

## LA CRISIS DEL MULTILATERALISMO Y AMÉRICA LATINA

**Alberto van Klaveren**

10 de marzo de 2020

### La crisis del multilateralismo

A comienzos de la década de 1990, Celestino del Arenal afirmaba la existencia de un nuevo escenario mundial que “poco o nada tiene que ver no solo con el sistema y orden internacional de la posguerra, sino, lo que es más importante, incluso con el sistema y orden internacional general que nace formalmente a partir de la Paz de Westfalia de 1648” (Del Arenal, 1993: 79). Con toda razón, el destacado catedrático español daba cuenta de los cambios que se habían producido en la época y que apuntaban a un orden internacional enteramente distinto. La transición hacia ese orden sería larga y, en realidad, aún no ha cristalizado en un sistema estable y consolidado. Más bien, parecemos vivir en un proceso de cambio constante, donde los nuevos elementos que destacaba Del Arenal —la universalización de las relaciones internacionales, la multiplicación de actores, la crisis del modelo clásico de Estado-nación, el regionalismo, la revolución científico-técnica, la revolución de la información y la emergencia de nuevos mundos— se combinan con factores tradicionales de políticas de poder, hegemonías y

crisis económicas, sin que se decante una estructura internacional estable y definida. Todo parece estar en flujo. Ya no hay bipolaridad, pero la multipolaridad que parecía surgir tampoco se ha consolidado, y el sistema internacional se ha bifurcado. Por una parte, subsiste un orden de Estados que interactúan entre sí de manera tradicional y, por otra, se han generado redes de actores transnacionales que influyen en la estructuración de la agenda internacional y que, hasta cierto punto, condicionan también a los Estados. El multilateralismo parecía desempeñar un papel central en este proceso de transición, acordando reglas de funcionamiento del sistema internacional y adoptando acuerdos esenciales en un escenario de globalización.

Hasta hace unos años, todo parecía llevar a un fortalecimiento del multilateralismo. Las necesidades de la globalización, la integración de cada vez más sociedades y países a la comunidad mundial, los avances tecnológicos, el impresionante desarrollo de las comunicaciones y la urgencia de enfrentar conjuntamente los grandes desafíos globales —desde la pro-

tección de los derechos humanos y la democracia, o la lucha contra el cambio climático hasta la regulación de las migraciones, el comercio internacional, la persecución de los crímenes de lesa humanidad o la contención nuclear—, apuntaban en esa dirección. Sin embargo, una serie de acontecimientos recientes plantean interrogantes sobre la estabilidad del entramado institucional y legal que se articuló tan laboriosamente a partir de la segunda mitad del siglo XX. La idea de un sistema internacional fundado en principios, normas y valores compartidos está siendo cuestionada, e incluso combatida, no solo por aquellos que sienten que no han participado en su construcción, o que consideran que les ha sido impuesto, sino también por algunos actores centrales que lo establecieron.

Se observa un creciente nacionalismo que rechaza la delegación de soberanía y la institucionalidad internacional. Es lo que está presente en Estados Unidos, una potencia siempre reticente a delegar soberanía, pero que contribuyó significativamente al establecimiento de un orden mundial basado en reglas e instituciones multilaterales, practicando en ocasiones una especie de multilateralismo invisible (Kaye, 2013: 116). En contraste con esa tradición, el gobierno estadounidense está manifestando en la actualidad una franca hostilidad hacia el multilateralismo, como lo demuestra su retiro del Acuerdo de París, dentro de la Convención Mar-

co de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático; su denuncia del Acuerdo Nuclear de Irán; su retiro del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas o su rechazo absoluto a aceptar cualquier investigación de la Corte Penal Internacional que los involucre. En el ámbito comercial, después de apoyar la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la década de 1990, ha desempeñado un papel clave en el debilitamiento y paralización de su Órgano de Solución de Diferencias —que fue uno de los grandes avances en la estructuración de un sistema efectivo para hacer frente a las disputas comerciales— y ha optado por una senda de amenazas y ruidosas guerras comerciales con sus principales rivales y por negociaciones estrictamente bilaterales.

Por otro lado, en el ámbito de los derechos humanos, a la tradicional resistencia de los países que califican toda acción externa en defensa de los derechos de sus ciudadanos como una intromisión inaceptable en sus asuntos internos, se está agregando la oposición de regímenes iliberales y autocráticos que en épocas pasadas eran sensibles a las críticas externas en este ámbito. China, la gran potencia emergente, también está contribuyendo a socavar el todavía frágil régimen internacional de derechos humanos. No solo lo hace incumpliendo muchos de sus principios básicos en su propio territorio, sino que también lo hace apoyando a los

regímenes que los incumplen (Roth, 2020). Estados Unidos, que hizo de la defensa de los derechos humanos y de la promoción de la democracia uno de los principios básicos de su política exterior, ha ido relativizando ese énfasis, aplicándolo de manera unilateral y omitiendo sus críticas tanto hacia sus aliados como hacia sus mayores adversarios.

En Europa, un bastión histórico del orden multilateral, sectores relevantes —aunque no necesariamente mayoritarios— se han sumado a este rechazo del orden liberal y no solo en su expresión económica. El cuestionamiento de los principios básicos del Estado de derecho en algunos de sus países ha sido denunciado incluso por las propias instituciones de la Unión Europea (UE). Por su parte, el retiro del Reino Unido de la UE, si bien tiene su propia especificidad, también contiene una afirmación de nacionalismo en un Estado que históricamente ha estado en la vanguardia de la globalización.

El cuestionamiento al multilateralismo se observa asimismo en América Latina, como lo revela la fuerte crisis que afecta a su regionalismo y los debates en torno a los avances de los acuerdos en el ámbito de la Convención de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, a la vigencia y profundización del sistema interamericano de derechos humanos o incluso a la adhesión al modesto Pacto de

Migraciones, aprobado por Naciones Unidas.

Surge así el interrogante sobre cómo se verá afectado el orden multilateral por la resaca nacionalista que asoma también en América Latina y otras partes del mundo. La pregunta no es sólo teórica: incide en la fortaleza de organizaciones internacionales tan relevantes como Naciones Unidas y en las instituciones regionales de América Latina. Asimismo incide en áreas jurídicas de gran crecimiento en las últimas décadas, relativas por ejemplo a los derechos humanos, en la medida en que actores centrales del sistema internacional están desestimando sus avances, sumándose a aquellos que siempre los han resistido. Incide en instituciones como la Corte Penal Internacional que, si bien no ha contado con la membresía de varias grandes potencias, sí se ha beneficiado de la simpatía de alguna y de la tolerancia de otras, sin considerar los cuestionamientos que ha recibido desde parte del mundo africano. Y, por cierto, incide también en las instituciones medioambientales internacionales, donde compromisos trabajosamente alcanzados para enfrentar el cambio climático pueden verse mermados por quienes dudan de la envergadura y naturaleza del fenómeno, cuando no de su misma existencia.

América Latina fue uno de los pilares del multilateralismo en el pasado. La región propuso y desarrolló sus pro-

pías normas internacionales, estableció un conjunto de organizaciones regionales y contribuyó fuertemente al desarrollo del orden liberal antes y después de la II Guerra Mundial. En este contexto, cabe preguntarse en qué medida esa tradición multilateral se mantiene y hasta qué punto la tendencia global hacia el bilateralismo y el nacionalismo también ha afectado a la región.

### **América Latina y el multilateralismo**

Como recuerda Long (2018), América Latina ha contribuido a lo largo de su historia al establecimiento de principios básicos del orden internacional moderno y, hasta cierto punto, se convirtió en un modelo de ese orden, al favorecer la solución pacífica de sus controversias, el establecimiento de instituciones regionales y globales, y el desarrollo del Derecho Internacional. La región cuenta con una abundante historia diplomática, que se ha expresado tanto en el ámbito local como global. Kacowicz (2005) destacó la existencia de un orden normativo regional en América Latina, donde ha ido cristalizando un sistema de normas e instituciones comunes que ha privilegiado la solución pacífica de las controversias. Diversos juristas y diplomáticos latinoamericanos desarrollaron una suerte de regionalismo legal, concentrado en la defensa de principios básicos como la igualdad soberana de los Estados, la no intervención y, con el tiempo, la proscripción del uso de la

fuerza y la no agresión. La idea de una normativa internacional propia se expresó en la noción de un Derecho Internacional Americano, cuyo defensor más prominente fue el chileno Alejandro Álvarez (Obregón, 2009), que posteriormente fue juez de la Corte Internacional de Justicia. Aunque el entusiasmo por un Derecho Internacional propiamente regional fue decayendo, la idea dejó una huella importante en las actitudes de la región frente al multilateralismo.

Los países latinoamericanos participaron activamente en la estructuración del sistema interamericano que, contrariamente a la visión común, no se redujo a la proyección de la hegemonía e intereses de Estados Unidos, sino que pasó a contener una gran cantidad de aportes latinoamericanos (Long, 2020). Ya a comienzos del siglo XX, las doctrinas Calvo y Drago destacaban la inviolabilidad de la soberanía y la igualdad de los Estados, y postulaban la no intervención de un Estado o grupo de Estados, directa o indirectamente, en los asuntos internos o externos de cualquier otro (De Vries y Rodríguez Novas, 1965). Este principio logró ser incorporado en 1933 como parte del sistema interamericano (García Amador, 1983: 90), gracias a la insistencia latinoamericana, siendo asumido posteriormente como un principio básico de Naciones Unidas.

El regionalismo, tanto en su vertiente hemisférica como en su vertiente

exclusivamente latinoamericana, posee una larga historia (van Klaveren, 2017). Tres factores influyeron significativamente en su evolución. Primero, el desarrollo del Derecho Internacional y la búsqueda de un orden normativo e institucional que regulara las relaciones entre los Estados participantes. Segundo, la intención de contener la influencia de las potencias externas, primero europeas y luego de Estados Unidos. Tercero, la idea de una identidad regional compartida: la conciencia de pertenencia a una región común. Pero los países de la región también se interesaron históricamente en la configuración de un orden global. Aunque el gran jurista venezolano-chileno, Andrés Bello, no llegó a participar en una institución específicamente multilateral, fue uno de los primeros latinoamericanos en desarrollar conceptos claves que inspirarían posteriormente el multilateralismo de la región, tales como el rechazo a las intervenciones extranjeras, la necesidad de reconocer a los nuevos Estados que surjan, el derecho de asilo, la utilización conveniente de recursos oceánicos que, contrariamente a lo que se sostenía en la época no eran “inagotables”, la unidad de los países latinoamericanos y la necesidad de aumentar el comercio entre ellos, sobre la base de la reserva de concesión de condiciones superiores a la de la cláusula de la nación más favorecida, proposición que pasaría a denominarse

“Cláusula Bello” (Vargas Carreño, 2007: 58).

Aunque tan solo Brasil y México fueron invitados a la Primera Conferencia de Paz de La Haya en 1899, y únicamente México participó, la región tuvo una implicación mucho más numerosa y activa en la Segunda Conferencia de Paz en 1907 (Schultz, 2017), en la que destacaron los aportes de Ruy Barbosa, de Brasil (Viana Filho, 1977), y Luis M. Drago, de Argentina (Becker Lorca, 2014: 152-158), quien a su vez continuó la doctrina de su compatriota Carlos Calvo (Obregón, 2009: 158). El interés latinoamericano en la institucionalidad que se estaba configurando se manifestó posteriormente en la Sociedad de las Naciones, donde también se produjeron los problemas y frustraciones de un multilateralismo en ciernes y precario. Los intereses de la región se orientaban hacia la solución pacífica de las controversias y la no intervención. Originalmente, este último aspecto estaba relacionado con el cobro forzoso de deudas por parte de los países acreedores, problema que América Latina había sufrido en su historia reciente, y con las múltiples intervenciones de Estados Unidos en la región.

En 1933, el gobierno de Argentina, a través de su canciller, Carlos Saavedra Lamas, lograba la suscripción de un Pacto Antibélico de No Agresión y Conciliación, conocido posteriormente como Pacto Saavedra Lamas,

que firmaron la mayoría de los países latinoamericanos e incluso varios europeos. No pretendía derogar el régimen del Pacto de la Sociedad de las Naciones, ni tocar el Pacto antibélico Briand-Kellogg, sino coordinar y completar esos instrumentos con el no reconocimiento de las adquisiciones territoriales por la fuerza. En reconocimiento a sus aportes a la paz, que incluyeron también una activa mediación en el último gran conflicto bélico que conoció la región (la guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay), Saavedra Lamas recibió el Premio Nobel de la Paz en 1936 (*La Nación*, 2006).

Si la participación de los países latinoamericanos en las conferencias de paz de La Haya y en la Sociedad de las Naciones de entreguerras fueron intermitentes y, en general, frustrantes —en tanto no se acogieron varias de sus principales pretensiones—, la presencia multilateral de la región se consolidó en Naciones Unidas. Gran cantidad de sus países fueron miembros fundadores y, si bien su influencia no fue decisiva, constituyeron un bloque importante y relativamente numeroso en sus inicios. A los intereses tradicionales que había defendido la región en el periodo anterior a la II Guerra Mundial, se agregó una fuerte preocupación por cuestiones de desarrollo, asumidas luego por los Estados que iban surgiendo del proceso de descolonización de posguerra.

Una de las manifestaciones de ese interés se plasmó en la creación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), a la que posteriormente se agregó el Caribe. La entidad se inspiró en su contraparte europea, que había sido asociada a las necesidades de reconstrucción de las economías del “viejo continente”. América Latina argumentó que también se había visto afectada por el conflicto mundial, pero su motivación principal estuvo en las necesidades del desarrollo (Santa Cruz, 1966). Paralelamente, la región también se centró en la consolidación de sus instituciones regionales, que incluían al sistema interamericano, con la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA), en 1948, y la posterior construcción del régimen interamericano de derechos humanos. Por otra parte, el regionalismo propiamente latinoamericano encontró su cauce en instituciones de integración regional como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de 1960; el Mercado Común Centroamericano (1960); la Asociación Caribeña de Libre Cambio (1965), transformada en la Comunidad del Caribe (1973); el Pacto Andino (1969), y el Mercosur (1991).

Más allá de su nutrido aunque no muy efectivo andamiaje institucional regional, América Latina ha cultivado el multilateralismo a través de su contribución a regímenes internacionales globales en áreas como los de-

rechos humanos, el Derecho Penal Internacional, la prohibición del uso de la fuerza, el Derecho del mar, el sistema antártico, el comercio internacional, el medio ambiente y la proscripción de las armas nucleares.

El compromiso multilateral de la región se ha traducido en logros concretos. Por lo pronto, a diferencia de otras regiones del mundo, América Latina no registra guerras interestatales mayores desde la guerra del Chaco (1932-1935). La solución pacífica de controversias ha sido la norma básica para resolver las no pocas disputas que han surgido entre los Estados de la región. De hecho, América Latina ha sido fuente de una cantidad considerable de casos ante la Corte Internacional de Justicia (Wojcikiewicz Almeida y Sorel, 2017). El sistema interamericano de derechos humanos es el segundo más activo y eficaz después del europeo. Los países de la región han recurrido con frecuencia al sistema de solución de controversias de la OMC y, además, han establecido, tribunales regionales, menos eficaces, en las instancias de integración regional y subregional. Casi todos los países latinoamericanos se adhirieron al Estatuto de Roma que dio origen a la Corte Penal Internacional. Y los casos de arbitraje internacional protagonizados en la región se han multiplicado hasta niveles insospechados, involucrando a Estados e inversionistas extranjeros.

La participación en el sistema multilateral ha representado siempre un aspecto fundamental de la inserción de América Latina en el mundo (Atkins, 1989: 237). Asumiendo que los países de la región no podían pretender modificar por sí solos una situación regional o global desfavorable para sus intereses, privilegiaron la acción de las organizaciones internacionales y los mecanismos colectivos para resolver los problemas regionales o globales que les afectaban.

Una serie de asuntos que preocupaban a la región necesitaban de tratamiento multilateral, tanto más en una etapa en que se modificaban los regímenes internacionales en áreas tan cruciales como la paz y la seguridad, la defensa de la democracia y de los derechos humanos, el comercio, la protección del medio ambiente, el cambio climático, la defensa de sus recursos marinos, la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, la cooperación para el desarrollo y la contención de las grandes crisis financieras. Diversos países apoyaron el papel que asumió Naciones Unidas en materia de prevención y contención de conflictos, participando en sus operaciones de paz en todo el mundo. Dentro de la propia región, destacó la acción conjunta de varios países en la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití, donde asumieron el liderazgo.

Los países de la región también participaron en la negociación de regí-

menes internacionales en materia de desarme y proscripción de armas de destrucción masiva, entre otros, en el marco del Organismo Internacional de Energía Atómica, o la posterior Organización Internacional para la Prohibición de las Armas Químicas. Mención aparte merece la negociación y adopción del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (conocido como Tratado de Tlatelolco), que estableció el primer estatuto de desnuclearización en una zona habitada en el mundo y que sirvió de inspiración para acuerdos similares en otras partes del mundo. Producto de una iniciativa mexicana, que le significó el Premio Nobel de la Paz a su principal promotor, el diplomático Alfonso García Robles, el acuerdo sirvió para alejar el espectro de una carrera armamentista nuclear de la región, una opción posible en la época dado el desarrollo nuclear de Argentina y Brasil, potencias que entonces se veían como rivales. Asimismo, muchos países fueron firmantes originarios de la Convención para la Proscripción de las Minas Antipersonales, uno de los instrumentos de desarme más innovadores y que tuvo que negociarse al margen de la Conferencia de Desarme de Naciones Unidas debido al veto virtual de algunos miembros. Esta decisión implicó el compromiso de remover estas armas de varias áreas fronterizas o incluso internas en la región, con todos los costos que ello implicaba.

### **Una tradición desafiada**

Dotados de una tradición tan potente, pero inevitablemente limitados en sus capacidades para lograr individualmente sus objetivos, cabría esperar una reafirmación del compromiso multilateral de los países latinoamericanos frente al asedio del que está siendo objeto el orden liberal establecido tras la II Guerra Mundial. Sin embargo, ello no está tan claro. Si bien se mantiene una adhesión retórica al multilateralismo, se observa un cierto cuestionamiento de varios regímenes internacionales establecidos o en gestación, y una profunda crisis de la institucionalidad regional.

En un número especial de la publicación de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), dedicado a los desafíos del multilateralismo en América Latina (Legler y Santa Cruz, 2011), el acento de la mayoría de los autores estaba en el fortalecimiento del multilateralismo. Si bien se reconocían las debilidades de la profusa institucionalidad existente, se destacaba su potencial. Un libro más reciente, publicado en Chile por dos prominentes multilateralistas, subrayaba ya en su título la tradición multilateral de su país (Somavía y Oyarce, 2018). Ninguno de estos volúmenes presagiaba el cuestionamiento al que está siendo sometido el multilateralismo en diversos países y que se expresa sobre todo en las reticencias, dudas y abiertos rechazos que están suscitando varios acuerdos internacionales.

Uno de los mayores cuestionamientos se dirige hacia el sistema interamericano de derechos humanos, que representa uno de los pocos logros de la OEA y, en todo caso, el mayor. Es cierto que la relación de muchos países con la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos no ha sido fácil, lo que resulta explicable a la luz de los graves problemas que subsisten en esta materia. Sin embargo, se observa un cuestionamiento mucho más de fondo, que no se limita a la objeción (esperable) de sus informes o fallos por los gobiernos que se sienten afectados. Es lo que revela una nota, entregada el 11 de abril de 2019, en la que cinco países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Paraguay) expresan sus inquietudes en relación con el funcionamiento actual del sistema regional de protección de derechos humanos. En ella se destaca la importancia del principio de subsidiariedad como base de la distribución de competencias del sistema interamericano, y se subraya que los Estados “gozan de un razonable margen de autonomía para resolver acerca de las formas más adecuadas de asegurar derechos y garantías, como forma de dar vigor a sus propios procesos democráticos. La declaración plantea que dicho margen de apreciación debe ser respetado por los órganos del sistema interamericano” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2019). Como ya lo advertía años atrás un destacado experto:

En principio y en abstracto, todos los países miembros aceptan la idea y la existencia de un sistema básico de protección de los derechos humanos, pero cuando ese sistema adopta decisiones que tienen como destinatarios algunos Estados, estos suelen adoptar una actitud crítica respecto a la legitimidad del caso, o la solidez de la decisión, o los trámites seguidos, o simplemente su posibilidad de cumplir la decisión adoptada (Ayala Corao, 2001: 91).

Es previsible que las críticas al sistema interamericano de derechos humanos procedan de gobiernos que violan sistemáticamente estos derechos, como es el caso de la Venezuela de Maduro. Pero es preocupante que ahora se extienda a países democráticos que no solo apoyaban al sistema, sino que se beneficiaron de su acción cuando tuvieron que luchar por recuperar sus democracias.

La protección del medio ambiente representa otro consenso internacional que está siendo cuestionado. El gobierno de Brasil, el país más relevante de la región y poseedor de la mayor reserva vegetal del mundo en la Amazonía, no ha ocultado su escepticismo —cuando no su abierto rechazo—, ante la alarma mundial por fenómenos como el cambio climático o la deforestación. Para altas personalidades de su gobierno, partiendo por el presidente Bolsonaro, el multilateralismo, la gobernanza global, la defensa de los derechos humanos o la lucha contra el cambio climático formarían parte, según una perspectiva desarrollada inicialmente por la nueva derecha estadounidense

e influyentes seguidores locales, del denominado “globalismo marxista”, frente al cual solo cabe utilizar las herramientas de la “guerra cultural” (Bachiller, 2019).

En noviembre de 2018, Brasil decidió renunciar a ser sede de la Conferencia de Estados Parte de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático correspondiente a 2019, conocida como COP 25, aduciendo razones presupuestarias y logísticas. El relevo fue pasado a Chile, que se ofreció para asumir esa responsabilidad a muy corto plazo, pero que al final tuvo que declinar por el estallido social que convulsionó al país, coordinando finalmente la celebración del evento en España. En distintas oportunidades, autoridades brasileñas han expresado sus reticencias frente a las políticas en favor de la protección del medio ambiente, poniendo en duda la existencia de la emergencia climática, y sosteniendo que ponen en peligro el desarrollo agrícola e industrial del país. También han expresado reservas ante los llamamientos en favor de una política más activa de defensa de la reserva de la Amazonía, amenazada por la deforestación y el avance de la agricultura, la minería y la colonización humana (Viscidi y Graham, 2019). Según varios participantes y observadores de las negociaciones, Brasil —junto con Australia, China e India—, fue uno de los países que más dificultaron el avance de la COP25 y que, en definitiva,

contribuyeron a la frustración de un acuerdo en torno a los puntos pendientes de reuniones anteriores. Como reflejo de la desconfianza que despierta el multilateralismo en el gobierno brasileño, este decidió vetar el artículo que hacía referencia a la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible en la Ley Plan Plurianual 2020-2023 (Câmara dos Deputados do Brasil, 2019).

Tampoco los regímenes regionales medioambientales se libran de las reticencias y críticas. Chile y Costa Rica lideraron las negociaciones para la adopción del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Convención de Escazú, de marzo de 2018, después de un intenso proceso negociador, en el que participaron Estados y sociedad civil. Pese a que Chile había sido uno de los países que encabezaron la negociación, el gobierno decidió abstenerse de firmarlo, argumentando que se requería un mayor análisis y que contenía normas en materia de solución de controversias que podían poner en peligro su soberanía. Además, señaló que los principios y normas de Escazú ya están recogidos en la legislación nacional (CNN Chile, 2019). Inicialmente, Colombia adoptó una posición similar a la chilena, expresando dudas y reticencias. Sin embargo, el gobierno cambió su posición después de la convulsión

social que se replicó en ese país, firmando el acuerdo como una concesión hacia el movimiento social (*El Espectador*, 2019).

En el análisis de los acuerdos internacionales, que representan uno de los resultados más concretos del multilateralismo, destaca la diferencia entre regímenes consolidados y aquellos que todavía están en estado embrionario (van Klaveren, 2011). Los esfuerzos para adoptar principios y reglas comunes en materia de migraciones internacionales pertenecen sin duda a la segunda categoría. Hasta ahora, no ha sido posible llegar a un acuerdo global vinculante en materia de migraciones, pese a la persistencia y al aumento del fenómeno a escala global. En todo el mundo, los Estados han sido reticentes a adoptar normas internacionales vinculantes en una materia tan sensible, que influye en sus estructuras sociales, económicas, culturales y políticas. En este contexto, se firmó en diciembre de 2018 el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas, conocido como Pacto Mundial sobre Migración (Newland, 2018). Pese a que no se trata de un tratado internacional ni tiene carácter vinculante, un conjunto de países se abstuvieron de firmarlo. Estados Unidos no participó en su negociación, rechazando la sola idea de un acuerdo internacional en la materia. Nueve Estados de la UE también se abstuvieron. Chile y la República Dominicana se sumaron

asimismo al grupo abstencionista. El caso dominicano no sorprendió, por la política restrictiva y discriminatoria que ese país ha aplicado tradicionalmente ante la inmigración haitiana. En cambio, el caso chileno fue más sorprendente, ya que el gobierno había participado en las negociaciones e incluso se había comprometido a firmar, cambiando su posición a última hora. El argumento del gobierno fue de que el Pacto Migratorio “incentiva la migración irregular” y “afecta el derecho soberano” (*El Líbero*, 2018).

Más allá del Pacto Migratorio, los países latinoamericanos tampoco han logrado una coordinación efectiva frente a la crisis migratoria provocada por el descalabro del régimen de Maduro en Venezuela. Pese a que muchos de ellos integran el Grupo de Lima, establecido en 2017, con el objetivo de buscar una salida pacífica a la crisis en Venezuela, no han sido capaces de coordinarse para enfrentar el impresionante flujo migratorio procedente de ese país. Aunque se han celebrado varias reuniones regionales, en el marco de la Organización Internacional de Migraciones (OIM) y de la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (ACNUR) y se han adoptado algunos planes de acción, al final han prevalecido medidas unilaterales, como la repentina y descoordinada imposición de visas a los venezolanos por parte de los Estados receptores. Ello ha generado efectos en cadena en

países vecinos y ha puesto en duda las encendidas declaraciones de solidaridad con el infortunio de los emigrantes venezolanos. Otra expresión de esta falta de regulación se refleja en las negociaciones migratorias entre Estados Unidos y México, donde la presión del gobierno de Trump obligó al gobierno de Andrés Manuel López Obrador a tomar medidas que frenasen la migración no regulada, especialmente la procedente del Triángulo Norte centroamericano (*El País*, 2019a). Washington también ha presionado al gobierno de Guatemala a firmar un acuerdo para que acojan a migrantes centroamericanos que atraviesan su territorio en su camino hacia Estados Unidos. Se firmó en julio de 2019, pero debe ser ratificado por la nueva administración guatemalteca (*El País*, 2019b).

Los países latinoamericanos han sido también uno de los puntales del régimen internacional de comercio, representado inicialmente por el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), y luego por su continuadora, la OMC. No es de extrañar que la Ronda de Uruguay, la última ronda de negociaciones comerciales multilaterales que culminó con éxito, y supuso la creación de la OMC, se iniciara hace 30 años en América Latina. Los países de la región han desempeñado un papel primordial en la OMC. Desde su creación, en 1995, hasta finales de 2013, la Organización contó siempre con un director

general adjunto procedente de la región. El actual director general, Roberto Azevêdo, es brasileño. Los países latinoamericanos han participado también destacadamente en las negociaciones de la Ronda de Doha. En lo que respecta a la agricultura, han desempeñado un papel de primer orden en las coaliciones de países que aspiran a ampliar el acceso a los mercados agrícolas y reducir las distorsiones del sector, como el Grupo de Cairns, el Grupo de Negociación sobre Productos Tropicales y el Grupo de los 20 (Rodríguez Mendoza, 2016: 8).

Ante la explicable complejidad y lentitud de las negociaciones globales, varios países latinoamericanos decidieron emprender negociaciones de libre comercio, bi y plurilaterales, con sus principales socios, en la propia región, en América del Norte, en la UE y en Asia-Pacífico. México, Chile, Perú, Colombia y los países centroamericanos siguieron esta política de “regionalismo abierto” (van Klaveren, 2017: 10-14). Aunque los socios mayores del Mercosur fueron más reticentes en este ámbito, continuaron su larga negociación con la UE, que culminó el 2019, si bien su ratificación sigue pendiente. Por su parte, Chile, Perú y México negociaron el Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés), que contó inicialmente con la activa participación de Estados Unidos, que sin embargo se retiró apenas el presidente

Trump asumió el cargo. De manera algo sorprendente, el TPP generó un fuerte rechazo en la sociedad civil y en sectores políticos chilenos, en contraste con el virtual consenso que hasta entonces había generado la política negociadora de Chile, probablemente el país de la región que más se identificó con el regionalismo abierto. De hecho, el rechazo al TPP fue uno de los caballos de batalla del estallido social que sacudió al país a partir de octubre de 2019, demorando la ratificación del acuerdo por tiempo indefinido. Queda por ver si a las críticas al multilateralismo político desde la derecha, se sumarán ahora las objeciones de sectores de la izquierda a la apertura económica y el multilateralismo comercial.

Las instituciones regionales latinoamericanas tampoco viven sus mejores momentos. La dispersión e inestabilidad de la integración latinoamericana ya fue destacada hace años por Del Arenal (2010). La Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur), que para algunos representó una renovación del regionalismo, está en un proceso de desintegración, algo que no deja de ser inédito en una región donde las instituciones regionales suelen sobrevivir pese a sus debilidades y falencias. No fue el caso de Unasur, que ha debido enfrentar el retiro de Argentina (durante el gobierno de Macri), Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Paraguay. Ecuador, el país sede, dispuso la cesión de su espectacular y

flamante edificio en la Mitad del Mundo para dedicarlo a fines educacionales internos. Igual suerte corrió el también flamante y costoso edificio que construyó el régimen del presidente Evo Morales en Cochabamba, Bolivia, para el Parlamento de Unasur.

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) estuvo virtualmente paralizada por varios años. Su Cumbre Bianual con la UE, que debía realizarse en 2017, tuvo que ser suspendida por decisión latinoamericana y no europea y sigue pendiente. En la ribera del Pacífico, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) conserva su ambiciosa institucionalidad, inspirada en la UE, pero sus dos mayores miembros, Colombia y Perú, parecen haber apostado por la nueva y más flexible Alianza del Pacífico, que integraron junto a Chile y México; mientras que Bolivia, otro miembro de la CAN, adhirió al Mercosur, sin que se hayan especificado bien las condiciones de su adhesión. El Mercosur, que tantas expectativas generó en su momento, enfrentó la suspensión de Venezuela, otro miembro que se integró al bloque sin una negociación completa, y ahora pende de un acercamiento entre sus dos mayores socios, Brasil y Argentina, toda vez que altas autoridades brasileñas han expresado su escepticismo frente a la continuidad del proceso de integración. La Alianza del Pacífico, otro proyecto que despertó grandes expectativas, parece

haber perdido impulso después de un periodo inicial de mucha actividad y entusiasmo. Como suele suceder, el alineamiento político y comercial de sus socios se ha visto modificado debido a los cambios políticos internos, como ocurrió en el caso de México, y por un retorno a políticas más proteccionistas, como ha sido el caso colombiano.

Tanto en el caso de Unasur como en el de la CELAC, los alineamientos políticos e ideológicos y su asociación a proyectos políticos han condicionado su avance o incluso su desarrollo normal. Por la misma razón, el proyecto avanzado por los gobiernos conservadores de Chile y Colombia de establecer un Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), si es que logra concretarse, está condenado a correr una suerte similar a la de Unasur. Por su parte, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestras Américas, Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), otro proyecto vinculado al regionalismo posliberal (Sanahuja, 2012) o poshegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2014), se ha visto debilitado por la debacle económica venezolana y, más recientemente, por el anunciado retiro de Bolivia. Solo en Centroamérica y el Caribe los proyectos de integración parecen seguir caminos previsibles, aun cuando la imaginativa geometría variable del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) también plantea dudas sobre su consistencia.

### Conclusión

La crisis global del multilateralismo se ha hecho notar con fuerza en América Latina. Esta no solo se manifiesta en la erosión de las instituciones regionales —que también responde a los recurrentes ciclos políticos internos, asociados a los fuertes presidencialismos que caracterizan a la región (Malamud, 2014)—, sino que ahora afecta a las tradicionales posiciones multilaterales de varios países. Se observa una cierta desconfianza frente a las organizaciones internacionales, que se extiende a la normativa internacional. Se afirma que el Derecho Internacional no es neutral y que responde a intereses de grupos transnacionales que pretenden socavar la soberanía nacional. Se teme la aplicación de normas internacionales —algunas de ellas de *soft law*, que no han contado con el consentimiento expreso de los Estados— por parte de los tribunales locales (Orrego Vicuña, 2006: 64), como efectivamente ha sucedido.

El discurso nacionalista no puede ser más claro en Brasil, país que en el pasado mantuvo una política multilateral activa y dinámica, aun siempre en función de sus intereses nacionales (Daudelin y Burges, 2011). Sin embargo, también se ha extendido a otros países. En Chile, por ejemplo, llama la atención el contraste entre el primer gobierno del presidente Piñera (2010-2014), que mantuvo la política multilateral adoptada a partir del retorno de la democracia por gobier-

nos de signo opuesto, y el segundo (2018-2022), que refleja posiciones más reticentes y soberanistas. Colombia ha seguido un camino similar, si se comparan las administraciones de los presidentes Santos y Duque. En el caso argentino, donde la política exterior suele estar asociada estrechamente a la política interna, el gobierno del presidente Macri se plegó a varias de las posiciones críticas analizadas, aunque con más moderación; con todo, con la presidencia de Fernández cabe esperar un retorno a posiciones de continuidad. México, otro actor latinoamericano relevante en materia multilateral probablemente seguirá un camino intermedio, manteniendo varias de sus políticas tradicionales —en materia medioambiental, de desarme y comercial—, pero adoptando posiciones más abstencionistas respecto de acciones internacionales en favor de los derechos humanos y la democracia.

Más allá de estos vaivenes imputables a los cambios políticos, la esencia de la tradición multilateralista de América Latina parece mantenerse. La región sigue siendo una zona de paz internacional. Las relaciones entre los países continúan rigiéndose por un orden normativo y una práctica regional que han contenido los embates de los ciclos políticos. El futuro del multilateralismo latinoamericano estará igualmente condicionado por las tendencias globales en este ámbito. En consecuencia, el diálogo y la cooperación entre

la región y los países de la UE, y de su entorno próximo —incluyendo a Suiza, Noruega y ahora al Reino Unido—, parecen más relevantes que nunca. Al igual que en el caso de la propia UE, coexisten tendencias liberales y nacionalistas. Y al igual que en Europa, la sociedad civil y las fuerzas políticas progresistas se movilizan en favor del fortalecimiento de la institucionalidad internacional.

*Alberto van Klaveren es profesor en la Universidad de Chile. Contacto: [avanklaveren\[@\]uchile.cl](mailto:avanklaveren[@]uchile.cl)*

### Referencias bibliográficas

- ATKINS, G. P. (1989): *Latin America in the International Political System* (2ª ed.), Boulder, Westview Press.
- AYALA CORAO, C.M. (2001): “Reflexiones sobre el futuro del sistema interamericano de derechos humanos”, *Revista IIDH* 30-31, pp. 91-127.
- BACHILLER, J. V. (2019): “La diplomacia insolente de Bolsonaro”, *Estudios de Política Exterior* (1/9/2019). Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/la-diplomacia-insolente-bolsonaro/?fbclid=IwAR1mLIhjKmSsbrIRerZ-gaHyqwlG0VTtCAOqnf-ejtv44mOR-hnYKtE5GjU>.
- BECKER LORCA, A. (2014): *Mestizo International Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL (2019): “Bolsonaro sanciona PPA com veto a metas de desenvolvimento sustentável da ONU” (30/12/2019). Disponible en: <https://www.camara.leg.br/noticias/629391-bolsonaro-sanciona-ppa-com-veto-a-metas-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>.
- CNN CHILE (2019): “‘No agrega nada’: Presidente Piñera descartó que Chile firme Acuerdo de Escazú” (29/9/2019). Disponible en: [https://www.cnnchile.com/pais/no-agrega-nada-presidente-pinera-descarto-que-chile-firme-acuerdo-de-escazu\\_20190929/](https://www.cnnchile.com/pais/no-agrega-nada-presidente-pinera-descarto-que-chile-firme-acuerdo-de-escazu_20190929/).
- DAUDELIN, J. y BURGÉS, S. (2011): “Moving In, Carving Out, Proliferating: The Many Faces of Brazil’s Multilateralism Since 1989”, *Pensamiento Propio*, 33, pp. 6-64.
- DE VRIES, H. P. y RODRÍGUEZ NOVAS, J. (1965): *The Law of the Americas: An Introduction to the Legal Systems of the American Republics*, Dobbs Ferry, Oceana Publications.
- DEL ARENAL, C. (1993): “El nuevo escenario mundial y la teoría de las relaciones internacionales”, en ABELLÁN HONRUBIA, V. y PÉREZ GONZÁLEZ, M. (eds.): *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: estudios en homenaje al profesor Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, pp. 79-99.
- (2010): “La nueva arquitectura de integración en ALC y las relaciones con la UE”, en FIIAPP: *Nuevas bases para las relaciones entre la Unión Europea y*

- América Latina y el Caribe*, Madrid, FIIAPP, pp. 49-64.
- EL ESPECTADOR* (2019): “Después de mucho pataleo, Colombia finalmente firmó el Acuerdo de Escazú” (11/12/2019). Disponible en: <https://www.elespectador.com/noticias/medioambiente/despues-de-mucho-pataleo-colombia-finalmente-firmo-el-acuerdo-de-escazu-articulo-895352>.
- EL LIBERO* (2018): “Pacto Migratorio ‘incentiva la migración irregular’ y ‘afecta el derecho soberano’, los argumentos que Chile dio en la ONU para abstenerse” (21/12/2018). Disponible en: <https://ellibero.cl/actualidad/pacto-migratorio-incentiva-la-migracion-irregular-y-afecta-el-derecho-soberano-los-argumentos-que-chile-dio-en-la-onu-para-abstenerse/>.
- EL PAÍS* (2019a): “Trump llega a un acuerdo migratorio con México y retira la amenaza de aranceles” (8/6/2019). Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2019/06/08/estados\\_unidos/1559954214\\_505851.html](https://elpais.com/internacional/2019/06/08/estados_unidos/1559954214_505851.html).
- (2019b): “EE.UU. presiona al nuevo presidente de Guatemala para que acepte el acuerdo firmado de ‘tercer país seguro’”. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2019/08/16/america/1565918342\\_288246.html](https://elpais.com/internacional/2019/08/16/america/1565918342_288246.html).
- GARCÍA AMADOR, F.V. (1983): *The Inter-American System: Treaties, Conventions, and Other Documents*, Nueva York, Oceana Publications.
- KACOWICZ, A.M. (2005): *The Impact of Norms in International Society. The Latin American Experience 1881-2001*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- KAYE, D. (2013): “Stealth Multilateralism: U.S. Foreign Policy Without Treaties-or the Senate”, *Foreign Affairs* 92, pp. 113-124.
- LA NACIÓN* (2006): Hugo Caminos, “Saavedra Lamas, 70 años después” (16/12/2006). Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/opinion/saavedra-lamas-70-anos-despues-nid867970>.
- LEGLER, T. y SANTA CRUZ, A. (eds.) (2011): “Los desafíos del multilateralismo en América Latina”, *Pensamiento Propio*, 33, pp. 11-34.
- LONG, T. (2018): “Latin America and the liberal international order: an agenda for research”,

- International Affairs* 94, 6, pp. 1.371-1.390.
- (2020): “Historical Antecedents and Post-WWII Regionalism in the Americas”, *World Politics* 72, 2 (abril). Disponible en: <https://tomlongphd.files.wordpress.com/2019/11/postwar-regionalism-in-the-americas-wp-aav-dec-2019.pdf>.
- MALAMUD, A. (2014): “Presidentialist decision making in Latin American foreign policy: examples from regional integration processes” en DOMÍNGUEZ, J. I. y COVARRUBIAS, A. (eds.): *Routledge Handbook of Latin America in the World*, Nueva York, Routledge, pp. 112-123.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE (2019): “Comunicado de Prensa” (23/4/2019). Disponible en: <https://minrel.gob.cl/comunicado-de-prensa-ministerio-de-relaciones-exteriores-ministerio-de/minrel/2019-04-23/105105.html>.
- NEWLAND, K. (2018): “The Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration: An Unlikely Achievement”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 30, n° 4, pp. 657-660.
- OBREGÓN, L. (2009): “Latin American International Law”, en ARMSTRONG, D.: *Routledge Handbook of International Law*, Abingdon, Routledge, pp. 154-164.
- ORREGO VICUÑA, F. (2006): “El derecho internacional: entre el cambio y la disolución”, *Estudios Internacionales*, 39(154), pp. 57-66.
- RIGGIROZZI, M. P. y TUSSIE, D. (eds.) (2012): *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Dordrecht, Springer.
- RODRÍGUEZ MENDOZA, M. (2016): “Prólogo”, en DELICH V., LÓPEZ D. y MUÑOZ F.: *20 años de la OMC. Una perspectiva latinoamericana*, Santiago de Chile y Buenos Aires, FLACSO Argentina, Programa de Cátedras OMC e Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.
- ROTH, K. (2020): “How China threatens human rights worldwide”, *The New York Review of Books* (16/1/2020). Disponible en: <https://www.nybooks.com/daily/2020/01/14/how-china-threatens-human-rights-worldwide/>.

- SANAHUJA, J. A. (2012): “Post-Liberal Regionalism in South America: The Case of UN-ASUR”, *EUI Working Paper RSCAS 2012/05*, Florencia, European University Institute.
- SANTA CRUZ, H. (1966): *Una página de la historia de las Naciones Unidas en sus primeros años. Recuerdos sobre el nacimiento de la CEPAL*, Santiago, Impresores PLA.
- SCHULZ, C. A. (2017): “Accidental Activists: Latin American Status-Seeking at The Hague”, *International Studies Quarterly* 61, n° 3, pp. 612-622.
- SOMAVÍA, J. y OYARCE, P. (eds.) (2018): *Chile actor del sistema multilateral. Una tradición nacional*, Santiago, Academia Diplomática de Chile “Andrés Bello”.
- VAN KLAVEREN, A. (2011): “Política Internacional y Derecho Internacional. El análisis de los regímenes internacionales”, *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, XX, pp. 143-169.
- (2017): “Regionalism in Latin America. Navigating in the Fog”, *Working Paper* n° 25/2017, SECO/WTI Academic Cooperation Project, University of Bern (diciembre).
- VARGAS CARREÑO, E. (2007): *Derecho Internacional Público*, Santiago, Ed. Jurídica.
- VIANA FILHO L. (1977): *A Vida De Rui Barbosa* (8ª ed.), Río de Janeiro, Olympio.
- VISCIDI, L. y GRAHAM, N. (2019): “Brazil Was a Global Leader on Climate Change. Now It’s a Threat”, *Foreign Policy* (4/1/2019). Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2019/01/04/brazil-was-a-global-leader-on-climate-change-now-its-a-threat/>
- WOJCIKIEWICZ ALMEIDA, P. y SOREL, J. M. (eds.) (2017): *Latin America and the International Court of Justice*, Londres, Routledge.

**Fundación Carolina, marzo 2020**

Fundación Carolina  
C/ Serrano Galvache, 26.  
Torre Sur, 3ª planta  
28071 Madrid - España  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)  
@Red\_Carolina

ISSN: 2695-4362  
[https://doi.org/10.33960/AC\\_10.2020](https://doi.org/10.33960/AC_10.2020)

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)