resolver por el camino de la cooperación y el reconocimiento de la interdependencia.



## Biografía

**Dr. Constantino Urcuyo Fournier** es profesor de la Universidad de Costa Rica - Escuela de Ciencias Políticas (Facultad de Ciencias Sociales).

---

### Citas

1. Abolición constitucional del ejército de Costa Rica en 1949.
2. Cambio Político 2018: Costa Rica reafirma compromiso con el multilateralismo ante 30 países del mundo, 21.04.2020, en: <https://cambiopolitico.com/costa-rica-reafirma-compromiso-con-el-multilateralismo-ante-30-paises-del-mundo/123713/> [28.04.2020].
3. Alvarado, Carlos 2020: Costa Rica no solo derrotará la pandemia, sino que renacerá como una nueva nación, 04.05.2020, en: <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/05/costa-rica-no-solo-derrotara-la-pandemia-sino-que-renacera-como-una-nueva-nacion/> [11.05.2020].
4. De la Calle, Humberto 2015: Carta Democrática Interamericana. Documentos e interpretaciones, 11.09.2003, en: [https://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica\\_spa.pdf](https://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf) [26.03.2020].

5. Urcuyo, Constantino 2015: Valor y lucidez. En: Araya, Fernando (ed.): *Visión y coraje: Reflexiones sobre el legado histórico de Óscar Arias Sánchez*, p. 195-209.
6. Naciones Unidas, Departamento de desarme 2014: El Tratado sobre el Comercio de Armas, 24.12.2014, en: <https://www.un.org/disarmament/es/armas-convencionales/el-tratado-sobre-el-comercio-de-armas/> [31.01.2020].
7. Gladstone, Rick 2017: La ONU adopta un tratado que prohíbe las armas nucleares, pero falta mucho por recorrer, 10.07.2017, en: <https://www.nytimes.com/es/2017/07/10/espanol/onu-tratado-armas-nucleares-ratificacion.html> [27.02.2020].
8. Colombia, Centroamérica, Canadá, Caricom, Chile, China, República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA-DR), Centroamérica-República de Corea, México, Panamá, República Dominicana, Perú, Singapur, Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE), y Asociación Europea de Libre Comercio.
9. Ministerio de Comercio Exterior Costa Rica 2019: Tratados, en: <http://www.comex.go.cr/tratados/> [26.05.2020].
10. Gobierno de Costa Rica 2015: Comunicado: Patrullaje conjunto entre EE.UU. y Costa Rica es vital en la lucha contra el narcotráfico, 24.07.2015, en: <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2015/06/patrullaje-conjunto-entre-ee-uu-y-costarica-es-vital-en-la-lucha-contra-el-narcotrafico/>[24.02.2020].
11. U.S Southern Command 2020: SOUTHCOM: Enhanced Counter Narcotics Operations, 14.05.2020, en: <https://www.southcom.mil/EnhancedCounterNarcoticsOps/> [15.05.2020].
12. Embajada de Costa Rica 2018: Costa Rica firma con China iniciativa de la Franja y la Ruta, 04.09.2018, en: <http://www.emb-costarica.cn/news/costa-rica-firma-con-china-iniciativa-de-la-franja-y-la-ruta/> [27.03.2020].
13. Cambio Político 2018: Costa Rica reafirma compromiso con el multilateralismo ante 30 países del mundo, 21.04.2020, en: <https://cambiopolitico.com/costa-rica-reafirma-compromiso-con-el-multilateralismo-ante-30-paises-del-mundo/123713/> [28.04.2020].
14. Gobierno de Costa Rica 2020: Comunicado: “Costa Rica no sólo derrotará la pandemia, sino que renacerá como una nueva Nación” (discurso presidencial de Carlos Alvarado), 04.05.2020, en: <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/05/costa-rica-no-solo-derrotara-la-pandemia-sino-que-renacera-como-una-nueva-nacion/> [28.05.2020].
15. “*Backyard*” es un concepto muy utilizado en la literatura de las relaciones interamericanas y significa que los EE.UU. ven a esta región del mundo como su zona de influencia inmediata, su “traspatio”. En castellano es una expresión muy común.
16. France Diplomatie 2020: Alliance pour le multilatéralisme: Nous avons besoin d'une coopération et d'une solidarité fortes pour lutter contre le COVID-19, 20.04.20, en: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/la-france-et-les-nations-unies/l-alliance-pour-le-multilateralisme/actualites-liees-a-l-alliance-pour-le-multilateralisme/article/alliance-pour-le-multilateralisme-nous-avons-besoin-d-une-cooperation-et-d-une> [25.04.2020].



“Veo esta crisis como una preparación de la crisis ecológica”. Markus Gabriel



## El efecto Trump en Guatemala y Mesoamérica

*Fernando González Davison*

### El multilateralismo actual

De la crisis del coronavirus ninguna potencia ganó posiciones, porque todas han sido golpeadas. Pero lo urgente es que renazca de sus cenizas el multilateralismo que Donald Trump ha tratado de destruir sin piedad. Lo atestigua su reciente recorte de la ayuda financiera a la Organización Mundial de la Salud (OMS). Él promueve el aislacionismo y falso nacionalismo populista anglosajón. El secretario de la ONU le hizo ver en el Foro de la Paz de París -noviembre 2018- que el mundo actual se mostraba caótico y parecido al que precedió dos Guerras Mundiales. Y que el cambio climático, la migración, la desigualdad y la tecnología aumentaban el peligro de confrontación. Realizó la vigencia del multilateralismo que se encuentra en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada en París hace 70 años. El sistema de la ONU estaba muy débil. Importa el multilateralismo, dijo Guterres, puesto que redujo a la mitad la mortalidad infantil desde 1990; la pobreza extrema bajó del 36% al 8%; la inmunización lanzada por la OMS erradicó la viruela, y se previno que 7.6 millones de personas murieran por SIDA.<sup>2</sup> Por más de medio siglo, más de un millón de hombres y mujeres de 125 países han servido en misiones de mantenimiento de la paz. La ONU armoniza los esfuerzos hacia la paz y el desarrollo sostenible.



Hace dos años Trump también torpedeó la cooperación multilateral y el papel de Naciones Unidas para ayudar a los países centroamericanos en la lucha contra el flagelo de la corrupción y el narcotráfico, tarea que el multilateralismo inició en 2006 para combatirlos, porque eran las causas que aumentaban la pobreza y la inseguridad de esa región y obligaban a miles a huir a EE.UU. Esto último sí se convirtió en un problema para su seguridad nacional. La clase política centroamericana quedó en el banquillo de los acusados por su corrupción, y se inició el trámite en la ONU para crear la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), a la que se opusieron sus partidos políticos porque daría fin a su impunidad.

## **El multilateralismo vibró tras el fin de la Guerra Fría**

El multilateralismo despuntó al finalizar la Guerra Fría en 1991 y abarcó las relaciones internacionales como parte de la globalización que voló con fuerza. Se consolidó el sistema de Naciones Unidas para atender los grandes desafíos de la humanidad: se formó una coalición internacional contra Irak por haber invadido Kuwait. Se realizó la Conferencia en Río en 1992 sobre medio ambiente. La OTAN detuvo la guerra de Serbia contra sus vecinos. El mundo se abrió al libre flujo de bienes y servicios en los países que dejaron el socialismo real y entraron a la economía de mercado, lo que China ya lo había hecho. En ese mundo global también prosperaron diversos países del tercer mundo como Singapur, Corea del Sur, China, India, Brasil, entre otros. Mientras tanto, la Unión Europea se amplió al absorber a los países del este europeo y creó el euro como su moneda oficial. Disuelto el Pacto de Varsovia, la OTAN y la UE se ampliaron hasta la frontera con Rusia, país que se debatía por su supervivencia, pero era la segunda potencia nuclear. México se alejó de América Latina al adherirse al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) integrado por Canadá y EE.UU. Se iniciaron las Cumbres Iberoamericanas, la primera se realizó en México, 1991.

Pero en la década anterior el multilateralismo latinoamericano se forjó tras la guerra de Las Malvinas en 1981, cuando el sistema interamericano de defensa se vino abajo. De allí, América Latina se coordinó y detuvo la guerra generalizada en Centroamérica al crearse el Grupo de Contadora. Se detuvo una guerra en esta subregión, producto de que el gobierno sandinista en Nicaragua se plegó a Cuba y a la URSS, y la región se volvió zona caliente de la Guerra Fría. Así, la Comunidad Europea y Contadora dieron paso a la paz del istmo; se constituyó el Grupo de Río y Latinoamérica actuó con una sola voz. La creación del Parlamento Centroamericano en 1989 sirvió para democratizar Nicaragua. Se alejó el espectro de la guerra en la región cuando cayó el Muro de Berlín en 1989. Nicaragua ofreció elecciones generales y también se eligieron diputados para el mencionado parlamento. En 1991 se creó el Sistema de la Integración

Centroamericana (SICA) por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá,<sup>3</sup> así como la Corte Centroamericana de Justicia que Junto con la Unión Europea, Estados Unidos y las Naciones Unidas, propiciaron los procesos de paz en el istmo que culminaron satisfactoriamente en El Salvador y Guatemala en 1992 y 1996.<sup>4</sup>

Las cancillerías de Guatemala y del istmo crearon plataformas para participar de manera activa en los foros internacionales y captar ayuda externa oficial y de ONG. Guatemala articuló al Ministerio de Finanzas y la Secretaría de Planificación (Segeplan) para solicitar cooperación financiera externa, en tanto, la Cancillería y Segeplan se coordinaron para requerir y aceptar la cooperación técnica internacional. El Ministerio de Economía quedó a cargo del proceso para atender la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), mientras que la Cancillería creó un viceministerio para dar seguimiento al SICA.<sup>5</sup>

Tras el ataque terrorista de Al Qaeda en 2001 sobre las Torres Gemelas en Nueva York, la Casa Blanca contó con el apoyo de las Naciones Unidas y de la OTAN para ocupar Afganistán, por ser donde se alojaba Al Qaeda. Luego George W. Bush tomó la decisión unilateral de hacer también la guerra a Irak sin el aval del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Sin justificación, esa acción mermó el multilateralismo global. Entretanto, la globalización siguió en beneficio de China, India, Brasil, etc. Rusia se unió a estos tres países para rescatar su participación externa y formaron el BRIC. Ciertamente se estaban dando cambios geopolíticos en el mundo. Entretanto, el Mercado Común Centroamericano salió del marasmo de la década de 1980 y logró repuntar en lo económico y comercial. Belice se adhirió al SICA. México, Colombia y EE.UU. impulsaron las inversiones en Centroamérica. Pero aun con todo, en este nuevo siglo el SICA no logró articular a los países centroamericanos para ampliar la integración social, como lo sugería la Unión Europea. Así pues, los cambios de tercera generación no se efectuaron.

Washington forzó a sus países miembros para actuar con una sola voz y negociar un tratado de libre comercio, así lo firmaron así. Más tarde República Dominicana se adhirió al mismo, también al SICA y al Parlamento Centroamericano. Luego volvieron a surgir los diferendos fronterizos históricos: Guatemala/Belice, Nicaragua/Costa Rica, El Salvador/Honduras. Por lo general, estos países centroamericanos votaban de similar manera en la ONU y en la OEA, con excepción de Nicaragua, hasta la fecha.

En 2006 y 2007, de manera paralela, la Casa Blanca promovió junto con el gobierno guatemalteco, a pedido de su presidente Óscar Berger y el vicepresidente Eduardo Stein, la creación de la CICIG para investigar los cuerpos paralelos que cooptaban el Estado.



Esta se crearía bajo los auspicios de la ONU y la Casa Blanca presionó al congreso guatemalteco para que la aprobara.

En el 2008, Lula da Silva como presidente de Brasil asumió el liderazgo de la región, no solo guiando hacia un nuevo tipo de multilateralismo a favor del desarrollo regional, sino también por defender a los países pequeños e intermedios ante las grandes potencias. Las corporaciones de su país apoyaron la idea de Lula. Así, se unieron los presidentes de Brasil, Argentina, Venezuela, Bolivia, Uruguay y Ecuador para profundizar la integración sudamericana y crearon la Unión de Naciones Unidas Suramericanas (Unasur), con autonomía respecto de los Estados Unidos y una postura crítica hacia la OEA.



© Cancillería de Ecuador - UNASUR Ministros 2012 (Flickr)

### **Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)**

Luego de que la CICIG fuera aprobada por el congreso en 2007, comenzó a operar al año siguiente bajo la presidencia de Álvaro Colom. Un año antes, Guatemala y EE.UU. suscribieron un convenio militar que dio privilegios a sus fuerzas armadas dentro de un ejercicio multinacional a realizarse cada año. Se basó en el Convenio de Asistencia Militar de 1955 entre ambos Estados (exención de impuestos y seguridad al personal, así como a los vehículos de tierra, naves y aviones propiedad EE.UU.). Los militares estarían en la lucha contra el narcotráfico en las fronteras. La CICIG era parte de ese esfuerzo bipartidista estadounidense de detener así la emigración y la corrupción.



El esfuerzo de las Naciones Unidas y el financiamiento de varios países europeos, Canadá y EE.UU. comenzó a dar sus frutos. ¿Salvaría a Guatemala de la impunidad y de ser un Estado fallido? El Estado debía asumir sus responsabilidades, pues iba a la deriva y sembraba inseguridad en el plano internacional: el crimen organizado transnacional controlaba variedad de partidos políticos en Mesoamérica, incluso el partido del presidente Colom. Su gobierno estaba traspasado por la mafia militar que ya había tomado pleno control del gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004), y era un cáncer en toda la estructura política nacional y municipal. A todo esto, era obvia la inercia del SICA de afianzar el proceso de integración.

### **La crisis financiera global de 2008 y la multipolaridad**

El derrumbe de Wall Street en 2008 provocó el rescate de los grandes bancos y fábricas de EE.UU. y Europa de la mano de los Estados. Las potencias económicas del G-7, necesitadas de otros aportes financieros, crearon el G-20, en el que participaron, además de los siete, China, Argentina, Brasil, India, Rusia y México. Un nuevo multilateralismo se creó para hacer frente a la crisis bajo el signo de la multipolaridad.

Mientras EE.UU. hacía guerras multimillonarias en Medio Oriente y Afganistán, China penetró sin contratiempos comercialmente en África y América Latina. Además, se convirtió en la gran fábrica del mundo. Hasta participó en la ampliación del Canal de Panamá. En la cuarta Cumbre de las Américas en 2007, 34 presidentes latinoamericanos y del Caribe rechazaron la propuesta de EE.UU. de crear un mercado libre hemisférico, pues China era ya el mayor comprador de materias en Brasil, Argentina, Venezuela, entre otros. Tras ello, los presidentes de estos tres países, más los de Ecuador y Uruguay, crearon nuevos entes de integración, sin suspender a los inoperantes SELA (Sistema Económico Latinoamericano), ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) y Pacto Andino. El más retórico fue la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC). También el Tratado de la Unasur, que intentó unir bajo su paraguas a la Comunidad Andina (CAN) y al Mercosur, sin lograrlo. La empresa Odebrecht<sup>6</sup> usó ese marco para apoderarse de grandes proyectos de infraestructura en la región a través de corromper a muchos funcionarios sudamericanos y mesoamericanos.

### **Apoyo internacional a Guatemala contra la corrupción**

La CICIG también tuvo el apoyo de varios países latinoamericanos durante la administración de Colom (México, Uruguay, Argentina, Colombia, Costa Rica, etc.). Y comenzó a investigar los aparatos clandestinos que dominaban al Estado (oficiales que habían trabajado en la inteligencia militar desde la dictadura de los años

ochenta), puesto que tenían cooptado al Estado y a la justicia. Eran una amenaza para la seguridad de EE.UU. en razón de que el narcotráfico y la corrupción empobrecían a Guatemala y generaban un caudal enorme de migrantes a su país, como se señaló, erosionando recursos para el desarrollo sostenible. Si el narcotráfico era internacional, debía tener una respuesta internacional. Así, la CICIG logró un éxito cuando procesó al expresidente guatemalteco Alfonso Portillo, pues se esperaba que confesara quiénes eran los padrinos de la mafia militar. En Costa Rica dos expresidentes fueron llevados a la cárcel por corrupción,<sup>7</sup> y luego en El Salvador pasó lo mismo. Dados los buenos resultados que estaba teniendo la CICIG en Guatemala, se pensó en repetir una comisión similar para Honduras, pero fue más difícil porque era obvio que el crimen organizado controlaba parte del gobierno hondureño. Fue por presiones de la Casa Blanca que en el 2015 Honduras abrió su propia CICIG: la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), con el apoyo de la OEA.

En 2010 Centroamérica estaba dividida en tres: 1) el Triángulo Norte conformado por Guatemala, Honduras y El Salvador, con altos índices de inseguridad y pobreza; 2) la dictadura de Nicaragua, aislada de sus vecinos y dependiente de Venezuela; 3) el área de Costa Rica y Panamá, que han gozado índices sociales y económicos superiores a los demás, y con bajas tasas de homicidios. El obsoleto Parlamento Centroamericano fue criticado por haberse transformado en refugio de mandatarios corruptos, ya que el proceso de ingreso es automático una vez que dejan el poder quienes son usualmente perseguidos por la justicia. Allí encuentran la inmunidad inmediata.

Si bien avanzó la unión aduanera entre Honduras y Guatemala, el SICA no hizo nada ante el golpe militar en Honduras que desplazó en 2009 al presidente electo Manuel Zelaya. Así, con el aval de Washington, la vía a la dictadura *de facto* tomó su curso. También en Nicaragua con Daniel Ortega que, si bien fue electo en 2007, giró hacia la dictadura al reelegirse de manera inconstitucional en 2012.

En el año 2012,<sup>8</sup> por rotación, le correspondió a Guatemala el asiento latinoamericano ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.<sup>9</sup> Dos años atrás Venezuela se había opuesto a su candidatura y Panamá quedó en su lugar. Guatemala en ese foro suscribió la política de la Casa Blanca. El presidente Barack Obama visualizó a Centroamérica y México como parte de su estrategia de seguridad: una expansión natural de EE.UU. hacia el Caribe. Más tarde instó a la unidad continental, pero se quedó en palabras. El SICA no pudo superar la desconfianza de los países centroamericanos entre sí.

En enero de 2013 se celebró la primera Cumbre UE-CELAC. Además, los presidentes centroamericanos asistieron a la cumbre en Panamá y firmaron con el presidente de la Comisión Europea el Acuerdo de Asociación. Era integral y el primero en su género, de región a región, e integral, que abarcó el diálogo político, cooperación y comercio.

Pero el istmo estaba fragmentado. Entretanto, las cumbres iberoamericanas dejaron de tener sentido, porque carecían de sustento y en ellas, predominaba la retórica.

Para bajar la amenaza nacional que significaba para EE.UU. la emigración de centroamericanos, el vicepresidente Joe Biden en 2015 presentó el Plan de Prosperidad para Centroamérica, dirigido al Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador).<sup>10</sup> Esos tres países estaban más rezagados que los demás del istmo, porque la corrupción y el desempleo crecían con los indicadores sociales más bajos. En América Latina, Guatemala ocupó el sótano en desarrollo democrático. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) determinó que la inseguridad alimentaria afectó en 2015 a 874 mil personas en Guatemala, 682 mil en Honduras y 85 mil en El Salvador. La acción internacional y local debían armonizarse para resolver ese grave problema, pero el SICA estaba inerme.

## Guatemala y el contexto internacional 2015-2019

En 2015 el Secretario de Estado estadounidense John Kerry acusó de una generalizada corrupción al presidente de Guatemala, el general Otto Pérez Molina, y a su vicepresidenta Roxana Baldetti. Ese año la CICIG presentó evidencias de corrupción contra ellos y sus círculos de amigos militares y empresarios de ambos que trabajaban en su gobierno y en la directiva del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

Así, fueron llevadas a la cárcel más de 300 figuras, compuestas de exministros, magistrados y la misma vicepresidenta Baldetti, quien tuvo que renunciar. La Cancillería guatemalteca promovió en todas las embajadas y misiones multilaterales la crítica contra la CICIG en defensa del gobierno de Pérez Molina, mientras que la Corte Centroamericana de Justicia se lavaba las manos.

La corrupción empujaba a migrar al norte a miles, en tanto la violencia común crecía y los hospitales se quedaban sin medicinas. De esa forma, la pobreza y la desnutrición se hicieron más evidentes.

El diferendo con Belice quedó en el limbo, mientras la Cancillería abrió nuevas embajadas en India, Marruecos y Turquía; un despilfarro más, pues ese gasto debió orientarse a luchar contra el hambre y la desnutrición.

El entonces vicepresidente estadounidense Joe Biden esperaba que su plan de desarrollo podría frenar la migración, en medio de la grave crisis humanitaria de los migrantes del Triángulo del Norte hacia México y EE. UU. con grandes titulares en la prensa internacional.<sup>11</sup>

Biden criticó el modelo económico del Triángulo Norte porque el capital criminal se articulaba con los capitales legales. Dijo que esa colusión producía los índices más bajos de desarrollo humano de toda América Latina, con los mayores niveles de violencia social y homicidios del mundo. En el Triángulo Norte habita el 70 por ciento de la población del istmo centroamericano, y apenas recibía el 15 por ciento de la inversión extranjera regional; mientras Nicaragua, Costa Rica y Panamá, con el 30 por ciento de la población, recibían el 85 por ciento de la inversión extranjera, y la tasa de homicidios no pasaba del 12 por ciento (cifra que se cuadruplicaba en el Triángulo Norte). Pérez Molina se opuso durante meses a renovar la permanencia de la CICIG, pero al fin la prorrogó por presiones de Barack Obama vía Biden. Luego, Pérez Molina renunció para enfrentar un juicio por cargos de corrupción. La Fundación Konrad Adenauer reveló que Guatemala quedó en el último lugar en desarrollo democrático en América Latina en esos años.<sup>12</sup> Y era el número 124 con menos libertad de prensa.

El congreso de EE. UU. aprobó 750 millones de dólares a pedido de la Casa Blanca para ser destinados al Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte,<sup>13</sup> pero en el 2017 llegó Donald Trump a la presidencia con otra política y el plan quedó archivado.

Un año atrás, en el 2016, Jimmy Morales había asumido la presidencia de Guatemala con el lema “Ni corrupto ni ladrón”; pero al poco tiempo la CICIG comprobó que él y su familia sí lo eran. En represalia, Morales orquestó una larga y desgastante campaña para sacar al comisionado Iván Velásquez de la CICIG a lo largo de todo su gobierno. Se apoyó en un sistema corrupto de justicia y un congreso con políticos impresentables. Así, Morales descuidó todo lo demás. Almorzaba con narcos en ocasiones, como Mario Estrada, quien luego fue detenido por la DEA en EE.UU.<sup>14</sup> Este se declaró culpable de narcotráfico, como lo hizo ante la DEA la “Reina del Sur” Marjorie Chacón, financista de Pérez Molina y de su vicepresidenta Baldetti. El secretario general de la ONU respaldó a Velásquez al igual que la comunidad internacional.

Morales de pronto se plegó a Trump en todo y, a su pedido, trasladó su embajada de Tel Aviv a Jerusalén. A cambio pidió que lo apoyara para cerrar la CICIG. En esa línea, el presidente Hernández de Honduras actuó de similar forma a cambio de cerrar su comisión contra la impunidad. El efecto anti-multilateral de Trump se hizo sentir en ambos países cuando accedió a ayudarlos a cerrar la CICIG y la MACCIH. Morales ordenó a su representante ante la ONU y en Washington unirse con los evangélicos fundamentalistas presbiterianos y católicos conservadores estadounidenses, que pedían el traslado a Jerusalén de las tres embajadas. De esa manera, Trump apoyó la lucha contra la CICIG enviando a Guatemala a la embajadora estadounidense ante la ONU, Nikki Haley. Delante de Morales ella cuestionó a la CICIG y le dio ínfulas a Morales y a su grupo –llamado por la prensa “Pacto de Corruptos”– para unirse a tal crítica

contra dicha comisión. A su vez, Morales difamó al secretario general Antonio Guterres, porque loaba a la CICIG que dirigía Iván Velásquez.

Guatemala y Belice, entretanto, acordaron llevar su diferendo territorial a la Corte Internacional de la Haya, como lo hizo Costa Rica con Nicaragua.

Y continuaron las caravanas de migrantes del Triángulo Norte rumbo a los Estados Unidos. El SICA no abordó el tema ni la situación convulsa en Honduras y Nicaragua ante las protestas contra las dictaduras de sus gobernantes. Mientras esto sucedía, EE.UU. y México realizaban diálogos sobre migrantes con funcionarios de las cancillerías de Guatemala, Honduras y El Salvador.

### **A pesar de todo, la comunidad internacional apoyaba a la CICIG**

Al final, Morales cerró la CICIG en 2019 y dejó sin juicio un centenar de casos recibidos por el Ministerio Público cooptado que no quiso hacerlo. Ello creó malestar entre los países que la habían financiado: Canadá, Suecia, España y Reino Unido. Además, motivó una división entre los dos grandes partidos de los Estados Unidos. A todo esto el embajador de Guatemala ante la ONU y la canciller de Morales se excusaron diciendo que la CICIG se había constituido en una amenaza nacional, a pesar de que gozaba de la aprobación de más del setenta por ciento de los guatemaltecos.<sup>15</sup> Tras el cierre de la comisión, el Ministerio Público engavetó sus investigaciones. El presidente Morales atacó a la ONU de nuevo y cerró la embajada de Guatemala en Suecia porque el embajador sueco defendió con énfasis a la CICIG. Ciertamente la UE se molestó con ese proceder, y hubo tensión en toda la comunidad internacional. Morales era otro paria centroamericano como sus pares de Honduras y Nicaragua.

La cancillería guatemalteca actuó en consonancia con Morales contra la ONU y el multilateralismo a lo largo de 2019. Por ello, no prestó atención a la Alianza para el Multilateralismo, propuesta en abril de del mismo año por Francia y Alemania, porque Morales atacaba a la CICIG y al secretario general de la ONU. La comunidad internacional vio cómo se vino abajo el esfuerzo de más de una década de lucha multilateral contra la corrupción, lo que favoreció a los ilegítimos presidentes de Honduras y Guatemala, que habían roto el orden constitucional; pero la impunidad los mantuvo en sus cargos.

El 24 abril de ese año, en el Día Internacional del Multilateralismo, varios países instaron a retomar la cooperación internacional. La CEPAL hizo eco de ello y llamó a un multilateralismo renovado e inclusivo ante los desafíos económicos, sociales y ambientales que impedían el desarrollo de los países. Empero, prevaleció la inercia de los organismos internacionales de la región, afectada por la caída de los precios de las materias primas a escala global. Entretanto, en los países del Triángulo Norte, que no

redujeron la pobreza como en los demás países latinoamericanos cuando hubo alzas en las materias primas, siguieron elevando los indicadores de desnutrición y pobreza extrema. Sin la CIGI la corrupción siguió aumentando. El multilateralismo regional reflejaba esa situación desde las inoperantes Cumbres Iberoamericanas, sobre todo cuando se celebró la última en Guatemala a fines de 2019, con la participación de 17 jefes de Estado. Su anfitrión fue Morales, falto de legitimidad en el concierto de naciones, quien le dio el RIP a esas cumbres sin sentido que nunca lograron nada en tres décadas. España, que había sido su líder en los comienzos, dejó de serlo porque no podía ser ejemplo de nada con su deuda pública infinita como la de Italia, muy superiores al PIB anual.

También en diciembre de 2019 Trump decidió separarse de la Organización Mundial de Comercio (OMC) al no aceptar más las decisiones del órgano de apelación, que era lo único que mantenía con vida a esa organización. La OMC desde su inicio había fracasado en todo lo demás. China y EE.UU. vivían en disputas comerciales que afectaban al conjunto de la economía mundial, sin un nuevo árbitro a la vista.

## **EE.UU. y las migraciones centroamericanas de 2019**

Trump logró que el nuevo presidente mexicano A. M. López Obrador en 2019 enviara seis mil tropas de la nueva Guardia Nacional mexicana a la frontera con Guatemala. De no hacerlo, impondría cinco por ciento de gravamen a las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos. A esas tropas se sumaron mil guardias de migración aztecas en esa misma frontera. El canciller mexicano dijo, para salvar la cara, que López Obrador<sup>16</sup> deseaba implementar el plan de la CEPAL de desarrollo integral para el sur mexicano y Guatemala; un reciclaje del Plan Puebla-Panamá, que nunca se llevará a cabo debido a la pandemia del coronavirus.

Ya en 2019 el negociante Trump *quid pro quo* impuso al gobierno de Morales un acuerdo secreto para recibir migrantes centroamericanos que llegaban a los Estados Unidos. Empero, les cortó la ayuda para el desarrollo de Guatemala, Honduras y El Salvador por no detener la migración.<sup>17</sup> Las remesas de los migrantes guatemaltecos en los EE.UU. llegaron a diez mil millones de dólares ese año.<sup>18</sup> La suspensión de la ayuda indicada rompió la política bipartidista de Washington. Morales poco antes de finalizar su administración, con un sello clientelar, abrió nuevas embajadas en Australia, Emiratos Árabes, Indonesia, Tailandia,<sup>19</sup> entre otros, y nombró a sus amigos para esos cargos diplomáticos. Y para huir de la justicia, el mismo día que dejó la presidencia en enero 2020 él y su vicepresidente tomaron posesión como diputados del Parlamento Centroamericano, para gozar de inmunidad por cuatro años más, en medio de la protesta pública sobre esa maniobra. Así, el médico Alejandro Giammattei recibió la presidencia guatemalteca en un caos administrativo, legado por su antecesor.

## El nuevo presidente cambia de rumbo

Giammattei dio un giro de 180 grados al abrirse al mundo en su discurso inaugural de enero. Al mes siguiente su canciller Pedro Brolo expresó en el Consejo de Seguridad de la ONU que el multilateralismo era pilar de la política exterior del nuevo gobierno. Y reiteró su compromiso de enviar contingentes militares para las operaciones de paz.

Ante la pandemia del coronavirus, Giammattei y su colega salvadoreño Nayib Bukele articularon medidas restrictivas similares para aislar a sus países e impedir que el coronavirus asolara a su población. Siguieron la recomendación de la OMS de resguardar en sus hogares a las familias, y de la Oficina Panamericana de la Salud de atender rápido la emergencia. En marzo y abril creció el número de deportados de EE.UU., de los cuales muchos llevaron consigo el virus a Guatemala.<sup>20</sup> La Conferencia Episcopal guatemalteca protestó por lo anterior. Lo cierto es que Guatemala enfrentó la pandemia con más voluntad que medios, pues su sistema de salud está en ruinas, con 70% de la población que trabaja en la informalidad<sup>21</sup> y el hambre que se sufre es real.<sup>22</sup>

Giammattei y el presidente de El Salvador compartieron opiniones para reestructurar el SICA y disolver el obsoleto Parlamento Centroamericano. Brolo está abierto a la cooperación internacional y a las misiones de paz de la ONU y en aportar su *know-how* en varios campos. También avalaría cualquier iniciativa que incentive el multilateralismo. Entretanto, la FAO y el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) auspiciaron una reunión virtual de los ministros de agricultura de las Américas para realizar acciones a fin que estén disponibles los alimentos para la población en esta crisis. La cancillería de Guatemala posee una estructura adecuada para ser parte activa del multilateralismo, pese a que no fue bien utilizada en el pasado gobierno. Su burocracia está lista, con relaciones diplomáticas con 158 países: 41 embajadas residentes en el exterior poco o nada eficaces, 75 concurrencias, 42 países con los que se mantiene relación diplomática a través de la Misión en Nueva York ante la ONU, y 4 misiones ante organismos internacionales (ONU Nueva York, ONU Ginebra, OEA y OMC). Prioriza el proceso centroamericano de integración y puede crear sinergias con El Salvador y Honduras para reactivar el plan Biden. En 2020 votó a favor de la continuidad del actual secretario de la OEA. La embajada ante la OMC no opera como el ente paralizado. El país es parte de organismos nulos como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), la Cumbre y Secretaría General Iberoamericana, y la Cumbre de las Américas. Por ello, debe priorizar la Cumbre de América Latina y el Caribe con la Unión Europea (ALCUE). Su dirección de política multilateral da seguimiento a los asuntos de derechos humanos, sociales y culturales, y funciona como enlace oficial entre las distintas entidades de gobierno y las misiones diplomáticas y misiones permanentes ante organismos de la ONU y la OEA. Sigue

los temas de desarme y seguridad internacional: a) armas de destrucción en masa (nucleares, químicas y biológicas), b) armas convencionales, c) desminado, d) armas pequeñas y ligeras, e) terrorismo, f) corrupción, g) seguridad. Asesora y coordina las instituciones gubernamentales competentes en apoyo a la ONU en las operaciones de paz. También en las cumbres presidenciales. La Secretaría de Planificación de la presidencia dispone del Plan K'atún 2030 con las prioridades de cooperación externa más un esquema para aprobarla.<sup>23</sup>

## El multilateralismo en abril del 2020

Los mandatarios de Francia, Alemania y Noruega, junto al Consejo de Europa y la Presidencia de la Comisión Europea, acordaron trabajar juntos para combatir la pandemia. La OMS recibió su apoyo para crear un fondo de 7 mil millones de dólares con igual propósito.<sup>24</sup> La Unión Europea acordó crear un fondo de 1,200 millones de euros para afrontar el coronavirus, como un nuevo plan Marshall.<sup>25</sup> CEPAL aseguraba que el coronavirus generará “efectos devastadores” en la economía latinoamericana:<sup>26</sup> la pobreza extrema podría aumentar de 67 a 90 millones. Pidió bajar la tasa de interés, congelar el recargo por no pago de servicios de agua y suspender cobros de créditos bancarios. Reflotó las ideas de Raúl Prebisch en los años cincuenta de recrear sus industrias domésticas.<sup>27</sup> Trump anunció que reanudaría la mísera ayuda a Guatemala, Honduras y El Salvador.

Los organismos internacionales políticos latinoamericanos no han respondido a las expectativas que los originaron, por su inmediatez y al no ver resultados a largo plazo (como lo ven los organismos sectoriales y técnicos de salud, de telecomunicaciones, de energía, de agricultura y más). Eso es claro en la presente crisis, porque no responden a las exigencias del momento. En esa dirección, Argentina suspendió su participación de hecho en el Mercosur este año. En Centroamérica hay que reformar el SICA y evaluar cómo cesar el Parlamento Centroamericano y otros foros disfuncionales, como la Corte Centroamericana de Justicia. Guatemala tiene la economía más grande y más poblada del istmo, pero aún no puede arreglar el caos que dejó el gobierno anterior. Es obvio es que urge la multilateralidad para atender serios problemas que van más allá de un país, de una región, en un mundo que ya no será el de antes. Segeplan y el gabinete deben redefinir nuevas formas de solidaridad y cooperación ante la crisis actual: el multilateralismo es clave para enfrentar el retroceso económico y social. Dar una renta mínima universal a cada ciudadano con fondos propios y de la comunidad internacional sería muy conveniente, así como fijarla de manera permanente





## Biografía

**Fernando González Davison** es abogado, escritor e internacionalista guatemalteco.

---

### Referencias

1. Carbajosa, Ana 2020: El virus quedará allí hasta que encontremos una manera sostenible de hacer negocios. En: *El País*, 01.05.2020, en: <https://elpais.com/cultura/2020-05-01/el-virus-se-quedara-alli-hasta-que-encontremos-una-manera-sostenible-de-hacer-negocios.html> [14.05.2020].
2. Noticias ONU 2018: Sin un sistema multilateral, corremos el riesgo de retornar a una espiral de conflictos en ONU, 11.11.2018, en: <https://news.un.org/es/story/2018/11/1445431> [14.05.2020].
3. B. Navascués, Isayana / Solís, Luis 2000: América Central y el multilateralismo. En: Rojas Aravena, Francisco (ed.): *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, FLACSO, Santiago, Chile, p.161-192, en: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/50803.pdf> [10.05.2020].
4. CIDH 2000: Alianza estratégica entre Centroamérica y Europa: Más allá de un acuerdo, en: <https://eulacfoundation.org/es/system/files/ALIANZA%20ESTRAT%3%89GICA%20ENTRE%20CA%20Y%20EUROPA%20M%C3%81S%20ALL%3%81%20DE%20UN%20ACUERDO.pdf> [14.05.2020].
5. Gonzalez Davison, Fernando 2015: *Relaciones Internacionales de Guatemala 1821-2016*, Editorial Piedra Santa, Guatemala, p. 11-196.
6. Enciclopedia Libre Wikipedia: El Caso Odebrecht, en: [https://es.wikipedia.org/wiki/Caso\\_Odebrecht](https://es.wikipedia.org/wiki/Caso_Odebrecht) [14.05.2020].
7. Redacción *La Prensa* 2015: Expresidentes centroamericanos señalados por corrupción. En: *La Prensa* (Honduras), 03.09.2015, en: <https://www.laprensa.hn/mundo/875826-410/expresidentes-centroamericanos-se%C3%B1alados-por-corrupci%C3%B3n> [14.05.2020].
8. Noticias ONU 2012: Guatemala asume presidencia del Consejo de Seguridad, en: <https://news.un.org/es/story/2012/10/1253781> [14.05.2020].
9. Naciones Unidas en Guatemala, Historia de la ONU en Guatemala, en: <https://onu.org.gt/onu-en-guatemala/historia/> [14.05.2020].
10. ACNUR 2015: Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10889.pdf> [14.05.2020].

11. Main, Alexander 2015: Will Biden's Billion Dollar Plan Help Central America?, en: NACLA, 27.02.2015, en: <https://nacla.org/news/2015/02/27/will-biden%27s-billion-dollar-plan-help-central-america> [14.05.2020].
12. Redacción *La Vanguardia* 2016: Guatemala, el país con menos desarrollo democrático de América Latina. En: *La Vanguardia*, 01.03.2020, en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20160301/40129090335/guatemala-el-pais-con-menos-desarrollo-democratico-de-america-latina.html> [14.05.2020].
13. Obama White House 2016: Fact Sheet: The United States and Central America: Honoring our Commitments, en: The White House Office of the Press Secretary, 14.01.2016, en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/01/15/fact-sheet-united-states-and-central-america-honoring-our-commitments> [14.05.2020].
14. Álvarez, Carlos Manoel 2019: Ellos también comieron gallina con crema y loroco con Jimmy Morales y Mario Estrada. En: *Prensa Libre*, 30.04.2019, en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/estos-fueron-los-otros-que-comieron-gallina-con-crema-y-loroco-con-jimmy-morales-y-mario-estrada/>[14.05.2020].
15. CICIG 2019: Encuentra Prodatos: 72% de la población guatemalteca apoya labor de la CICIG, en: CICIG Archivos Históricos, 05.04.2019, en: <https://www.cicig.org/apoyo-ciudadano/poblacion-guatemalteca-apoya-labor-de-la-cicig/> [14.05.2020].
16. Redacción *Excelsior* 2018: Así es la ruta del Tren Maya propuesta por López Obrador. En: *Excelsior*, 14.08.2018, en: <https://www.excelsior.com.mx/nacional/asi-es-la-ruta-del-tren-maya-propuesto-por-lopez-obrador/1258538> [14.05.2020].
17. Noain, Idoia 2019: Trump ordena cesar la ayuda a Guatemala, Honduras y El Salvador. En: *El Periódico* (Cataluña), 31.03.2019, en: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20190331/trump-suspende-ayuda-el-salvador-guatemala-honduras-7383162> [14.05.2020].
18. Gamarro, Urías 2020: Guatemaltecos enviaron remesas por más de US\$1 millón por hora en 2019. En: *Prensa Libre*, 09.01.2020, en: <https://www.prensalibre.com/economia/guatemaltecos-enviaron-remesas-por-mas-de-us1-millon-por-hora-en-2019/> [14.05.2020].
19. Redacción *Nómada* 2019: Resumen del día: El desafío para Giammattei, las nuevas embajadas de Sandra Jovel y el TSE en apuros, en *Nómada.gt*, 09.12.2019, en: <https://nomada.gt/pais/actualidad/resumen-del-dia-el-desafio-para-giammattei-las-nuevas-embajadas-de-sandra-jovel-y-el-tse-en-apuross/> [14.05.2020].
20. González Díaz, Marcos 2020: Coronavirus en Guatemala: los contagios de COVID-19 entre migrantes que llevaron al país a suspender los vuelos de deportados desde EE.UU., en: BBC, 21.04.2020, en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52364025> [14.05.2020].
21. Muñoz Palala, Geldi 2020: Sector informal y mipymes requieren ayuda en crisis por coronavirus. En: *El Periódico*, 03.03.2020, en: <https://elperiodico.com.gt/inversion/2020/03/30/sector-informal-y-mipymes-requieren-ayuda-en-crisis-por-coronavirus/> [14.05.2020].

22. Noticias ONU 2020: La pandemia del coronavirus puede duplicar el número de personas que padecen hambre extrema, en: ONU Noticias, 21.04.2020, en: <https://news.un.org/es/story/2020/04/1473162> [14.05.2020].
23. Gobierno de Guatemala 2020: Organismos internacionales, en: [https://www.minex.gob.gt/Visor\\_Pagina.aspx?PaginalD=30](https://www.minex.gob.gt/Visor_Pagina.aspx?PaginalD=30) [02.06.2020].
24. Newsroom WHO 2020: WHO, UN Foundation and partners launch first-of-its-kind COVID-19 Solidarity Response Fund, en: WHO (World Health Organization / Organización Mundial para la Salud OMS), 13.03.2020, en: <https://www.who.int/news-room/detail/13-03-2020-who-un-foundation-and-partners-launch-first-of-its-kind-covid-19-solidarity-response-fund> y WHO FUNDING en: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/donors-and-partners/funding> [14.05.2020].
25. Comisión Europea 2020: Coronavirus response, 28.04.2020, en: [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response\\_en](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response_en) [14.05.2020].
26. CHV Noticias 2020: CEPAL asegura que el coronavirus generará “efectos devastadores” en la economía latinoamericana, en: CHV Noticias, 20.03.2020, en: [https://www.chvnoticias.cl/bolsillo/cepal-coronavirus-efectos-devastadores-america-latina\\_20200320/](https://www.chvnoticias.cl/bolsillo/cepal-coronavirus-efectos-devastadores-america-latina_20200320/) [14.05.2020].
27. Ricúpero, Rubens 2004: La renovada contemporaneidad de Raúl Prebisch, CEPAL Repositorio Digital, en: <https://core.ac.uk/display/38673563?source=3> [14.05.2020].



© Bhargava Marripati - Mexico City, CDMX, Mexico (Unsplash)

*“[...] las prioridades temáticas de México en los foros multilaterales – aquellas que se trabajan continuamente a pesar de los cambios de gobierno– están vinculadas con las características o desafíos estructurales del país: migración, el problema de las drogas y combate al crimen organizado, regulación o prohibición de armas de todo tipo y desarme, derechos humanos, Agenda 2030, libre comercio y cambio climático”.*

## La perspectiva mexicana

---

*Natalia Saltalamacchia / María José Urzúa*

### La evolución del concepto de multilateralismo en la diplomacia mexicana

La política exterior de México tiene una importante tradición multilateral. Desde principios del siglo XX y hasta la fecha, el país ha apostado por la promoción de un orden internacional basado en principios generales de conducta y normas que permiten la coordinación entre los actores internacionales. El esfuerzo por impulsar el desarrollo del derecho internacional y construir regímenes en diversas áreas temáticas es un elemento de continuidad en la diplomacia mexicana.

El compromiso de México con la defensa y el fortalecimiento del multilateralismo se finca en elementos estructurales y, por eso, ha sido duradero. En primer lugar, responde a las necesidades de un país de menor poder relativo que ha tenido que administrar históricamente una relación de vecindad con la principal potencia del mundo: Estados Unidos. Esta conspicua y permanente asimetría de poder con el vecino ha marcado la preferencia mexicana por el desarrollo de reglas internacionales que reduzcan, en algún grado, su margen de acción unilateral o arbitraria. En segundo lugar, desde finales de los años ochenta del siglo pasado y hasta hoy, México ha planteado un modelo de desarrollo altamente dependiente de su inserción económica internacional: volcado hacia las exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa e, incluso, la exportación de capitales vía las multinacionales mexicanas. Actualmente, alrededor



del 80% del PIB nacional depende del comercio exterior.<sup>1</sup> Por este motivo, el país favorece el desarrollo de arquitecturas multilaterales que introducen certidumbre en el juego económico global. Finalmente, a partir del siglo XXI, asuntos con una clara y creciente dimensión transnacional –como el combate a las redes de narcotráfico y la gestión de flujos migratorios de tránsito– se agudizaron y fueron escalando en su nivel de prioridad en la agenda política nacional. Ello supuso una motivación ulterior para invertir esfuerzos en la búsqueda permanente de cooperación internacional.

Desde luego, la visión de los diplomáticos mexicanos sobre el multilateralismo ha evolucionado a lo largo del tiempo. Como muchos otros países, México suscribió durante casi todo el siglo XX una concepción estadocéntrica o westfaliana del multilateralismo caracterizada por los siguientes elementos: a) el papel de los Estados como actores principales, con el monopolio para decidir sobre las normas de interacción global, otorgando un espacio reducido o apenas consultivo para los actores no estatales; b) preferencia neta por procedimientos de toma de decisión intergubernamentales, con estrecho margen de autonomía concedido a entidades u organizaciones internacionales; c) una concepción absoluta de la norma de soberanía, vinculada al principio de no intervención en los asuntos internos, que dejaba al dominio reservado de los Estados muchos temas, especialmente, aquellos relativos al ejercicio de los derechos ciudadanos frente a la autoridad pública.

En los albores del siglo XXI, sin embargo, la visión mexicana del multilateralismo fue modificándose en respuesta tanto a procesos sistémicos como nacionales. En efecto, a partir de la revolución tecnológica y la globalización, los actores no estatales (empresas, ONG, movimientos sociales, crimen organizado, etc.) fueron cobrando cada vez más peso y visibilidad e introdujeron mayor complejidad en el sistema internacional. El modelo multilateral estadocéntrico de cooperación intergubernamental fue quedando rezagado en su capacidad de respuesta a los desafíos globales, y se produjeron intensas discusiones sobre la eficacia del multilateralismo y la legitimidad de los procesos de toma de decisiones internacionales que involucraban solamente a los representantes gubernamentales.<sup>2</sup> Evidentemente, la diplomacia mexicana no fue ajena a las señales que marcaban la necesidad de adaptaciones al marco de gobernanza multilateral. Al mismo tiempo, en el plano nacional, se aceleró el proceso de democratización –que llevó a la primera alternancia en la presidencia de la república en el año 2000– y sacudió algunas de las premisas operativas sobre las que se basaba la formulación de la política exterior mexicana. Ambas cosas contribuyeron a producir cambios importantes en la concepción del Servicio Exterior Mexicano, tanto sobre el papel que desempeñan los actores no estatales en el multilateralismo, como en la aplicación de la norma de soberanía vinculada a iniciativas o entidades multilaterales.

En cuanto al papel desempeñado por la población en el multilateralismo, a partir del año 2000 se abrió “una etapa de progresiva participación ciudadana en la agenda internacional de México, especialmente en los temas multilaterales”.<sup>3</sup> La Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) fue adaptando su estructura orgánica<sup>4</sup> para incorporar de manera institucionalizada los saberes y las opiniones de la sociedad civil en el diseño de la política exterior y aumentar la legitimidad de las posiciones internacionales de México. Esta apertura y visión positiva sobre la participación social a nivel nacional tuvo su contrapartida en la postura mexicana en los foros multilaterales: el país se colocó en el campo de los que alientan la presencia y participación sustantiva de las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas, frente a aquellos que desean retener el control estatal de la agenda y las decisiones. Prueba de ello, ha sido la práctica de acreditar formalmente a especialistas de la sociedad civil como parte de las delegaciones oficiales de México en eventos multilaterales relevantes.<sup>5</sup> Asimismo, la política de utilizar su poder de agenda como país anfitrión de cumbres o foros multilaterales para abrir espacios más amplios a los representantes sociales e introducir innovaciones en los formatos para hacer más eficaz su interlocución con los delegados gubernamentales.<sup>6</sup>

Finalmente, México se sumó a la concepción liberal que acepta que las normas y las organizaciones internacionales son coadyuvantes legítimos y útiles en el ejercicio de la gobernabilidad democrática. Ello supuso una resignificación del concepto de soberanía y del principio de no intervención, que hizo posible que el país pasara a participar de manera más decidida en el fortalecimiento de la arquitectura multilateral en temas que antes generaban renuencia, como los derechos humanos o el principio de responsabilidad de proteger vinculado al derecho humanitario.<sup>7</sup>

Se puede decir que México sostiene hoy una concepción pluralista de multilateralismo caracterizada por: a) identificar el papel de los Estados como actores protagónicos no monopólicos, que promueven y articulan la participación sustantiva de múltiples partes interesadas (multilateralismo complejo); b) aceptar la participación tanto en organizaciones netamente intergubernamentales como en instancias internacionales autónomas, que incorporan elementos de supranacionalidad (como la Corte Interamericana de Derechos Humanos); c) una concepción de la norma de soberanía que encuentra límites cuando se trata de la protección de los derechos de los individuos y, por ende, acepta la aplicación de ciertos mecanismos internacionales de ejecución (*enforcement*) de los tratados internacionales en este campo.

## Opinión pública y sociedad civil mexicana en el multilateralismo

Como se ha señalado, el activismo multilateral de México responde a una tradición diplomática y a una serie de consideraciones estratégicas. Debe ser entendido como

una decisión política de alto nivel, que goza del consenso de los especialistas en la materia, pero no es un tema conocido por el grueso de la población. Con excepción del interés que despierta la relación con Estados Unidos, la política exterior suele ser un asunto alejado del debate público, poco relevante en la definición de plataformas políticas, en las contiendas electorales y en la evaluación de los gobiernos.

A pesar de que, como se apuntó arriba, la SRE lleva dos décadas impulsando la participación de organizaciones sociales mexicanas mediante la oferta de información, espacios de diálogo, talleres para fortalecimiento de sus capacidades e inclusión en delegaciones oficiales, la inmensa mayoría de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) no se plantea el objetivo de la incidencia en la política exterior de México o en la agenda global multilateral. Quienes sí participan forman parte de un núcleo reducido que suele tener sede en la Ciudad de México, cuenta con personal de alto nivel de preparación y, en muchas ocasiones, están ya integradas a redes internacionales o son el capítulo local de una organización civil global (e.g. Oxfam o *The Hunger Project*). Desde luego, los miembros de estas organizaciones entienden la importancia de los foros multilaterales como espacios para influir en la agenda, pero también para absorber experiencias de otros lugares que puedan ser útiles en su trabajo local.<sup>8</sup>

Más allá de ese núcleo de OSC especializadas, la mayor parte de la población sabe poco sobre las organizaciones internacionales y para qué sirven. Sin embargo, los sondeos de opinión suelen mostrar que la ONU goza de una percepción positiva entre los mexicanos. La encuesta *México, las Américas y el mundo*, cuya última ronda tuvo lugar en 2016-2017, revela que la ONU es el organismo internacional mejor evaluado; no sorprende que el nivel de aprobación sea más alto entre las personas líderes (79%), que entre el público en general (67%), lo cual probablemente está relacionado con su grado de conocimiento sobre la misma, ya que sólo el 59% del público general declaró saber el significado de las siglas de la organización.<sup>9</sup>

Por otro lado, la encuesta del Pew Research Center de 2019 nos permite ofrecer una visión comparada sobre el grado de aceptación de la ONU en México con respecto a otros 33 países. Nuevamente una mayoría de las personas mexicanas consultadas (58%) manifestó tener una opinión positiva de la ONU. Estos resultados colocan al país justo en la media de la encuesta, que es de 58.4%. México se encuentra muy por debajo de los niveles de apoyo en países como Filipinas (86% de opinión favorable), Corea del Sur (82%), Canadá (69%) y España (63%); y se encuentra por arriba de los otros dos países latinoamericanos incluidos: Brasil (47%) y Argentina (38%).<sup>10</sup>

Los datos anteriores sugieren que el activismo que despliega la diplomacia mexicana en el ámbito de la ONU cuenta con una base de apoyo social razonable, pero el país no se destaca específicamente por el grado de consenso que su sociedad manifiesta sobre la principal organización multilateral.



## Organizaciones internacionales en las que México participa

La tradición de cooperación internacional de México se expresa en el compromiso manifiesto con el sistema de Naciones Unidas. El país es parte de todos los organismos especializados de la ONU (15) y de las entidades y tribunales que a ella se vinculan.<sup>11</sup> Adicionalmente, forma parte de otras 32 organizaciones internacionales multilaterales, entendidas como organizaciones de tres o más Estados, establecidas mediante un tratado internacional, dotadas de órganos y sede permanentes, que poseen una personalidad jurídica distinta de la de sus Estados miembros (véase la tabla 1).<sup>12</sup>

Cabe notar que México forma parte también de numerosos tratados y foros de cooperación que no tienen el carácter de organización internacional, por lo que no se incluyen en la tabla 1. Entre ellos destacan iniciativas regionales como la Alianza del Pacífico y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), a las cuales se alude en la siguiente sección.

Tabla 1. Organizaciones internacionales de las que México es Estado parte <sup>13</sup>		
Organización internacional	Criterio de membresía	Alcance temático
1. Asociación de Estados del Caribe	Regional	Multitemática
2. Asociación Latinoamericana de Integración	Regional	Especializada
3. Banco Centroamericano de Integración Económica	Regional	Especializada
4. Banco de Desarrollo de América Latina (antes CAF)	Regional	Especializada
5. Banco de Pagos Internacionales	Universal	Especializada
6. Banco Interamericano de Desarrollo	Regional	Especializada
7. Buró Internacional de Pesas y Medidas	Universal	Especializada
8. Comisión Latinoamericana de Aviación Civil	Regional	Especializada
9. Corte Permanente de Arbitraje	Universal	Multitemática

10.	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	Universal	Especializada
11.	Instituto Internacional para la Unificación del Derecho Privado	Universal	Especializada
12.	Oficina Internacional de Exposiciones	Universal	Especializada
13.	Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria	Regional	Especializada
14.	Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe	Regional	Especializada
15.	Organización de Estados Americanos	Regional	Multitemática
16.	Organización de las Naciones Unidas	Universal	Multitemática
17.	Organización del Convenio Andrés Bello de Integración Educativa, Científica, Tecnológica y Cultural	Regional	Multitemática
18.	Organización Hidrográfica Internacional	Universal	Especializada
19.	Organización Internacional de la Vid y el Vino	Universal	Especializada
20.	Organización Internacional de Maderas Tropicales	Universal	Especializada
21.	Organización Internacional de Policía Criminal	Universal	Especializada
22.	Organización Internacional de Sanidad Animal	Universal	Especializada
23.	Organización Internacional de Satélites Móviles	Universal	Especializada
24.	Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite	Universal	Especializada
25.	Organización Internacional del Azúcar	Universal	Especializada
26.	Organización Internacional del Cacao	Universal	Especializada

27. Organización Internacional del Café	Universal	Especializada
28. Organización Latinoamericana de Energía	Regional	Especializada
29. Organización Mundial de Aduanas	Universal	Especializada
30. Organización Mundial de la Propiedad Intelectual	Universal	Especializada
31. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	Club	Multitemática
32. Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe	Regional	Especializada
33. Sistema Iberoamericano	Regional	Multitemática
<b>NÚMERO TOTAL DE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES</b>	<b>19 universal (58%), 13 regional (39%) y un club (3%)</b>	<b>7 multitemáticas (21%) y 26 especializadas (79%)</b>

Tratándose de la decimoquinta economía del mundo, a México le corresponde, en términos relativos, hacer contribuciones significativas a los presupuestos regulares de estas organizaciones y, en efecto, suele cumplir con sus obligaciones financieras. Por ejemplo, en el caso de la ONU, México es el decimosexto contribuyente al presupuesto ordinario de la organización,<sup>14</sup> de acuerdo con la cuota que le corresponde según su capacidad de pago.<sup>15</sup> En el caso de la Organización de los Estados Americanos (OEA), México es el cuarto mayor contribuyente al presupuesto regular según la cuota asignada,<sup>16</sup> después de Estados Unidos, Canadá y Brasil.

## Multilateralismo en la práctica

En el siglo XXI la práctica multilateral de México posee rasgos que responden a su carácter de potencia media en dos sentidos. En primer lugar, es un país que se preocupa por contribuir al fortalecimiento y la eficacia de la arquitectura multilateral. En segundo lugar, tiende a adoptar posiciones de compromiso en las negociaciones internacionales: se presenta como un actor bisagra o mediador entre posturas encontradas (sobre todo, cuando la división se presenta en términos del clivaje norte-sur). En ese sentido, es frecuente que México busque alianzas con países desarrollados para impulsar temas específicos, como lo ejemplifica la iniciativa franco-mexicana para la regulación del veto

en el Consejo de Seguridad en casos de crímenes atroces (2014), o recientemente su adhesión a la iniciativa franco-alemana de la Alianza por el Multilateralismo (2019).

A partir de una revisión de la política multilateral desde el año 2000, Guadalupe González G. y otros señalan que las contribuciones de la diplomacia mexicana al fortalecimiento del multilateralismo son de tres tipos: 1) tomar el liderazgo para avanzar agendas, construir coaliciones o lograr que las negociaciones se concreten en los asuntos prioritarios para el país; 2) impulsar el desarrollo normativo o institucional mediante la promoción de tratados o la creación de foros internacionales; 3) proponer mejoras en los procedimientos y métodos de trabajo de las organizaciones internacionales.<sup>17</sup>

Evidentemente, las prioridades temáticas de México en los foros multilaterales –aquellas que se trabajan continuamente a pesar de los cambios de gobierno– están vinculadas con las características o desafíos estructurales del país: migración, el problema de las drogas y combate al crimen organizado, regulación o prohibición de armas de todo tipo y desarme, derechos humanos, Agenda 2030, libre comercio y cambio climático.

En términos generales, estas características han seguido presentes en la diplomacia multilateral de México durante el primer año y medio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador; por supuesto, con los naturales cambios de énfasis o ajustes de enfoque que provienen de la necesidad de diferenciación de todo nuevo gobierno. También vale la pena notar que, ante la manifiesta falta de interés del presidente en la política exterior, la SRE cuenta con menores posibilidades de liderar iniciativas ambiciosas que impliquen la erogación de recursos. La Subsecretaría de Asuntos Multilaterales se ha abocado más a establecer de qué manera las agencias de Naciones Unidas presentes en el país pueden contribuir al desarrollo de los objetivos internos del gobierno de México y menos a la construcción de la arquitectura multilateral afuera. Seguramente la actividad más importante y visible de México en los próximos años será su participación como miembro no permanente del Consejo de Seguridad (2021-2022).

La continuidad también se puede observar en el ámbito del multilateralismo subregional o latinoamericano. En las primeras décadas del siglo XXI, el liderazgo del país en esta materia se ha expresado en el respaldo a la creación de dos iniciativas: la CELAC y la Alianza del Pacífico. Ambas pueden ser entendidas como parte de una política de Estado mexicana, ya que el interés por hacerlas prosperar se ha mantenido en pie a lo largo de los gobiernos del Partido Acción Nacional (2006-2012), el Partido Revolucionario Institucional (2012-2018) y el Movimiento

Regeneración Nacional (2018-2024), más allá de sus diferencias programáticas en otros asuntos de política exterior.

La Alianza del Pacífico tiene una vocación esencialmente económica, dirigida a aumentar el intercambio de bienes, servicios y capitales entre sus países miembros mediante la liberalización de los flujos, así como fortalecer su inserción económica en el resto del mundo, particularmente en Asia-Pacífico. Incluye ejercicios de cooperación intergubernamental en agendas sectoriales (e.g. innovación, coherencia regulatoria, tránsito migratorio) destinados a promover el objetivo de una mayor integración, aunado a iniciativas diplomáticas (e.g. embajadas compartidas), educativas y culturales.

La Alianza del Pacífico ha demostrado ser un mecanismo multilateral exitoso en términos de aumentar el grado de interacción diplomática entre sus países miembros, visibilizarlos en el resto del mundo y, en menor medida, incrementar el intercambio económico. En este momento, es uno de los bloques más dinámicos que existen en el firmamento latinoamericano, tomando en consideración la desintegración de otros mecanismos multilaterales como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), y el *impasse* del Mercado Común del Sur (Mercosur).

Es posible identificar algunos preceptos que quizá contribuyen a explicar su eficacia relativa. Primero, el criterio de membresía no se basa en la contigüidad geográfica sino en la afinidad: los “requisitos esenciales” para formar parte son la vigencia de la democracia representativa liberal y un modelo económico comprometido con la economía de mercado y el desarrollo exportador. Segundo, la institucionalización se asienta en un acuerdo marco, pero se elude la generación de burocracias internacionales costosas y se opera con una estructura flexible. Tercero, responde a la idea de “multilateralismo complejo” en la medida en la cual contempla mecanismos de participación de actores sociales interesados, como el Consejo de Empresarios. Cuarto, tiene la aspiración de ampliar la base social del mecanismo mediante iniciativas que alientan el mutuo conocimiento de grupos como jóvenes, estudiantes y académicos.

Por otra parte, la CELAC se encuentra en un momento de gran debilidad por la fractura que se ha generado entre su membresía ante la situación en Venezuela. México decidió tomar el riesgo de asumir la Presidencia Pro Témpore (2020) del mecanismo con el propósito de evitar su desaparición, nuevamente tomando el papel de mediador. Planteó un programa de trabajo enfocado en temas técnicos y no controversiales, con la idea de cultivar espacios de confianza entre funcionarios medios, a pesar de las divisiones que produce la alta política.

Se espera demostrar que la CELAC puede contribuir a resolver problemas comunes y, por eso, vale la pena preservarla.

## México y la Alianza por el Multilateralismo

Tomando en cuenta todo lo anterior, no sorprende que el gobierno de México se haya unido a la Alianza por el Multilateralismo, lanzada oficialmente en septiembre de 2019, en el marco del periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU. El país fue uno de los siete copatrocinadores de esta iniciativa, sumándose a Alemania y Francia (sus creadores), Canadá, Chile, Ghana y Singapur. La Alianza expresa “la convicción de que un orden multilateral basado en reglas es la única garantía confiable para la estabilidad y la paz internacional, y que nuestros desafíos comunes solo se pueden resolver a través de la cooperación”.<sup>18</sup> Una preocupación que, como se ha visto, siempre ha estado en el corazón de la política exterior mexicana, pero se ha agudizado a partir del nacionalismo y unilateralismo expresado por la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos.



Con el objetivo de tener una primera aproximación al grado de conocimiento de esta iniciativa en México, entre el 25 de mayo y el 4 de junio de 2020 se realizó un sondeo a personas especialistas o familiarizadas con los asuntos internacionales. El sondeo consiste en una muestra no representativa de 172 personas que pertenecen a los siguientes grupos: académicos, funcionarios públicos (incluyendo funcionarios de la SRE de México), miembros de organizaciones de la sociedad civil, *think tanks* y fundaciones.

Los resultados revelan que, incluso entre personas expertas, la Alianza es desconocida: sólo el 54.1% de los especialistas “ha escuchado hablar de la Alianza por el Multilateralismo”. Además, se trata de un conocimiento superficial, ya que solo el 32.6% de todas las personas sondeadas declaró conocer los temas principales en los que esta se enfoca. Llama la atención que el grupo que más reporta haber escuchado hablar de la Alianza es el de los académicos (64.5%), por encima de los funcionarios de la SRE (57.9%).

Por otro lado, se pidió a los especialistas que indicaran cuál es, desde su perspectiva, el “orden de prioridad para México de las seis primeras iniciativas de la Alianza”. Se trata de aquellas promovidas desde su lanzamiento: a) fortalecer



©Cancillería de Ecuador - Mercosur (Flickr)

y mejorar la implementación del derecho internacional humanitario (*Humanitarian Call for Action*); b) introducir normativa vinculante para la regulación del ciberespacio (*Paris Call for Trust and Security in Cyberspace*); c) promover el acceso global a la información confiable en favor de la democracia (*International Partnership for Information and Democracy*); d) solicitar a la ONU un reporte regular sobre las consecuencias del cambio climático para la paz y seguridad internacionales (*Joint Position on Climate and Security*); e) promover la igualdad de género en África Subsahariana mediante la política educativa (*Equality at the Center Initiative*); f) promover un marco normativo internacional para regular el desarrollo de sistemas de armas letales autónomos (*11 Principles on Lethal Autonomous Weapons Systems*).<sup>19</sup>

Existe bastante coincidencia entre los especialistas sondeados con respecto a cuál es la iniciativa más prioritaria para México (evaluada como la número 1) y cuál es la menos prioritaria (evaluada como la número 6). Como se puede observar en la tabla 2, el fortalecimiento del derecho internacional humanitario fue la iniciativa clasificada como número 1 por la mayoría de participantes en total (34.3%) y ocupó el primer lugar en todos los rangos de edad, seguida por el monitoreo de las consecuencias del cambio climático para la paz y seguridad (20.3%). En un lejano tercer lugar se encuentra la iniciativa sobre acceso a la información (15.7%).

**Tabla 2.**  
**Porcentaje de personas que evaluaron cada iniciativa de la Alianza por el Multilateralismo como prioridad número 1, por rango de edad**

	Derecho internacional humanitario	Ciberespacio	Acceso a la información	Reporte ONU sobre cambio climático	Género en África Subsahariana	Sistemas de armas letales autónomas
<b>25-35 años</b>	30.6%	5.9%	29.4%	21.1%	9.4%	3.5%
<b>36-45 años</b>	30%	18.5%	3.7%	29.6%	7.4%	11.1%
<b>46-55 años</b>	45.8%	25%	0%	16.7%	8.3%	4.2%
<b>56-65 años</b>	35%	10%	5%	10%	15%	25%
<b>65 años en adelante</b>	43.8%	12.5%	0%	18.7%	12.5%	12.5%
<b>GENERAL (sin desglose)</b>	34.3%	11.6%	15.7%	20.3%	9.9%	8.1%

Por otro lado, como se observa en la tabla 3, la promoción de la igualdad de género en África Subsahariana fue ubicada como la iniciativa menos prioritaria para México por casi la mitad de quienes respondieron (42.4%), seguida por la regulación de armas letales autónomas (29.7%). Lo primero no sorprende, ya que se trata de un proyecto muy específico y en una región percibida como lejana para México.

**Tabla 3.**  
**Porcentaje de personas que evaluaron cada iniciativa de la Alianza por el Multilateralismo como prioridad número 6, por rango de edad.**

	Derecho internacional humanitario	Ciberespacio	Acceso a la información	Reporte ONU sobre cambio climático	Género en África Subsahariana	Sistemas de armas letales autónomas
<b>25-35 años</b>	9.4%	8.2%	2.4%	3.5%	44.7%	31.8%
<b>36-45 años</b>	7.4%	0%	0%	25.9%	44.4%	22.2%
<b>46-55 años</b>	12.5%	4.2%	4.2%	4.2%	37.5%	37.5%
<b>56-65 años</b>	20%	5%	15%	10%	35%	15%
<b>65 años en adelante</b>	0%	12.5%	0%	6.3%	43.7%	37.5%
<b>GENERAL (sin desglose)</b>	9.9%	6.4%	3.5%	8.1%	42.4%	29.7%



Finalmente, se preguntó a los especialistas si están de acuerdo o no con la adhesión de México a la Alianza por el Multilateralismo. En este caso, el consenso es notable: 91.3% dijo estar de acuerdo, 0.6% en desacuerdo y 8.1% respondió que no sabía. El altísimo grado de aprobación a la participación en esta iniciativa multilateral, a pesar del escaso conocimiento sobre la misma, parece hablar de un sentido común instalado en las élites interesadas en la política exterior: el multilateralismo es positivo para México. Ello se expresa en la tradición diplomática que se ha abordado en este texto.



## Biografías

**Natalia Saltalamacchia** es profesora en el Departamento Académico de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

**María José Urzúa** es estudiante de doctorado en la Universidad de Princeton.

---

## Referencias

1. Banco Mundial 2018: Comercio (% del PIB) – México, en: [https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.TRD.GNFS.ZS?end=2018&locations=MX&name\\_desc=false&start=1960&view=chart](https://datos.bancomundial.org/indicador/NE.TRD.GNFS.ZS?end=2018&locations=MX&name_desc=false&start=1960&view=chart) [06.06.2020].
2. Para visiones académicas acerca del papel de los actores no estatales en las relaciones internacionales, véanse, por ejemplo: Abbott, Kenneth / Green, Jessica / Keohane, Robert 2016: Organizational Ecology and Institutional Change in Global Governance. En: *International Organization* 70: 2, pp. 247-277; Milner, Helen / Moravcsik, Andrew (eds.) 2009: *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*, Princeton University Press, Princeton; Morse, Julia / Keohane, Robert 2014: Contested Multilateralism. En: *The Review of International Organizations* 9, pp. 385-412; Nye, Joseph / Donahue, John (eds.) 2000: *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.; Risse-Kappen, Thomas (ed.) 1995: *Bringing Transnational Relations Back*. En: *Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge.
3. SRE 2018: *Participación ciudadana en la política exterior mexicana: Balance 2012-2018*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Ciudad de México, p. 9.
4. La SRE creó la Unidad de Atención a las Organizaciones Sociales (UAOS) en 2002, la cual fue sustituida por la Oficina de Vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil (OVOSC) en 2005, y esta por la Dirección General de Vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil (DGVOSC) en 2009.

5. Ciento cincuenta representantes de OSC participaron en 45 delegaciones oficiales de México entre 2012-2018. SRE 2018: *Participación ciudadana en la política exterior mexicana: Balance 2012-2018*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Ciudad de México, p. 93.
6. Por ejemplo, en la 43a. Asamblea General de la OEA realizada en Cancún en 2017 se introdujo un nuevo formato por el cual por primera vez los representantes de los Estados, la Secretaría General y los actores sociales estuvieron sentados en la misma mesa y en el mismo nivel. Además, “se estableció una mecánica de participación mediante la formación de coaliciones hemisféricas autogestionadas de organizaciones que compartieran temas de interés y posiciones afines con un vocero por coalición que presentó el posicionamiento y las propuestas de su coalición a los Jefes de Delegación”. SRE 2018: *Participación ciudadana en eventos internacionales celebrados en México*, Secretaría de Relaciones Exteriores, Ciudad de México, p. 48.
7. Un ejemplo destacado fue el cambio de posición por el cual México pasó de rechazar el principio de la Responsabilidad de Proteger a impulsar su desarrollo conceptual y aplicación práctica en casos de crímenes atroces. Véase Serrano, Mónica / Dewar, Diego 2015: México y la Responsabilidad de Proteger, en: González G., Guadalupe / Pellicer, Olga / Saltalamacchia, Natalia (eds.): *México y el multilateralismo del siglo XXI*, Siglo XXI Editores, Ciudad de México, pp. 170-206.
8. Véanse testimonios en SRE 2018: 02 Diplomacia ciudadana, 03.10.2018, en: <https://www.youtube.com/watch?v=xpHyfxn7Beo&list=PLYxTaQn4GH2rOK6AqjCkmDbpATYon7WQk&index=2> [06.06.2020].
9. Maldonado, Gerardo / Karen, Marín / Guadalupe, González / Schiavon, Jorge 2018: *Los mexicanos ante los retos del mundo: opinión pública, líderes y política exterior. México, las Américas y el mundo 2016-2017*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Ciudad de México, p. 94.
10. Pew Research Center 2020: Global Indicators Database – Opinion of the UN, 03.2020, en: <https://www.pewresearch.org/global/database/indicator/26/> [06.06.2020].
11. La Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Corte Penal Internacional (CPI) y el Tribunal Internacional del Derecho del Mar.
12. No se incluye en este conteo a las agencias especializadas y organizaciones vinculadas a otras más amplias como la OEA y el Sistema Iberoamericano.
13. Elaboración propia con base en Union of International Associations 2020: *Yearbook of International Organizations*, en: <https://uia.org/yearbook> [06.06.2020].
14. Cálculo obtenido con base en ONU 2019: Assessment of Member States’ advances to the Working Capital Fund for 2020 and contributions to the United Nations regular budget for 2020, 30.12.2019, en: <https://undocs.org/en/ST/ADM/SER.B/1008> [06.06.2020].

15. Las contribuciones por Estado al presupuesto regular de la ONU son determinadas por la Comisión de Cuotas de la Organización y se calculan a partir de la capacidad de pago de los Estados: su contribución a la economía global (en términos de su ingreso nacional bruto), deuda externa e ingreso per cápita.
16. Cálculo obtenido con base en OEA 2019: Organization of American States – Regular Fund – Quota Collection, 31.12.2019, en: [http://www.oas.org/saf/DFAMS/2019/12/RF\\_TABLE\\_QUOT\\_20191231\\_ENSP.pdf](http://www.oas.org/saf/DFAMS/2019/12/RF_TABLE_QUOT_20191231_ENSP.pdf) [06.06.2020]. La OEA calcula las cuotas de sus Estados miembros de acuerdo con la capacidad de pago de estos, siguiendo la metodología de la ONU.
17. González G., Guadalupe / Pellicer, Olga / Saltalamacchia, Natalia 2015: Introducción. Rasgos y contribuciones de la política multilateral de México en el siglo XXI. En: González G., Guadalupe / Pellicer, Olga / Saltalamacchia, Natalia (eds.): *México y el multilateralismo del siglo XXI*, Siglo XXI Editores, Ciudad de México, pp. 11-45.
18. Traducción propia. Alliance for Multilateralism 2020: What is the “Alliance for Multilateralism”?, en: <https://multilateralism.org/the-alliance/> [06.06.2020].
19. Alliance for Multilateralism 2020: Initiatives, en: <https://multilateralism.org/initiatives/> [06.06.2020].



*“[...] iniciativas como la Alianza para el Multilateralismo merecen ser consideradas por Panamá, que, por su trayectoria y su renovado compromiso con el multilateralismo, está obligada a jugar un rol más beligerante en la agenda global”.*



# Panamá y su convicción a favor del multilateralismo

*Alonso E. Illueca*

## Introducción

Desde su incorporación a la comunidad internacional, la República de Panamá se ha distinguido por su vocación internacionalista y por una marcada convicción en favor del multilateralismo. Esta convicción se encuentra tan arraigada en el Estado panameño que antecede a la República misma y se remonta a su época departamental, cuando formaba parte de la Gran Colombia. Desde ese entonces, el multilateralismo encuentra su expresión en el ideario panameño y tiene una de sus primeras manifestaciones en el Congreso de Panamá de 1826, también conocido como el Congreso Anfictiónico, que planteó el sueño bolivariano de la integración económica y política de los Estados de las Américas.

A lo largo de la historia, la concepción panameña sobre el multilateralismo ha ido evolucionando, abrazando las nociones de gobernanza global efectiva, modelos de cooperación interestatal en la política internacional y medidas de política exterior compartidas con otros Estados. En este sentido, la relación de Panamá con el multilateralismo ha adquirido una importancia única en el desarrollo, gestión y ejecución de su política exterior.

## La gobernanza global efectiva y el sistema de Naciones Unidas

El internacionalismo panameño encuentra su expresión en la incorporación de Panamá a los dos principales

proyectos de gobernanza global que ha conocido la humanidad: la Sociedad de Naciones (SN) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Luego de culminada la Primera Guerra Mundial, Panamá se incorporaría al proyecto de la SN, participando de su primera asamblea, el 15 de noviembre de 1920, con carácter de miembro originario.<sup>1</sup> Si bien la membresía panameña en la SN no traería consigo el reconocimiento por parte de Colombia (la admisión de Panamá en la SN no se traduciría en un reconocimiento de Estado por parte de Colombia),<sup>2</sup> dicha membresía jugaría un rol fundamental en el establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos Estados en 1924. La exposición del joven Estado panameño a un foro global se tradujo en una situación de hecho, pues independientemente de los deseos de Colombia, Panamá ya era parte de la incipiente comunidad internacional de Estados.

Durante la Segunda Guerra Mundial y luego de su culminación, Panamá jugaría una posición importante en la ONU, al ser uno de los firmantes de la Declaración de las Naciones Unidas de 1942, que establecía una alianza militar; y luego se constituiría en miembro originario de la ONU. En la Conferencia de San Francisco, la delegación panameña destacaría por sus aportes en los distintos comités, en particular aquellos formulados por el Dr. Ricardo J. Alfaro, respecto a la incorporación del término “derechos humanos” en la Carta de la ONU. El Dr. Alfaro también realizaría importantísimas contribuciones en la redacción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual dotaría de contenido al término esbozado en la Carta de la ONU.<sup>3</sup>

Se puede afirmar que, a través de su participación en ambas iniciativas, Panamá se adhirió a un sistema de gobernanza global, ideado por la SN y continuado por la ONU. Dicho sistema, aunque imperfecto, descansa en el derecho internacional y tiene como norma fundamental el principio de la solución pacífica de las controversias a través de foros multilaterales o por vía judicial, proscribiendo el uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales. La realización plena de este proyecto de gobernanza global dependerá de la voluntad de los Estados y de su cumplimiento con el derecho internacional.

A la fecha, Panamá continúa comprometida con un multilateralismo enfocado en la gobernanza global efectiva mediante su participación activa en el Grupo de Gobernanza Global (3G).<sup>4</sup> El 3G, como grupo informal de pequeños y medianos Estados, busca promover acciones conjuntas del G20 y de la ONU, cohesionando sus agendas con el fin de reanimar el proyecto de gobernanza global.

## **Cooperación interestatal en la política internacional: el modelo de los Tratados Torrijos-Carter**

El multilateralismo también ha sido implementado por Panamá como un modelo

efectivo para lograr la cooperación interestatal en la arena internacional. En este sentido, el ejemplo más destacado es la decisión panameña de replantear al ámbito multilateral su disputa con los Estados Unidos de América (EE.UU.) por la Zona del Canal. La nueva estrategia panameña, implementada a partir de 1972, consistió en llevar a foros multilaterales como la ONU y la Organización de Estados Americanos (OEA) su aspiración y legítimo derecho de recuperar la Zona del Canal. Esto requirió de una ofensiva diplomática del más alto nivel que coadyuvó a que una cantidad importante de Estados expresaran su apoyo a la causa panameña.

En la ONU, Panamá participaría de forma activa en los distintos órganos principales de la organización. En la Asamblea General promovería la agenda de descolonización, insertando la cuestión canalera como un ejemplo relevante. En el Consejo de Seguridad, Panamá jugaría un rol primordial en la agenda de la paz y la seguridad internacionales, llegando a ocupar en tres ocasiones, entre 1972 y 1982, uno de los dos asientos no permanentes del Consejo destinados al Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC). Es decir que, en seis de esos diez años, Panamá estuvo en el Consejo de Seguridad.

En 1973, Panamá logró que el Consejo de Seguridad de la ONU se reuniese en Ciudad de Panamá (solo se ha reunido fuera de su sede en Nueva York, EE.UU. en otras tres ocasiones: Addis Ababa, Etiopía, 1972; Ginebra, Suiza, 1990; y Nairobi, Kenia, 2004).<sup>5</sup> En esa reunión consiguó que se discutiera la disputa entre Panamá y EE.UU por la Zona del Canal. Con la concurrencia de una cantidad importante de Estados no miembros del Consejo de Seguridad, incluyendo representantes del GRULAC, así como del Grupo Africano, Panamá en conjunto con otros Estados propuso un proyecto de resolución que contó con trece votos favorables, una abstención y un solo voto en contra: el veto de EE.UU.<sup>6</sup>

El éxito diplomático de trasladar el Consejo de Seguridad fuera de su sede con el propósito de sesionar en el territorio de un Estado miembro por segunda vez en su historia, sin duda alguna, representó un momento cumbre para la diplomacia panameña y los promotores del multilateralismo. Esto, a su vez, se tradujo, más adelante en la consecución del objetivo planteado: la celebración de los Tratados Torrijos-Carter en 1977, que abrogaron el Tratado Hay-Bunau-Varilla de 1903. El hecho de que la cuestión del Canal de Panamá se discutiese en un foro multilateral impulsó contundentemente la agenda panameña y agregó presión mundial a los EE.UU.

Por otro lado, el apoyo internacional que recibió Panamá en su lucha por la recuperación del Canal trajo consigo un aumento en su participación en los foros multilaterales y en la agenda de la paz y la seguridad internacionales. En 1973, luego de la guerra del Yom Kipur, se conformaría la Segunda Fuerza de Emergencia de la ONU, a la que Panamá contribuiría con 406 observadores militares. Igualmente, en 1976 Panamá se incorporaría al Movimiento de Países No Alineados (MNA), foro en el que existía amplia simpatía y apoyo para la causa canalera.<sup>7</sup>



Un tema fundamental que se debe destacar es que los Tratados Torrijos-Carter poseen un componente multilateral: el Protocolo al Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá, el cual a la fecha tiene cerca de cuarenta Estados parte. En dicho Protocolo, los Estados parte se adhieren al régimen de neutralidad del Canal desarrollando, a su vez, una medida de política exterior compartida: observar y respetar dicho régimen.

## **Medidas colectivas comunes de política exterior: derecho internacional en acción**

El modelo de negociación implementado para la conclusión de los Tratados Torrijos-Carter ha sido replicado por Panamá en distintas instancias. En particular, en la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), el mecanismo multilateral sirvió para ejercer presión sobre los EE.UU. y que firmara un acuerdo en el que se comprometía a la limpieza de áreas contaminadas con municiones químicas antiguas en la isla de San José, Panamá.<sup>8</sup> Estamos, entonces, frente a un multilateralismo funcional como una herramienta exitosa para promover medidas colectivas comunes enfocadas en la consecución de metas y obligaciones jurídicas conjuntas de los Estados, en este caso el desarme.

Otra iniciativa digna de resaltar fue el proceso de negociación del Grupo de Contadora y sus esfuerzos por promover la paz en Centroamérica. La mediación, liderada por Colombia, México, Venezuela y Panamá, buscaba acabar con los conflictos armados en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, a través de compromisos concretos tendientes a asegurar la paz, la democratización, la seguridad regional y la cooperación económica. El grupo de Contadora se ampliaría, convirtiéndose en el Grupo de Río (1989-2010).<sup>9</sup>

Igualmente, a través de su participación en organismos regionales y proyectos de integración, Panamá ha desarrollado medidas de política exterior comunes con otros Estados, las cuales gozan de contenidos, metas y métodos compartidos. En este sentido, uno de los ejemplos más notables es su participación en el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), mediante el cual los Estados centroamericanos han desarrollado los lineamientos básicos y una metodología para concretar un nuevo modelo de seguridad regional y promover el desarrollo económico sostenido de la región, sin olvidar la defensa de la institucionalidad democrática y el respeto a los derechos humanos.<sup>10</sup>

Otro ejemplo destacado es el de la OEA y sus normas comunitarias de gobernanza democrática y respeto a los derechos humanos. En lo que respecta a la democracia, los Estados miembros de la OEA han adoptado una serie de instrumentos que prohíben la participación de Gobiernos surgidos por vía de golpes de Estado o fraudes electorales



en las actividades organizadas o auspiciadas por la organización.<sup>11</sup> Lo anterior se ha traducido en que la mayoría de los Estados del hemisferio desarrollen en su política exterior doctrinas comunes de no reconocimiento de gobiernos *de facto* y que, en caso de ruptura del orden democrático en alguno de ellos, organicen iniciativas colectivas para su restablecimiento. En este sentido, es importante destacar la participación de Panamá en el Grupo de Lima y el Grupo de Contacto, que promueven la implementación de medidas de política exterior conjuntas entre sus Estados miembros para hacer frente a la ruptura del orden constitucional en Venezuela.<sup>12</sup>

También debe destacarse el multilateralismo desplegado por los Estados del hemisferio americano en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Con base en sus instrumentos principales<sup>13</sup> y sus órganos jurisdiccionales, sépase la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, estas naciones han desarrollado una serie de medidas efectivas de política exterior con un contenido objetivo, definido por instrumentos jurídicos vinculantes, y con una meta clara, la plena observancia de los derechos humanos. También cuentan un método compartido único: el control de la convencionalidad, el cual se manifiesta a través de las decisiones de la CorteIDH y que obliga a todos los Estados miembros de la Corte, independientemente de su participación en el caso, a realizar las adecuaciones pertinentes a nivel de derecho interno para garantizar la observancia del derecho humano vulnerado, según lo dispuesto en cada decisión de la Corte.

Tampoco podemos olvidarnos de los distintos bloques y grupos de Estados que juegan un rol fundamental dentro del sistema de la ONU y en sus organismos especializados, los cuales promueven agendas específicas y plantean políticas comunes, dependiendo del carácter y representatividad que se aplique en cada organismo u órgano. Entre estos encontramos al Grupo de los 77, el MNA, el GRULAC y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). En los foros multilaterales, Panamá tiende a adherirse a los pronunciamientos y a las posturas colectivas expresadas por cada uno de estos grupos a los que pertenece, implementando medidas colectivas comunes en materia de política exterior.

## Plan “Panamá Cooperación 2030”

Tradicionalmente, Panamá formaba parte del grupo de países beneficiarios de ayuda y cooperación internacional. Sin embargo, su transición en el 2011 a un país de renta media-alta,<sup>14</sup> y en el 2019 a uno de renta alta,<sup>15</sup> hizo que dejase de ser elegible para una porción significativa de la cooperación internacional para el desarrollo. Lo anterior, aunado a su compromiso en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), llevó a Panamá, en el 2017, a desarrollar el plan nacional de cooperación “Panamá

Coopera 2030". Este plan propone una serie de estrategias, objetivos e instrumentos de cooperación internacional con enfoque en la Agenda 2030 y los ODS.

Mediante el plan Panamá Coopera 2030, Panamá redefinió su perfil en el área de cooperación internacional mediante una nueva orientación estratégica centrada en los ODS y en su posición geográfica, incursionando como país oferente de cooperación.<sup>16</sup> La oferta de cooperación de Panamá se centra en las áreas de crecimiento económico, desarrollo e inclusión social, educación e innovación científica, sostenibilidad ambiental, justicia, Estado y gobernabilidad. Esta oferta admite distintos modelos de cooperación incluyendo Sur-Sur, Sur-Norte, triangular y multilateral.<sup>17</sup>

Igualmente, es necesario destacar que Panamá todavía es receptáculo de cooperación internacional, muchas veces por la vía multilateral. Al pertenecer al SICA, por ejemplo, Panamá continúa beneficiándose de programas de ayuda y cooperación regionales provenientes de organizaciones internacionales como la UE, u otros Estados cooperantes como los EE.UU. o España.

## **Panamá en las organizaciones internacionales**

Panamá es miembro de la ONU y participa de forma activa en sus órganos principales y organismos especializados, incluyendo el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Aviación Civil Internacional, la Organización de la ONU para la Alimentación, la Organización de la ONU para la Educación, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Marítima Internacional, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Unión Internacional de Telecomunicaciones y la Unión Postal Universal. En la ONU, Panamá juega un rol activo y cuenta con una larga tradición de liderazgo dentro de sus distintos órganos. El Estado panameño ha ocupado el asiento no permanente del Consejo de Seguridad correspondiente al GRULAC en cinco ocasiones. Actualmente, Panamá ocupa uno de los 54 asientos del Consejo Económico Social de la ONU. Igualmente, nacionales panameños han desempeñado altos cargos dentro de la ONU; tal es el caso del Dr. Jorge E. Illueca, quien fue electo Presidente de la Asamblea General, y del Dr. Ricardo J. Alfaro, quien fue Magistrado y Vicepresidente de la Corte Internacional de Justicia.

Panamá también participa como Estado miembro de la OPAQ, donde ocupa un puesto en su Consejo Ejecutivo, y del Organismo Internacional de la Energía Atómica, trabajando a favor del desarme. Igualmente, es parte de la Unión Parlamentaria Internacional (UIP) y de la Corte Penal Internacional. A nivel regional, Panamá es Estado miembro de la OEA, la CELAC, la Asociación de Estados del Caribe, la Organización de Estados Iberoamericanos, el SICA, el Parlamento Centroamericano (Parlacen), el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, entre otros.

## La cooperación multilateral de Panamá del 2000 al 2020

Con la reversión del Canal de Panamá a manos panameñas, el 31 de diciembre de 1999, en cumplimiento de los Tratados Torrijos-Carter, desapareció la antigua Zona del Canal. Me refiero a desaparición porque, mediante un proceso paulatino iniciado el 1 de octubre de 1979 y culminado el 31 de diciembre de 1999, se reintegró al territorio panameño un total de 1,474 km<sup>2</sup>. Estos territorios, además del Canal de Panamá, albergaban diversas entidades administrativas del Canal y del enclave colonial, así como bases militares destinadas a la defensa del Canal, pero también utilizadas con otros propósitos geopolíticos.

Paradójicamente, una antigua base militar estadounidense, el Fuerte Clayton, es al día de hoy la sede de una cantidad importante de oficinas regionales y subregionales de organismos multilaterales, gracias a que, luego de la creación de la Fundación Ciudad del Saber, el Gobierno Nacional, a través del Decreto Ley 6 de 1998, transfirió las 120 hectáreas del Fuerte Clayton a la Fundación.<sup>18</sup> A través de la Ciudad del Saber y con el apoyo del Gobierno Nacional 1999-2004, se invitó e incentivó a organismos multilaterales a considerar el área como potencial para sus oficinas. Dicha estrategia de atraer organismos multilaterales fue continuada por las administraciones subsiguientes, y se materializó mediante la transformación de Panamá en la sede de un importante número de oficinas y programas regionales de la ONU, incluyendo la Oficina para Centroamérica del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, la Oficina Regional para Centroamérica, Cuba y México del Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, la Oficina Regional del Programa para Atención de Desastres de la Organización Panamericana de la Salud y la OMS, el Centro Regional de Servicios del Programa de la ONU para el Desarrollo, entre otros.<sup>19</sup> Además, el sistema de la ONU mantiene oficinas nacionales en Panamá. Otros organismos como la Organización Internacional de las Migraciones y el Comité Internacional de la Cruz Roja también han establecido sedes en Panamá. En el año 2000 se celebró la X Cumbre Iberoamericana en Ciudad de Panamá.

Durante el Gobierno 2004-2009, la participación de Panamá en el ámbito de la cooperación multilateral continuó. En tal sentido, es importante destacar la elección de Panamá al Consejo de Seguridad de la ONU para el bienio 2007-2008, como la candidatura de consenso.<sup>20</sup> Además, resalta el traslado de la sede del Parlatino a Panamá mediante la firma del acuerdo de sede en 2007.<sup>21</sup>

El quinquenio 2009-2014 presenció el intento fallido de Panamá de retirarse del Parlacen. La Corte Centroamericana de Justicia mediante sentencia resolvió que Panamá no podía ni retirarse ni denunciar el Tratado del Parlacen; esta decisión sería rechazada por Panamá.<sup>22</sup> No obstante, la Corte Suprema de Justicia de Panamá declarararía inconstitucional el procedimiento utilizado y Panamá permaneció en el Parlacen.<sup>23</sup> En 2011, se llevó a cabo la 124ª Asamblea de la UIP en Ciudad de

Panamá,<sup>24</sup> y en el año 2013, se celebró la XXIII Cumbre Iberoamericana en Ciudad de Panamá.

La administración 2014-2019 articuló estrategias enfocadas en acrecentar la cooperación multilateral mediante el desarrollo de un plan nacional de cooperación. En este sentido, uno de los proyectos insignia fue el establecimiento de un Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria en el país.<sup>25</sup> En la ONU, Panamá sería electa para ocupar, por primera vez en su historia, un asiento en el Consejo de Derechos Humanos de la organización para el período 2016-2017.<sup>26</sup> Igualmente, se destaca la celebración, en el año 2015, de la séptima Cumbre de las Américas en Ciudad de Panamá.

La actual administración (2019-2024) ha enfocado gran parte de sus esfuerzos en hacer frente a las medidas multilaterales adoptadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la UE y el Grupo de Acción Financiera Internacional relativas a la inclusión de Panamá en listas grises y negras sobre jurisdicciones no cooperantes. En tal sentido, todavía está pendiente definir el rol que jugará el multilateralismo en la nueva estrategia internacional panameña. No obstante, la respuesta panameña a la pandemia del COVID-19 a través de la cooperación multilateral, mediante la coordinación, prestación y canalización de ayuda humanitaria desde Panamá para todas las Américas, nos dan luces relevantes en cuanto a la potencial postura de la actual administración.<sup>27</sup>

## **Panamá: rumbo a un multilateralismo efectivo**

Un multilateralismo efectivo está al servicio de los mejores intereses de la humanidad. Es por ello que la política exterior panameña y su estrategia internacional deben propiciar objetivos mancomunados y compartidos, tanto a nivel global como regional. En tal sentido, es fundamental que Panamá comparta y replique sus experiencias exitosas y coadyuve en favor de la implementación eficaz de los derechos humanos y de las normas comunitarias de gobernanza democrática, a través de mecanismos globales y regionales. Los instrumentos jurídicos ya existen; en estos momentos urge su estricta aplicación a través del derecho internacional.

Panamá debe reactivarse en la agenda de la paz y seguridad internacionales, tomando en especial consideración su candidatura para un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU para el período 2025-2026. En vista del carácter multidimensional de la seguridad internacional y a partir de la experiencia de la pandemia por COVID-19, Panamá, tomando como base su Plan Nacional de Cooperación y el Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria, debe incorporar a su política exterior una estrategia humanitaria. Panamá tampoco

debe olvidarse de la agenda de desarrollo sostenible, integrando los programas nacionales a la agenda global y viceversa, mediante un enfoque multidimensional, multisectorial y participativo.

Un multilateralismo efectivo también requiere de organismos multilaterales eficaces. Consecuentemente, Panamá debe continuar participando en el proceso de renovación, transformación y revitalización de organismos como la ONU y la OEA. El país también debe reafirmar el lugar de la ONU en el centro del orden mundial. Ante el resurgimiento del unilateralismo, el aislacionismo y los múltiples desafíos inherentes a la globalización, el multilateralismo efectivo sustentado en un aparato normativo eficaz es una necesidad apremiante. Frente a esta coyuntura, iniciativas como la Alianza para el Multilateralismo merecen ser consideradas por Panamá, que por su trayectoria y su renovado compromiso con el multilateralismo,<sup>28</sup> está obligada a jugar un rol más beligerante en la agenda global.



## Biografía

**Alonso E. Illueca** es profesor asociado en la Universidad Santa María La Antigua, donde dicta los cursos Derecho Internacional Público I y II, y Derechos Humanos. Es socio de la firma de abogados Bufete Illueca.

---

## Referencias

- 1 Encyclopedía Britannica 1920: Members of the League of Nations, League of Nations Official Journal, 1920, p. 299, en: <https://www.britannica.com/topic/League-of-Nations/Members-of-the-League-of-Nations> [03.06.2020].
- 2 Lie, Trygve 1950: Memorándum sobre los aspectos jurídicos del problema de la representación en las Naciones Unidas, ONU Doc. S/1466, en: <https://undocs.org/es/s/1466> [03.06.2020].
- 3 Guardia, Mónica 2018: Declaración de los Derechos Humanos, una propuesta panameña. En: *La Estrella de Panamá*, 05.27.2018, en: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/180527/humanos-derechos-panamena-propuesta-declaracion>; Pérez-Jaramillo, Rafael 2014: Idealismo Universal, Panamá, p. 37-44.
- 4 Redacción *En Mayúscula* 2016: Panamá reitera compromiso en materia de transparencia en misión oficial en Nueva York, 22.09.2016, en: <https://enmayuscula.com/nacionales/65320-panama-reitera-compromiso-en-materia-de-transparencia-en-mision-oficial-en-nueva-york.html> [03.06.2020].

- 5 Dag Hammarskjöld Library 2019: Which Security Council meetings have taken place away from United Nations Headquarters?, 14.05.2019, en: <http://ask.un.org/faq/14386> [03.06.2020].
- 6 Naciones Unidas 1973: ONU Doc. S/PV.1704, 21.03.1973, en: [https://undocs.org/es/S/PV.1704\(OR\)](https://undocs.org/es/S/PV.1704(OR)); Muñoz Pinzón, Armando 2014: Valor de la sesión del Consejo de Seguridad en Panamá. En: *La Estrella de Panamá*, 08.06.2014, en: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/politica/140608/sesion-panama-consejo-seguridad> [03.06.2020].
- 7 Illueca, Alonso E. 2018: Contexto Histórico de las Sesiones del Consejo de Seguridad en Panamá en la lucha diplomática para reivindicar la soberanía panameña. En: *La Ruta 2:2*, p. 37-53.
- 8 Redacción *France24* 2017: Panamá firma acuerdo para eliminación de armas químicas de EEUU en septiembre, 30.08.2017, en: <https://www.france24.com/es/20170830-panama-firma-acuerdo-para-eliminacion-de-armas-quimicas-de-eeuu-en-septiembre> [03.06.2020].
- 9 Páez Montalbán, Rodrigo 2013: El Proceso de Negociación del Grupo de Contadora. En: *Revista Mexicana de Política Exterior*, Número Especial, p. 63-74, en: <https://revistadigital.sre.gob.mx/images/stories/numeros/ne2013/paezm.pdf> [03.06.2020].
- 10 SICA (s.f.): Propósitos del SICA, en: <https://www.sica.int/sica/propositos> [03.06.2020].
- 11 OEA 1948: Carta de la OEA, 30.04.1948, en: [http://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes\\_manual\\_formacion\\_lideres\\_anexos.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/afrodescendientes_manual_formacion_lideres_anexos.pdf) [03.06.2020]; OEA 2001: Declaración de Quebec, en: [http://oas.org/dil/esp/Declaracion\\_de\\_Quebec.pdf](http://oas.org/dil/esp/Declaracion_de_Quebec.pdf) [03.06.2020]; OEA 2001: Carta Democrática Interamericana, 11.09.2001, en: [https://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm) [03.06.2020].
- 12 OEA 1948: Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en: [https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion\\_de\\_Derechos\\_y\\_Deberes\\_del\\_Hombre\\_1948.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_de_Derechos_y_Deberes_del_Hombre_1948.pdf) [03.06.2020]; OEA 1969: Convención Americana de Derechos Humanos, 22.11.1969, en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0001.pdf> [03.06.2020].
- 13 TVN Noticias 2019: Panamá buscará ser enlace entre Grupo de Lima y Grupo de Contacto sobre crisis en Venezuela, 24.09.2019, en: [https://www.tvn-2.com/nacionales/Panama-Grupo-Lima-Contacto-Venezuela\\_0\\_5403959608.html](https://www.tvn-2.com/nacionales/Panama-Grupo-Lima-Contacto-Venezuela_0_5403959608.html) [03.06.2020].
- 14 Redacción *La Prensa* 2011: Panamá ya tiene renta media-alta, según CE, 08.12.2011, en: [https://www.prensa.com/impres/panorama/Panama-renta-media-alta-CE\\_0\\_3268923282.html](https://www.prensa.com/impres/panorama/Panama-renta-media-alta-CE_0_3268923282.html) [03.06.2020].
- 15 OCDE et al. 2019: *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*, OECD Publishing, Paris, p. 182-183.
- 16 Panamá Cooperera / Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá 2018, Plan Nacional de Cooperación, 24.07.2018, en: <https://fpublico.mef.gob.pa/reportes/Cooperacion%20Tecnica/2.%20Instrumentos%20Operativos/Plan%20Nacional%20de%20Cooperacion%20República%20de%20Panamá-Panamá%20Cooperacion%202030%20PNC.pdf> [03.06.2020].
- 17 Panamá Cooperera / Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá (s.f.): Panamá como país cooperante, en: <http://panamacoopera.gob.pa/cooperante/> [03.06.2020].

- 18 Ciudad del Saber (s.f.): ¿Qué es la Ciudad del Saber?, en: <https://ciudadelsaber.org/que-es-ciudad-del-saber> [03.06.2020].
- 19 PNUD Panamá (s.f.): Operaciones: el PNUD y la ONU, en: <https://www.pa.undp.org/content/panama/es/home/about-us/undp-and-the-un.html> [03.06.2020].
- 20 Redacción *La Vanguardia* 2006: Venezuela y Guatemala acuerda a Panamá como candidato de consenso en el Consejo de Seguridad, 02.11.2006, en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20061102/51290540394/venezuela-y-guatemala-acuerdan-a-panama-como-candidato-de-consenso-en-el-consejo-de-seguridad.html> [03.06.2020].
- 21 Parlamento Latinoamericano 2007: Acuerdo de Sede entre el PARLATINO y Panamá, 27.08.2007, en: <http://parlatino.org/pdf/convenios/2007/acuerdo-parlatino-gobierno-panama-27-agost-2007.pdf> [03.06.2020].
- 22 Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá 2010: Comunicado: Sentencia de la Corte Centroamericana de Justicia, 21.10.2006, en: <https://mire.gob.pa/index.php/es/noticias-mire/4858-> [03.06.2020].
- 23 Redacción *La Estrella de Panamá* 2012: Corte declara "inconstitucional" salida de Panamá del Parlacen, 24.01.2012, en: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/120124/corte-salida-panama-declara-inconstitucional> [03.06.2020].
- 24 UIP 2011: Informe 124ª Asamblea UIP y reuniones conexas, Panamá, 20.04.2011, en: <http://www.secretariagrulacuip.org/web/attachments/article/135/INFORME%20124%20ASAMBLEA%20UIP%20-%20PANAMA-ext.pdf> [03.06.2020].
- 25 Ministerio de Gobierno (s.f.), Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria, en: <http://www.mingob.gob.pa/hub-humanitario/> [03.06.2020].
- 26 Redacción *La Prensa* 2015: Panamá entra en el Consejo de Derechos Humanos, 29.10.2015, en: [https://www.prensa.com/impres/panorama/Panama-entra-Consejo-Derechos-Humanos\\_0\\_4334566507.html](https://www.prensa.com/impres/panorama/Panama-entra-Consejo-Derechos-Humanos_0_4334566507.html) [03.06.2020].
- 27 Plan Protégete Panamá 2020: 'Hub' humanitario de Panamá es también 'hub' regional para la ayuda humanitaria contra el COVID-19. En: *La Estrella de Panamá* 11.04.2020, en: <https://www.laestrella.com.pa/nacional/200411/hub-humanitario-panama-hub-regional>. [03.06.2020].
- 28 Ministerio de Relaciones Exteriores de Panamá 2019: Panamá reitera su compromiso con el multilateralismo durante sesión de alto nivel en la ONU, 25.04.2019, en: <https://www.mire.gob.pa/index.php/en/noticias-mire/14793-panama-reitera-su-compromiso-con-el-multilateralismo-durante-sesion-de-alto-nivel-en-la-onu> [03.06.2020].





*“También hay una tarea pendiente de docencia en el Perú para que la población tenga plena conciencia de lo que significa el multilateralismo y de los beneficios que trae. Es una asignatura que el gobierno tiene que asumir, en particular, a través de los medios de comunicación estatales”.*





# La perspectiva desde el Perú

*Francisco Belaunde Matossian*

## Introducción

Está claro que las relaciones internacionales atraviesan un momento inquietante a nivel global desde hace ya varios años. En general, se observa un resurgimiento de los nacionalismos que, incluso, podría agravarse como consecuencia de la pandemia del COVID-19.<sup>1</sup> Lo más preocupante del panorama, y relacionado obviamente con lo anterior, es el debilitamiento del multilateralismo, lo que conduce a más imprevisibilidad e incertidumbre, mayor audacia en las violaciones del derecho internacional, menor solidaridad con los más débiles, y retroceso de las acciones conjuntas para afrontar problemas comunes de la humanidad, amén de menor avance de las economías, cuando no empobrecimiento. En ese contexto, la iniciativa franco-alemana de la Alianza para el Multilateralismo es muy bienvenida y, por lo tanto, merece ser saludada y apoyada. El Perú se ha adherido a ella, en concordancia con su tradición favorable al multilateralismo. En las siguientes líneas, me referiré de manera sucinta a los aspectos más relevantes de la política peruana y de la actitud de sociedad en la materia.

## La posición del Perú

### A) El gobierno

#### a) *La tradición a favor del multilateralismo*

Desde muy temprano, el Perú ha dado múltiples muestras de su compromiso con el multilateralismo. Así,



por ejemplo, fue parte de la Sociedad de las Naciones, creada tras la Primera Guerra Mundial.

Posteriormente, estuvo entre los firmantes de los acuerdos de Bretton Woods de 1944, y es miembro fundador de la Organización de las Naciones Unidas. En el seno de esta última, dos de sus más insignes diplomáticos ocuparon los más altos cargos. El primero de ellos, Víctor Andrés Belaunde, presidió la Asamblea General en 1959, mientras que el segundo, Javier Pérez de Cuéllar, se desempeñó como Secretario General entre 1982 y 1991. Más aún, el jurista y expresidente de la República José Bustamante y Rivero ocupó, entre 1967 y 1969, la presidencia de la Corte Internacional de Justicia. Así, en un hecho singular, tres peruanos han estado a la cabeza de las principales instancias del sistema de la ONU.

La figura se repite de alguna manera en el ámbito regional, pues el Perú, también miembro fundador de la Organización de Estados Americanos (OEA), ha estado asimismo representado en cargos de alto nivel dentro del sistema institucional interamericano. Así, el abogado y exministro de Relaciones Exteriores, Diego García-Sayán, fue presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos entre 2010 y 2014, mientras que el exministro de Justicia Francisco Eguiguren ha sido presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos entre marzo de 2017 y marzo de 2018. En cambio, hasta el momento, los intentos de personalidades peruanas por ocupar el sillón de secretario general de la OEA no han tenido éxito. Para el período 2020-2025, el gobierno apoyó la candidatura del exviceministro de Relaciones Exteriores, Hugo de Zela, quien, sin embargo, tuvo que desistir porque no logró reunir respaldos suficientes entre los países.

Cabe hacer mención especial, en este punto, a la acción de liderazgo en favor de la democracia, desarrollada de manera consistente por el Perú, fundamentalmente, a partir de la década de 1980, coincidiendo con el fin de la dictadura militar que gobernó al país entre 1968 y 1980. A ese respecto, se pueden destacar tres grandes momentos:

El primero de ellos fue la iniciativa tomada, en 1985, por el presidente de entonces, Alan García, para la formación de un grupo de apoyo al llamado Grupo de Contadora que, dos años antes, México, Colombia, Venezuela y Panamá habían creado con el objetivo de ayudar a poner fin a los conflictos armados que asolaban Guatemala, El Salvador y Nicaragua, y ello sobre la base de los principios democráticos. El segundo cuarteto, denominado Grupo de Lima, estuvo compuesto, además de Perú, por Uruguay, Argentina y Brasil. Ambas instancias fueron la simiente de lo que, posteriormente, se llamó el Grupo de Río, que reunió al conjunto de los países de América Latina y el Caribe, con la finalidad de tratar diversos temas comunes y

problemas que afectaran a la región y que, a su vez, dio paso a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

El segundo hito fue la Carta Democrática Interamericana que el Perú impulsó durante la sesión especial de la Asamblea General de la OEA celebrada en Lima el 11 de septiembre de 2001, coincidiendo también con el retorno de la institucionalidad democrática, tras el fin del gobierno autoritario de Alberto Fujimori un año antes. Se trata de un documento mediante el cual los países miembros se obligan a respetar la democracia y el Estado de derecho, bajo pena de sanciones.

El tercero fue la creación del Grupo de Lima en 2017, por iniciativa del entonces presidente Pedro Pablo Kuczynski, con el fin de buscar soluciones al problema de Venezuela. Es decir, el Perú decidió asumir un papel protagónico en el ámbito de la defensa de principios y valores, y específicamente, en este caso, los de la democracia, lo cual es encomiable. En materia de integración, no puede dejar de mencionarse la pertenencia, también como miembro fundador, de la Comunidad Andina, creada en 1969 bajo el nombre original de Pacto Andino, y cuya sede central se encuentra en Lima.

b) *Impulso renovado a favor del multilateralismo*

A partir de su despegue económico, cuyas bases se sentaron en la década de 1990, pero que se consolidó en el inicio del presente siglo, el país comenzó a desarrollar un activismo cada vez mayor en la escena multilateral en las áreas más diversas, tanto a nivel regional como global. Así, en materia comercial y económica, fue por iniciativa del presidente peruano Alan García que se creó, el 28 de abril de 2011, la Alianza del Pacífico, integrada por el Perú, por Colombia, por Chile y México.<sup>2</sup> Asimismo, el 4 de febrero de 2016, el gobierno peruano suscribió el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica, conjuntamente con varios países de Oceanía, Asia y América, posteriormente, tras el retiro de Estados Unidos decretado por Donald Trump, el tratado fue modificado. Además, las autoridades peruanas se han empeñado en hacer de Lima la sede de cumbres y encuentros como los del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, siglas en inglés), del que el país también es parte, celebrados en 2008 y 2016. A ello se añade la reunión de gobernadores del Banco Mundial y del FMI en 2015, la Cumbre América del Sur-Países Árabes en 2012, y en 2008, la Cumbre Unión Europea-Latinoamérica y el Caribe. Todo lo mencionado forma parte de una política de apertura comercial y de integración que comprende la suscripción de acuerdos comerciales con diversos países como Estados Unidos y China, con la Unión Europea y con el Mercosur –del que Perú es miembro asociado–, entre otros.

En el ámbito político, fue en la ciudad de Cusco donde, en 2004, se creó la Comunidad Sudamericana de Naciones, devenida después en la Unasur. En esa organización, hoy

herida de muerte, el Perú se distinguió por liderar posturas de consenso frente a las posiciones ideológicas enfrentadas entre otros países miembros. Ahora es parte del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), creado hace poco más de un año por iniciativa del presidente de Chile, Sebastián Piñera, y llamado a tomar la posta como organismo del subcontinente. No puede dejar de mencionarse, además, el hecho de que el Perú haya sido miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU en cinco oportunidades, la más reciente entre 2017 y 2019. Tampoco el que soldados peruanos formen parte regularmente de los contingentes de los Cascos Azules en diversas partes del mundo.

En materia ambiental, destaca la realización de la Conferencia Mundial del Cambio Climático- COP 20, en Lima 2014, que preparó el terreno para la suscripción del Acuerdo de París del año siguiente, bajo el liderazgo, aceptado por todas las partes, del ministro del Ambiente peruano de entonces, Manuel Pulgar Vidal. En este mismo rubro, puede añadirse la cumbre de siete países amazónicos, llevada a cabo por iniciativa del Perú y Colombia el 7 de septiembre del año pasado en la ciudad colombiana de Leticia, para coordinar acciones frente a los incendios forestales que, en ese momento, venían devastando vastas zonas de la selva.

En lo que se refiere al tema migratorio, Perú suscribió el Pacto Mundial para la Migración, adoptado en diciembre de 2018 en Marrakech, Marruecos, desoyendo las voces contrarias que llevaron a no pocos países, como Chile, a retractarse de sus adhesiones iniciales<sup>3</sup>, y que, en el contexto de la masiva llegada de venezolanos, también se hicieron oír a nivel interno. Lo interesante es la continuidad a través de los diferentes gobiernos que, en lo que se refiere al campo comercial y económico, coincide con el mantenimiento de la misma política macroeconómica desde hace tres décadas, más allá de algunos matices que han podido presentarse.

La administración del actual presidente, Martín Vizcarra, mantiene la misma línea, tal como el mandatario ratificó claramente durante su intervención en la 73 Asamblea General de la ONU, el 25 de septiembre de 2018.<sup>4</sup> La decisión de sumarse a la Alianza para el Multilateralismo, lanzada por Alemania y Francia, es un fiel reflejo de esa toma de posición. Existe entonces una visión de Estado que otorga una gran importancia al multilateralismo, tanto a nivel regional como mundial y bajo sus diferentes aspectos: cooperación, apertura comercial, institucionalidad financiera y cierta previsibilidad resultante de la existencia de un orden normativo, no perfecto, pero que es valioso. Todo ello sirve a los intereses de un país como el Perú, que no forma parte de las potencias mundiales. Sin duda, el activismo multilateralista le permite construir cierta capacidad de influencia no desdeñable. Paralelamente, al lado de la persecución de los objetivos nacionales, hay también una preocupación por la prevalencia de determinados valores como la democracia, los derechos humanos y la solidaridad, así como por el destino común de la humanidad y del planeta.

Naturalmente, lo anterior no quiere decir que, en ocasiones, el Perú no se haya apeado de algún esfuerzo multilateral; particularmente, rehusándose a adherirse a algún tratado de interés global, por razones que se podrían considerar poco atendibles, más allá de su derecho soberano a tomar sus decisiones de política exterior. El caso que viene a la mente es el de la Convención del Derecho del Mar de 1982, que, paradójicamente, recoge muchos planteamientos peruanos en la materia. El motivo de la negativa a suscribirlo fue la no aceptación de la tesis del mar territorial de las 200 millas, caballo de batalla histórico del país desde la década de 1940, y que sectores ultranacionalistas convirtieron en un dogma religioso, por lo que rechazaron la fórmula intermedia recogida en el tratado de la Zona Económica Exclusiva hasta la milla 200.<sup>5</sup> Lo curioso es que, posteriormente, el Perú se amparó en disposiciones de la Convención para argumentar, ante la Corte Internacional de La Haya, durante el litigio marítimo con Chile, el que finalizó en enero de 2014, aprovechando que habían adquirido la calidad de costumbre internacional. Tras ese episodio, lo lógico sería que el Perú se adhiriera por fin al tratado, y así lo han expresado numerosos estudiosos y exdiplomáticos. Sin embargo, parece que, entre los responsables políticos, prevalece el miedo a ser acusados de “traición a la patria” y de “ofensa a los héroes”, en manifiestos publicados en las redes sociales y otros medios.

### La sociedad

Los medios, por lo general, le dedican poco espacio a la actualidad internacional, salvo cuando se dan hechos de gran impacto, por ejemplo, la agudización de las tensiones entre Estados Unidos y Corea del Norte en cierto momento, que hizo que se fantaseara con la posibilidad del estallido de la Tercera Guerra Mundial, dando lugar a un despliegue de portadas apocalípticas. No obstante, hay una franja de la población que se mantiene al corriente de los temas externos y de la política internacional del país, y que opina al respecto. La academia en la materia tiende a ganar mayor volumen, aunque lentamente. Poco a poco, se suman las universidades que ofrecen la carrera de Relaciones Internacionales.

En general, hay una consideración positiva del multilateralismo como tal que hace eco a la visión estatal, aunque se mencione la necesidad de reformas.<sup>6</sup> No obstante, como sucede en otros países, determinados sectores situados en orillas políticas opuestas, critican la institucionalidad internacional, la expansión de la llamada “ideología de género” y de ideas “izquierdistas”, la entrada masiva de inmigrantes venezolanos, la imposición del “neoliberalismo” y/o actuar como peones de China o de Estados Unidos, entre otras quejas. La soberanía, o, por lo menos, cierta concepción de ella, se convierte en la bandera que se enarbola al momento de formular las críticas. Con ocasión de la pandemia del coronavirus, el desempeño, sin duda controvertido, de la Organización Mundial de la Salud (OMS) alimenta la ofensiva. Sin llegarse necesariamente a pedir

que el Perú se retire de dicha entidad y de otras, varias voces piden que exija la adopción de medidas correctivas<sup>7</sup>.

Más allá de las opiniones, la interacción de diversos actores con las instituciones internacionales nos permite medir la relación de la sociedad con el multilateralismo. En primer lugar, hay que mencionar a las ONG defensoras de los derechos humanos que acuden frecuentemente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, del que el Perú es parte. El Estado peruano es llevado con frecuencia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos; debido a los excesos cometidos por miembros de las fuerzas del orden en el marco de la lucha contra los grupos terroristas Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA), y cuyos casos eran archivados por el Poder Judicial. Por otro lado, la Corte anuló varios juicios contra los subversivos, llevados a cabo durante el gobierno de Alberto Fujimori con garantías disminuidas para la defensa, y ordenó que se volvieran a realizar, respetando el Estado de derecho. Adicionalmente, de manera recurrente, irrumpe en la discusión pública el tema de la restauración de la pena de muerte, pero se estrella contra el hecho de que la Convención Americana de Derechos Humanos no lo permite. Se pide entonces que el Perú la denuncie, pero sin éxito. Ni siquiera el gobierno fujimorista dio ese paso, solo fue un amago que no llegó muy lejos.

Otras entidades que recurren al multilateralismo son los sindicatos, que hacen llegar sus quejas y reclamos a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuya sede para América Latina y el Caribe, por cierto, se encuentra en Lima. También mantienen relación con esa institución internacional las comunidades indígenas y nativas, sus federaciones, y las ONG que toman su defensa. En especial, estas agrupaciones buscan hacer valer la Convención 169-OIT que establece las normas que protegen a esos sectores de la población y, en particular, la obligación de que sean consultados antes del inicio de actividades de explotación de hidrocarburos y minería en las zonas en que viven.

Las organizaciones ambientalistas también se amparan en el multilateralismo y, particularmente, en el Acuerdo de París de 2015, para empujar su agenda. No puede olvidarse que el Perú es uno de los países con mayor diversidad biológica y, según los expertos mundiales, se encuentra entre los que más serán impactados por el cambio climático<sup>8</sup>. Como en otros lugares, surgen controversias con el mundo económico y, en particular, con las industrias extractivas, por ejemplo, a la creación de reservas ecológicas.

No obstante, los empresarios también aprecian el multilateralismo, empezando por lo referente a la integración comercial. No solo se trata del espacio de la Comunidad Andina, que es aprovechado, en especial, por pequeños y medianos productores;

la creación de la Alianza del Pacífico fue, obviamente, recibida con entusiasmo. En general, se apoya la política integracionista y de apertura al exterior de los sucesivos gobiernos que ha permitido al Perú conquistar nuevos mercados, en especial para su agroexportación, devenida en la actividad estrella. Claro está, también hay quienes propenden más bien a un cierto proteccionismo y, en especial, las industrias textiles preocupadas por la competencia china, así como los productores de arroz, azúcar, maíz y lácteos. Precisamente, el Perú fue llevado ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) por el gobierno de Guatemala que reclamó por el establecimiento de bandas de precios que, según su argumentación, atentaban contra los principios de libre comercio y la competencia. El órgano de solución de diferencias de la entidad falló en contra del Perú.

Más allá del aspecto comercial, el mundo económico peruano valora, como es natural, la pertenencia al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo, entre otras instituciones financieras multilaterales. Recientemente, ha empujado los esfuerzos para que el país sea admitido en la OCDE, aunque sin éxito hasta el momento.

Al lado de todo lo mencionado en este acápite, es pertinente referirse a un momento en que el Perú entero pudo valorar los beneficios del multilateralismo: el de la lectura del fallo del Tribunal Internacional de La Haya, parcialmente a favor de su posición en el litigio con Chile por el dominio de una extensa área de territorio marítimo.<sup>9</sup> El hecho fue celebrado como un gran acontecimiento y, en particular, porque se trataba de una victoria contra el vecino del sur y, como tal, tenía el efecto de un bálsamo en el alma nacional, todavía marcado por la derrota sufrida ante las fuerzas chilenas en la Guerra del Pacífico hace 140 años y que significó la pérdida de dos provincias. Se apaciguaron significativamente los ímpetus revanchistas cultivados en determinados sectores, lo que redundó, pasada la irritación inicial chilena, en una mejora de las relaciones bilaterales que, por cierto, ya eran intensas, pero que estaban más afectadas que ahora por la hipoteca del pasado.

## **B) La acogida de la iniciativa franco-alemana de la Alianza para el Multilateralismo**

Como ya he indicado en la introducción, el gobierno peruano se ha adherido con convicción a la iniciativa y ha participado de la conferencia celebrada el 17 de abril en torno a la lucha contra la pandemia de la COVID-19, suscribiendo el comunicado final que recalca, entre otros puntos, la necesidad de defender y mantener el multilateralismo en el actual contexto y en general.<sup>10</sup> En esa línea, se expresa el apoyo a la OMS, lo que ciertamente es bienvenido, más allá de los errores que se le pueden achacar pero que, en modo alguno, pueden poner en cuestión la importancia

de su papel. Sin embargo, valgan verdades, las noticias de la creación de la Alianza y de la mencionada reunión han pasado desapercibidas entre la población. Casi no han sido comentadas en los medios ni en las redes; ni siquiera por los círculos entendidos en las relaciones internacionales, hasta ahora por lo menos.

## Conclusiones

Queda claro, por lo expuesto, que el Perú está seriamente comprometido con el multilateralismo, sin duda porque le resulta beneficioso para sus intereses. No puede ser de otra manera, pues el país no es una gran potencia, todavía no ha logrado el desarrollo más allá de los progresos de las últimas décadas y, por lo tanto, necesita apoyarse en la comunidad internacional para alcanzar diversos objetivos y enfrentar los desafíos que se le presentan. Sin embargo, no se trata solamente de sacar provecho de las ventajas que ofrece el multilateralismo, sino que también pesa, como he señalado en las páginas anteriores, la convicción de que es necesario actuar en defensa de valores y principios universalmente reconocidos y, en particular, los de la democracia.

Se añade la preocupación por ampliar la solidaridad, entendiendo que todos los humanos formamos una misma comunidad, más allá de diferencias de diversa índole y que, por lo tanto, nuestras suertes respectivas están atadas entre sí. Vivimos momentos en que resurgen pulsiones y reflejos nacionalistas, incluso, por desgracia, en la cúspide del poder en Estados Unidos, potencia que hasta ahora, mal que bien y, aun con las contradicciones apuntadas, había liderado el multilateralismo. Es indispensable, en consecuencia, no escatimar esfuerzos para luchar contra esa corriente. Ciertamente, los gobiernos de Alemania y Francia así lo han entendido al lanzar la Alianza para el Multilateralismo y, con ellos, todos los países que se unen a su iniciativa. Hay mucho trabajo por delante, pues la ruta se muestra bastante empinada. También hay una tarea pendiente de docencia en el Perú para que la población tenga plena conciencia de lo que significa el multilateralismo y de los beneficios que trae. Es una responsabilidad que el gobierno tiene que asumir, en particular, a través de los medios de comunicación estatales. Sin embargo, también corresponde a los círculos académicos, las universidades y las organizaciones que se precian de tener un rol formativo.



## Biografía

**Francisco Belaunde Matossian** es abogado, Profesor de Política Internacional Europea en la Universidad San Ignacio de Loyola y miembro del directorio del Instituto de Estudios Social Cristianos.

### Referencias

1. Goodman, Peter / Thomas, Katie / Sui-Lee, Wee / Gettleman, Jeffrey 2020: A New Front for Nationalism: The Global Battle Against a Virus. En: *New York Times*, 10.04.2020, en: <https://www.nytimes.com/2020/04/10/business/coronavirus-vaccine-nationalism.html>. [08.05.2020].
2. Escobar, Ramiro 2019: Del antimperialismo al TLC. En: *La Mula*, 18.04.2019, <https://ramirix.lamula.pe/2019/04/18/del-antimperialismo-al-tlc/ramiroescobar/> [08.06.2020].
3. Mujica, Herbert 2012: ¡Perú NO necesitó la Convemar! En: *Red Voltaire*, 06. 03.2012, <https://www.voltairenet.org/article173024.html> [08.06.2020].
4. Muñoz, Andrés 2018: Enredo por pacto migratorio: La Cancillería quería firmar, pero Interior se impuso. En: *La Tercera*, 10.12.2018, <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/enredo-pacto-migratorio-la-cancilleria-queria-firmar-interior-se-impuso/438448/> [08.06.2020].
5. Cruzado, Juan Carlos 2018: Perú reafirma compromiso con el multilateralismo. En: *Andina*, 25.09.2018, <https://andina.pe/agencia/noticia-peru-reafirma-compromiso-con-multilateralismo-726422.aspx> [08.05.2020].
6. Schiappa-Pietra, Oscar 2020: Cien años de multilateralismo y retos para el segundo bicentenario. En: *Revista Peruana de Derecho Internacional* 04.2020, p.2 y p.7, <http://spdiojs.org/ojs/index.php/RPDI/article/view/83/314> [08.05.2020].
7. Gonzales Posada, Luis 2020: Perú debe exigir renuncia de jefe de OMS, 02.04.2020. En: *Expreso*, 02.05.2020, <https://expreso.com.pe/opinion/luis-gonzales-posada/peru-debe-exigir-renuncia-de-jefe-de-oms> [08.05.2020].
8. López, Milton 2014: Perú es el tercer país más vulnerable del mundo al cambio climático, en: <https://www.servindi.org/actualidad/99300> [08.06.2020].
9. Rodríguez, Miguel Ángel 2018: A 4 años del fallo de La Haya. En: *Correo*, 27.01.2018, <https://diariocorreo.pe/opinion/4-anos-del-fallo-de-la-haya-799804/> [08.06.2020].
10. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú 2020: Declaración Conjunta de la Alianza para el Multilateralismo, 17.04.2020, p.1, en: <https://www.gob.pe/institucion/rree/informes-publicaciones/482707-declaracion-conjunta-de-la-alianza-para-el-multilateralismo> [08.05.2020].



*“Avanzamos hacia un nuevo multilateralismo que guiará la política en materia de digitalización para enfrentar los retos de manera colaborativa y colectiva, pero también en términos de acciones y no solo de deliberación”.*



## Un nuevo multilateralismo para enfrentar los retos de la digitalización

---

*Elaine Ford*

*El acceso a Internet y la digitalización son procesos globales que hoy alcanzan a más de la mitad de la población en el mundo. Internet y las tecnologías emergentes han remecido la manera como los individuos interactúan, cómo las sociedades se relacionan, cómo se diseñan las políticas públicas. El mundo interconectado, además de todas las bondades que ofrece, también hoy en día presenta diversos desafíos. ¿Cómo enfrentarlos en un espacio digital que traspasa las fronteras? El multilateralismo es una solución, pero con un nuevo enfoque y con las particularidades del siglo XXI.*

### Introducción

El acceso a Internet y la digitalización son procesos globales que hoy alcanzan a más de la mitad de la población en el mundo. La conectividad es una de las prioridades en los foros internacionales y en las políticas públicas que promueven los gobiernos. Internet y las tecnologías emergentes han remecido la manera como los individuos interactúan, cómo ejercen sus derechos y libertades, cómo los diversos actores en las sociedades se relacionan, cómo se diseñan las políticas públicas, entre otros etcétera. Internet llegó para quedarse y ha demostrado su gran capacidad revolucionaria para modificar patrones de conducta, hábitos y costumbres establecidas por décadas, tal vez siglos.

A pesar de las resistencias de los escépticos, Internet ha demostrado su poder para transformar las vidas de los individuos y esto, sin duda, ha quedado claramente demostrado durante la pandemia global de la COVID-19 o nuevo coronavirus a inicios del año 2020. La humanidad casi en su totalidad desplazó su vida *offline* al ámbito *online*. El trabajo, la educación, las compras, las conferencias, las transacciones bancarias, los deportes, las recreaciones, entre muchas otras actividades que han quedado confinadas a la Web 2.0 y a todas las herramientas digitales creadas para atender las necesidades de las poblaciones. Los gobiernos han invertido grandes recursos para habilitar canales de comunicación, portales web, administración de redes sociales y aplicaciones (*apps*) de mensajería para brindar de manera eficaz y oportuna la información a sus ciudadanos. Sin duda, Internet ha sido un gran aliado para enfrentar la crisis sanitaria de la mejor manera.

Como se puede apreciar, el mundo interconectado ofrece un sinnúmero de bondades y beneficios. De hecho, Internet fue creado con el propósito de servir a la humanidad. "Internet es una herramienta extraordinaria y poderosa para crear confianza y transparencia, pero son las personas las que harán la diferencia",<sup>1</sup> dijo Vinton Cerf, padre creador de Internet en una conferencia a la que atendí en la ciudad de Washington D.C.. Las palabras sabias de Cerf trataban de explicar cómo un instrumento creado con las mejores intenciones podía tener un impacto muy favorable si era usado de una manera responsable, pero dependería del propio ser humano definir su uso: para el bien o para el mal.

De esta manera, además, de todas las bondades que ofrece Internet, en los últimos años también se ha presenciado una serie de desafíos. Nuevos escenarios en el ámbito digital que suponen también amenazas para los individuos, los gobiernos y las sociedades. Los riesgos de la desinformación, la censura, el bloqueo, los discursos de odio, la exclusión, la vigilancia, la ciberdelincuencia, el ciberacoso, el anonimato, la privacidad de datos son una realidad latente que cada vez presentan mayores desafíos a los Estados en la manera de cómo atenderlos y resolverlos de la manera más efectiva. Tarea que no es fácil, porque muchas veces son prácticas o delitos que traspasan las fronteras y que evolucionan con la misma rapidez con la que se desarrollan las nuevas tecnologías; por tanto, no siempre hay regulación al respecto ni suficiente jurisprudencia que indique cómo atender dichas situaciones adversas.

La manipulación de algoritmos y la inteligencia artificial también son áreas muy sensibles hoy en día, considerando que en ambos casos se pueden usar tales tecnologías en desmedro de los sistemas políticos y desestabilizar a las democracias. Los avances de la digitalización pueden conllevar escenarios complejos que ya han quedado demostrados en distintos acontecimientos en el globo, pero que, sin embargo, es difícil preverlos y más difícil aún atenderlos para dar solución. Se trata de

amenazas globales en donde intervienen muchos factores, lo que complica la forma de resolverlos.

¿El multilateralismo puede ser una solución? En el 14° Foro de Gobernanza de Internet (IGF por sus siglas en inglés) realizado en la ciudad de Berlín en noviembre de 2019, que se lleva a cabo cada año en el marco de las Naciones Unidas, la canciller alemana Angela Merkel, junto al Secretario General de las Naciones Unidas, coincidía en señalar sobre la necesidad de reforzar el multilateralismo y la responsabilidad colectiva para enfrentar los riesgos y desafíos que presenta la revolución tecnológica actual.

Sin embargo, es interesante reflexionar sobre qué tipo de multilateralismo se trataría, pues es *vox populi* en el campo de las relaciones internacionales que el multilateralismo no pasa por un buen momento. Un año antes al IGF en Berlín, en el 13° Foro realizado en la ciudad de París el presidente Emmanuel Macron señalaba la importancia de inventar un nuevo multilateralismo que sea adaptado para atender los riesgos actuales producto de la digitalización. Macron fue enfático en manifestar que el IGF requiere de más recursos, de una estructura más robusta y de una alta relevancia política en el sistema de las Naciones Unidas.<sup>2</sup>

Cabe destacar que la gobernanza de Internet se sustenta en su naturaleza multidisciplinaria, ya que abarca diversos aspectos desde los más técnicos hasta temas de política pública; por tanto, requiere de la participación activa de las múltiples partes interesadas que velan por el desarrollo y la evolución de Internet (también conocido en inglés como enfoque *multi-stakeholder*). Este enfoque incluye a los gobiernos, las corporaciones privadas, la sociedad civil y la comunidad técnica y académica. Son todos estos actores quienes intervienen en los debates y foros internacionales para darle forma al futuro de Internet.

Evidentemente, este es un gran punto de partida para repensar cómo se fortalece el multilateralismo o cómo se conciben nuevas formas de multilateralismo que adquieran los rasgos de la política internacional actual, donde se invita al debate a otros actores relevantes para las decisiones en el ámbito digital. Habría que preguntarse también si América Latina estará preparada para asumir estos nuevos retos en el ámbito internacional; si existe la voluntad política para atender estos temas; si son prioritarios para ellos; si podrán amoldarse las burocracias de los gobiernos y si actuarían coordinadamente para atender los desafíos globales de la era digital.

## Las fases del multilateralismo y el rol de la OEA

En el campo de las relaciones internacionales el multilateralismo ha cobrado diversas facetas, ya sea en el plano global, regional o subregional. Los diversos acontecimientos que han caracterizado determinados periodos de tiempo han sido cruciales para las

distintas formas que ha adoptado el multilateralismo en los últimos 30 años. Desde el fin de la guerra fría hasta la actualidad, ha habido momentos de auge, otros de crisis; momentos de desafección y de tensión por parte de los mismos Estados.

Francisco Rojas Aravena ya afirmaba en el año 2000: “El escenario de inicios de siglo está caracterizado por la globalización como procesos y por una crisis del multilateralismo, que afecta la estructura fundamental de la institucionalidad planetaria. Es una crisis de profundidad que obliga a repensar el sistema multilateral de manera efectiva. Sin un multilateralismo eficiente la cooperación se reduce y los peligros referidos al uso de la fuerza se incrementan. La crisis del multilateralismo se evidencia en el marco del sistema de Naciones Unidas y también en las organizaciones subregionales”.<sup>3</sup>

En tiempos post Guerra Fría las organizaciones internacionales multilaterales encararon un gran desafío: replantearse la manera como estas debieran funcionar en un escenario internacional distinto, con nuevas necesidades, aprehensiones, prioridades y, principalmente, con la participación de nuevos actores que empezaban también a emerger. Las grandes corporaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), entre otros, empezaron a jugar también un papel protagónico que desplazó a la diplomacia tradicional de cumbres. A ello se suma la fuerte presencia de medios de comunicación globales y el aumento progresivo del acceso a Internet, que inciden directamente en los temas a abordar en los grandes foros internacionales en el marco de la ONU, UE, OEA, entre otros.

El siglo XXI llegó en pleno auge de la globalización, que también alteró la manera como los Estados intervenían en el ámbito multilateral. La integración y la interdependencia cobraron fuerza en las relaciones internacionales. Las fronteras se desdibujaron ante el incremento de actividades vinculadas a las finanzas, el comercio, la política, asuntos sociales, corporativos, culturales, entre otros.

Al respecto, Dirk Messner advirtió en el año 2000 en su libro titulado *Desafíos de la globalización* que “Los Estados, aunque también los actores no estatales, se ven crecientemente impotentes para desacoplarse y desentenderse de los acontecimientos que se producen en otras partes del mundo. Un sistema global de relaciones económicas, políticas, ecológicas, culturales involucra a los Estados, las empresas, las organizaciones y a los individuos mismos en un tejido cada vez más interdependiente”.<sup>4</sup> Queda clara la presencia de nuevos actores no estatales en un espacio global multilateral, pero en donde todos tienen algo que aportar y contribuir para un debate plural y efectivo.

América Latina no es ajena a esta realidad. Es parte de este proceso global que avanza a una velocidad galopante. El sistema interamericano a través de la Organización de los Estados Americanos (OEA), conformada por 35 Estados miembros, es la

instancia multilateral más emblemática que define al hemisferio como bloque y que ha apostado por el multilateralismo desde su creación. Si bien se le ha criticado en muchísimas oportunidades por su poca capacidad de reaccionar severamente ante situaciones que afectan la democracia y los derechos humanos en algunos países de la región, aún sigue siendo el principal órgano regional que representa a los Estados y a sus gobiernos. Asimismo, la sociedad civil también cobra fuerza y tiene un rol muy activo en ciertos espacios, como lo son las Cumbres de las Américas, donde intervienen en las propuestas temáticas e inciden en los temas de la agenda regional.

Sin embargo, en temas de política digital no existe actualmente en la OEA ningún tratado o instrumento internacional marco, con efecto vinculante para los Estados, que establezca las pautas regionales en el ámbito de la digitalización. No obstante, en las últimas dos décadas se han redactado diversas declaraciones y resoluciones que buscan fortalecer la cooperación e impulsar las políticas públicas en áreas vinculadas al acceso y uso de Internet.

Al respecto, cabe destacar la *Declaración de Santo Domingo: Gobernabilidad y desarrollo en la Sociedad del Conocimiento*, aprobada el 6 de junio de 2006 con ocasión del trigésimo sexto periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General. Se refiere al desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en aras de fortalecer las libertades de los individuos y salvaguardar a los pueblos del hemisferio. Del mismo modo, hay declaraciones en el ámbito de ministros de Ciencia y Tecnología, de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) y de las distintas Cumbres de las Américas, precisamente Miami (1994), Quebec (2001) y Mar del Plata, Argentina (2005).

Asimismo, en la OEA se han establecido áreas de trabajo sobre determinados temas, que han desarrollado planes de acción, programas e iniciativas coordinadas con los países miembros. Estas áreas son:

**Ciencia y tecnología:** En respuesta al reto de aumentar las capacidades científicas y tecnológicas de la región, la OEA a través de su Comisión Interamericana de Ciencia y Tecnología (COMCYT) contribuye a la formulación e implementación de políticas e iniciativas para promover la ciencia, la tecnología y la innovación en el marco de la cooperación solidaria.<sup>5</sup>

**e-Gobierno:** El e-Gobierno, también conocido como gobierno digital, utiliza las tecnologías de información y comunicación para ayudar a los gobiernos a ser más accesibles a los electores, mejorar los servicios, ser más eficientes y estar cada vez más conectados con otras partes de la sociedad. La OEA apoya el e-Gobierno, ya que permite un mayor acceso a la información y, a su vez, una mayor transparencia y mejores relaciones con los ciudadanos. Cuenta

con una red de gobierno electrónico de América Latina y el Caribe, así como un programa de e- gobierno.<sup>6</sup>

**Seguridad cibernética:** La OEA, a través del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) y del Programa de Seguridad Cibernética, está trabajando en el desarrollo de una agenda sobre seguridad cibernética en las Américas, considerando que con el nacimiento de Internet y la extensión de su uso a nivel masivo en la región durante la última década surgieron nuevas amenazas y formas de cometer delitos.<sup>7</sup>

**Sociedad del Conocimiento:** Se refiere a la sociedad que está bien educada y que se basa en el conocimiento de sus ciudadanos para impulsar la innovación, el espíritu empresarial y el dinamismo de su economía. Dentro de este contexto, la OEA está comprometida con la realización de las sociedades del conocimiento en toda la región. La Declaración de Santo Domingo afirma que “el desarrollo y el acceso universal y equitativo a la Sociedad del Conocimiento constituyen un desafío y una oportunidad que ayuda a alcanzar las metas sociales, económicas y políticas de los países de las Américas”.<sup>8</sup>

**Telecomunicaciones:** La OEA cuenta con la Secretaría de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), órgano especializado en tecnologías de la información y comunicación/telecomunicaciones (TIC),<sup>9</sup> donde se atienden temas relacionados a banda ancha, espectro, entre otros asuntos técnicos.

Como se aprecia, desde la OEA se impulsa el trabajo programático de diversas áreas sensibles en el ámbito digital, pero de manera aislada, que coordinan directamente con los Estados e invitan a la sociedad civil y otros actores no estatales a intervenir. Sin embargo, se requiere de mayor dinamismo y capacidad para articular todos estos subtemas expuestos en un gran mandato a nivel interamericano. Una tarea pendiente para Luis Almagro, quien recientemente ha sido reelegido en calidad de Secretario General de la OEA.

## **La gobernanza de Internet y avances hacia nuevos modelos multilaterales**

Internet es una red de redes, y todos tienen una responsabilidad colectiva por su futuro. Así, la gobernanza de Internet se refiere a los procesos y normas que afectan la forma en que Internet se gestiona, con un carácter descentralizado y colaborativo. La coordinación de abajo hacia arriba (*bottom up*) es lo que ha predominado, lo que significa que no hay ninguna autoridad única y centralizada a cargo de Internet.<sup>10</sup>



Fue en la primera fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI o WSIS, por sus siglas en inglés) de la ONU realizada en Ginebra en el 2003, cuando comenzó el trabajo para definir el concepto de gobernanza de Internet.

Posteriormente, en la CMSI realizada en Túnez en el año 2005 se adoptó la Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información, que expresa una definición de la gobernanza de Internet:

*“Gobernanza de Internet es el desarrollo y aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en el desempeño de sus respectivos roles, de principios, normas, reglas, procedimientos de toma de decisiones y programas comunes que dan forma a la evolución y a la utilización de Internet”.<sup>11</sup>*

Internet evoluciona día a día y también las nuevas tendencias, retos y desafíos que atender. La Fundación Diplo es una de las entidades que da gran atención a la gobernanza de Internet, y en sus orígenes había identificado cinco grandes áreas o “canastas”, que hoy en día son siete:<sup>12</sup>

1. **Infraestructura:** nombres de dominio, protocolos de Internet (IP), neutralidad de la red, sistema de la nube, estándares técnicos, etc....
2. **Seguridad:** ciberseguridad, cibercrimen, ciberterrorismo, encriptación, firma digital, spam.
3. **Legal:** instrumentos legales, jurisdicción, derechos de propiedad intelectual, derechos de autor, marcas, patentes.
4. **Económica:** e-comercio, economía de datos, tendencias como: Internet de las cosas, inteligencia artificial, e-banca, e-dinero, monedas virtuales.
5. **Desarrollo:** vinculado a las tecnologías digitales y el desarrollo, cómo las TIC afectan el desarrollo de las sociedades.
6. **Sociocultural:** educación en línea, diversidad cultural, multilingüismo, bienes públicos globales.
7. **Derechos humanos:** libertad de expresión, privacidad y protección de datos, derechos en línea de los niños, personas con discapacidad y género, entre otros.

Cabe hacer énfasis en que el ecosistema de Internet que existe hoy se basa en los principios fundamentales de la propia Internet y se fortalece con la participación de una amplia gama de actores que emplean procesos abiertos, transparentes y colaborativos. La cooperación y la colaboración siguen siendo esenciales para mantener la innovación y el crecimiento de Internet.<sup>13</sup>

De acuerdo con un estudio comparativo realizado por UNESCO sobre principios que gobiernan Internet,<sup>14</sup> son en total 52 declaraciones, guías y marcos de trabajo a nivel global que han adoptado las bases de la gobernanza de Internet. De estos, 39 hacen referencia a la participación *multi-stakeholder*.

Un elemento esencial de este modelo de gobernanza es la necesidad de reforzar el enfoque *multi-stakeholder* (múltiples partes interesadas), a fin de garantizar que todos los actores velen por la evolución y el desarrollo de Internet. Como ya se ha mencionado, estas partes son el gobierno, las corporaciones privadas, la sociedad civil y la comunidad técnica, científica y académica. Además, en discusiones sobre acceso, conectividad, seguridad, infraestructura o derechos humanos, es óptima la participación de diversas posiciones, distintas miradas para darles una visión holística.

El numeral 16 de la Declaración de Santo Domingo establece “Reafirmar asimismo los principios enunciados en las fases de Ginebra y Túnez de la CMSI, en el sentido de que la Internet se ha convertido en un recurso mundial disponible para el público, y su gobernanza debería constituir un elemento esencial del orden del día de la Sociedad del Conocimiento. La gestión internacional de la Internet debería ser multilateral, transparente y democrática, y hacerse con la plena participación de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las organizaciones internacionales. Esta gestión debería garantizar una distribución equitativa de los recursos, facilitar el acceso de todos y garantizar un funcionamiento estable y seguro de la Internet...”.<sup>15</sup>

¿Se podría considerar este modelo aplicado para la gobernanza de Internet como una nueva forma de multilateralismo? Considero que sí, por la necesidad de incorporar a otros actores, otros enfoques y perspectivas para abordar la política digital de la manera más acertada, considerando que la revolución tecnológica está avanzando a un ritmo avasallador. Se necesita también la participación de otras disciplinas, tal como dijo Antonio Guterres, Secretario General de la ONU, en la ceremonia de apertura del 13° IGF en París: es necesario también un enfoque multidisciplinario donde más filósofos, antropólogos y sociólogos puedan sumar sus esfuerzos y dar otra lectura y una comprensión más amplia sobre los efectos de la digitalización.

Además, cabe señalar que muchas veces estas instancias internacionales donde se discuten las tendencias y el desarrollo de Internet y temas digitales no cuentan con mayor presencia de los gobiernos. Precisamente en los foros de gobernanza de Internet las delegaciones oficiales de los gobiernos son las grandes ausentes, especialmente de América Latina y el Caribe. Caso contrario sucede, por ejemplo, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, la comunidad técnica y académica de la región, quienes normalmente son los que tienen más presencia.

Es en este contexto que han surgido recientemente iniciativas multilaterales *multi-stakeholder* tales como la Alianza para el Multilateralismo, lanzada por los ministros de Relaciones Exteriores de Francia y Alemania en el 2019. Es una red informal de países unidos en su convicción de que un orden multilateral basado en normas es la única garantía confiable para la estabilidad y la paz internacionales, y que los desafíos comunes solo pueden resolverse a través de la cooperación.

Cabe destacar que también alcanza a actores no estatales como socios clave para los desafíos que se enfrentan, desde la paz y la seguridad hasta el clima, desde los derechos humanos hasta el desarrollo y la transformación digital. Así, la Alianza adoptará un enfoque *multi-stakeholder* y se extenderá a todos los miembros de la comunidad internacional, organizaciones internacionales, instituciones regionales y otros actores relevantes, como socios esenciales y activos.

Asimismo, la Alianza gira en torno a iniciativas concretas para alcanzar sus objetivos. Para efectos de este documento, es necesario resaltar dos de estas iniciativas por su estrecha relación con temas digitales. En ambos casos se promueve y destaca el enfoque *multi-stakeholder*:

- Llamado de París para la confianza y la seguridad en el ciberespacio (*Paris Call for Trust and Security in Cyberspace*). El ciberespacio no es un espacio fuera de la ley. Es necesario proteger su apertura y su capacidad para conectar a las personas. El llamado tiene como objetivo introducir reglas vinculantes para el comportamiento de Internet; con ese fin, tomará elementos de varios procesos existentes para promover la estabilidad y la paz en el ciberespacio.
- Asociación Internacional para la Información y la Democracia (*International Partnership for Information and Democracy*). La declaración establece objetivos y principios para garantizar informes libres, pluralistas y de calidad a pesar de los cambios resultantes de las nuevas formas de comunicación digital. Por ejemplo, se opone al uso manipulador de noticias falsas para socavar la democracia.

De otro lado, otra reciente iniciativa que empieza a tomar fuerza en la arena internacional es el Panel de Alto Nivel sobre Cooperación Digital que impulsa el Secretario General de las Naciones Unidas, Antonio Guterres, a fin de avanzar en el diálogo global de las múltiples partes interesadas sobre cómo trabajar mejor para aprovechar el potencial de las tecnologías digitales para optimizar el bienestar humano y mitigar los riesgos. En junio de 2019 se presentó el informe *La era de la interdependencia digital*,<sup>16</sup> que hace recomendaciones en cinco áreas:

1. Construir una economía y sociedad digitales e inclusivas.
2. Desarrollar capacidades humanas e institucionales.
3. Proteger los derechos humanos y la agencia humana.
4. Promover la confianza digital, la seguridad y la estabilidad.
5. Fomentar la cooperación digital global.

Los valores humanos compartidos tales como la inclusividad, el respeto, el énfasis en el ser humano, los derechos humanos, el derecho internacional, la transparencia y la sostenibilidad deben servir de guía, de acuerdo con lo que dice el Informe.

Pero un elemento adicional y, quizás el más importante, es que para garantizar que la cooperación digital sea más eficaz el informe señala que hay que fortalecer el multilateralismo. Así, se plantea una combinación entre el multilateralismo clásico (representado por los gobiernos) junto al enfoque de las múltiples partes interesadas, que ha sido el predominante en estos últimos foros internacionales sobre gobernanza de internet, donde participan activamente la sociedad civil, comunidad técnica, sector público y sector privado. Este asunto es crucial, pues es el llamado a tomar acción. Es decir, no sólo debate, sino políticas y acciones.

Tanto en la Alianza para el Multilateralismo como en el Panel de Alto Nivel diversos *stakeholders* a nivel global han sido convocados para consultas, para la adhesión a dichas iniciativas; así como para promover el diálogo y la reflexión en base a la experiencia y los logros alcanzados. También para mostrar cuáles han sido las debilidades y los asuntos prioritarios por atender en sus respectivos países.

Sin duda, son nuevas aproximaciones a un modelo multilateral que requiere de la participación activa de los gobiernos, pero también es fundamental oír la voz y sentir la presencia de los individuos, las organizaciones de la sociedad civil, las corporaciones privadas; así como los miembros de las comunidades técnicas, científicas y académicas.

Avanzamos hacia un nuevo multilateralismo que guiará la política en materia de digitalización para enfrentar los retos de manera colaborativa y colectiva, pero también en términos de acciones y no solo de deliberación. Un nuevo modelo que se ajusta a los tiempos actuales y a la forma como interactúan las sociedades modernas en pleno siglo XXI.

## Biografía

**Elaine Ford** es Directora y fundadora de Democracia & Desarrollo Internacional (D&D Internacional) y del Programa Democracia Digital en Lima, Perú.

## Referencias

1. Ford, Elaine 2019: *El reto de la democracia digital. Hacia una ciudadanía interconectada*, Konrad Adenauer Stiftung (KAS) Perú JNE, ONPE, Lima, p. 39.
2. IGF Daily 2018: Reporting daily from the 13<sup>th</sup> Internet Governance Forum, N° 1, 13.11.2018, París.
3. Rojas Aravena, Francisco 2000: *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, FLACSO Chile, Nueva Sociedad Venezuela, pg. 13.
4. Messener, Dirk 2000: *Desafíos de la globalización*, Fundación Friedrich Ebert Perú, Lima, pg. 24.
5. OEA 2020: Ciencia y tecnología, en: [http://www.oas.org/es/temas/ciencia\\_tecnologia.asp](http://www.oas.org/es/temas/ciencia_tecnologia.asp) [01.06.2020].
6. OEA 2020: e-Gobierno, en: <http://www.oas.org/es/temas/egovt.asp> [01.06.2020].
7. OEA 2020: Seguridad cibernética, en: [http://www.oas.org/es/temas/seguridad\\_cibernetica.asp](http://www.oas.org/es/temas/seguridad_cibernetica.asp) [01.06.2020].
8. OEA 2020: Sociedad del Conocimiento, en: [http://www.oas.org/es/temas/sociedad\\_conocimiento.asp](http://www.oas.org/es/temas/sociedad_conocimiento.asp) [01.06.2020].
9. OEA 2016: Comisión Interamericana de Telecomunicaciones CITEL, en: <https://www.citel.oas.org/es/paginas/default.aspx> [01.06.2020].
10. Ford, Elaine 2019: *El reto de la democracia digital. Hacia una ciudadanía interconectada*, Konrad Adenauer Stiftung (KAS) Perú JNE, ONPE, Lima, p. 139.
11. Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información 2015: Agenda Túnez.
12. Kurbalija, Jovan 2016: *An Introduction to Internet Governance*, 7a edición, DIPL0, traducción libre.
13. *Ibid.*
14. UNESCO 2015: Principles for governing the Internet, A comparative analysis, Series on Internet.
15. OAS 2016: *Declaración de Santo Domingo: Gobernabilidad y desarrollo en la Sociedad del Conocimiento*, aprobada el 6 de junio de 2006, en: <http://www.oas.org/docs/declarations/AG-DEC-46-Dec-de-Santo-Domingo-SPA.pdf> [01.06.2020].
16. UN Secretary-General's High-level Panel on Digital Cooperation 2019: The age of digital interdependence, junio 2019, traducción libre, en: <https://digitalcooperation.org/wp-content/uploads/2019/06/DigitalCooperation-report-web-FINAL-1.pdf> [01.06.2020].



KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG

ISBN 978-9962-8528-0-3



9 789962 852803