



HAL
open science

Los multilateralismos en América Latina. ¿Relanzamiento o recomposición?

Kevin Parthenay

► **To cite this version:**

Kevin Parthenay. Los multilateralismos en América Latina. ¿Relanzamiento o recomposición?. Olivier Dabène (dir.). América latina. El año político 2022, Les Etudes du CERI n°264-265, , pp.19-23, 2023. ⟨hal-03968416⟩

HAL Id: hal-03968416

<https://sciencespo.hal.science/hal-03968416v1>

Submitted on 1 Feb 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



HAL Authorization

Los multilateralismos en América Latina. ¿Relanzamiento o recomposición?

Kevin Parthenay

Bajo la presidencia de Donald Trump (2017-2021), se considera que el multilateralismo atraviesa una de sus crisis más agudas. Con la deserción del Acuerdo de París, la salida de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y el anuncio de renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la estrategia de salida de Trump del multilateralismo ha encontrado cierto eco en otros líderes populistas – en particular el brasileño Jair Bolsonaro – y ha expresado una crisis generalizada del multilateralismo. Sin embargo, estas dinámicas no se han desarrollado sin debate, ya que algunos las ven como una fuente de preocupación más amplia vinculada a la crisis del orden internacional liberal (visión pesimista¹), mientras que otros las ven como sacudidas bastante clásicas propias de la vida misma del multilateralismo (visión optimista²).

En América Latina, este paréntesis vino acompañado de una profunda crisis de la cooperación regional. La crisis venezolana (iniciada en 2014) ha provocado la polarización y posterior parálisis de las organizaciones regionales. De las once organizaciones existentes, sólo siguen funcionando las organizaciones o políticas orientadas al comercio. La Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) ha desaparecido, la Comunidad de Estados Suramericanos y Caribeños (Celac) ha sido apolillada (aunque recientemente revivida) y la Organización de Estados Americanos (OEA) ha sido deslegitimada desde una serie de disturbios postelectorales (Honduras 2017, Bolivia 2019). Así pues, antes de la llegada de la crisis sanitaria en marzo de 2020, el panorama del multilateralismo mundial y regional era bastante sombrío.

Si bien la pandemia ha acentuado la fragilidad existente en la acción multilateral, sobre todo ante las críticas a la actuación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) o a ciertas iniciativas multilaterales (en particular COVAX), la era post-Covid19 ha visto una reactivación sustancial de diversos multilateralismos. Proponemos aquí tres visiones distintas: el multilateralismo continental (con especial atención a la Cumbre de las Américas); el multilateralismo birregional (con la reactivación de la cumbre UE-CELAC); y el multilateralismo regional (con la recomposición multiforme de los grupos regionales).

El multilateralismo continental

A nivel hemisférico, la cooperación está en profunda crisis desde 2019. La OEA ha sido partícipe de graves disturbios políticos en escenarios postelectorales (en Honduras y Bolivia) y ha tratado de intervenir – a través de su cuestionado pero reelegido Secretario General para un segundo mandato en marzo de 2020 – en la crisis venezolana. Esto ha llevado a una profunda polarización y deslegitimación de la organización. Además, la relación con

¹ M. Copelovitch, S. B. Hobolt, S. Walter, « Challenges to the contemporary global order. Cause for pessimism or optimism ? », *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, n° 7, 2020, pp. 1114-1125.

² M. Eilstrup-Sangiovanni, S. C. Hofmann, « Of the contemporary global order, crisis, and change », *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, n° 7, 2020, pp. 1077-1089.

Washington se ha deteriorado en general. A la erosión de la relación bajo los mandatos consecutivos de George W. Bush y Barack Obama le han seguido múltiples tensiones diplomáticas bajo el mandato de Donald Trump y ha ido acompañada de una fuerte expansión de la presencia china (y rusa) en el continente. Aunque Estados Unidos ha perdido influencia en el terreno latinoamericano, esta realidad forma parte de un patrón más general de crecientes desafíos al orden internacional liberal.

Si el renacimiento del multilateralismo hemisférico está luchando por conseguirse a través de la OEA, hay que tener en cuenta otros intentos como la Cumbre de las Américas. Tras la ausencia del presidente Trump en la cumbre de 2018 (Lima), el presidente Biden hizo de esta novena cumbre en Los Ángeles (del 6 al 10 de junio) una palanca para reavivar la relación de Estados Unidos con los Estados latinoamericanos, y más ampliamente el hemisferismo, así como un mecanismo de promoción de la democracia, tras una cumbre anterior organizada por el mismo Joe Biden (diciembre de 2021). En ambos casos, el debate se centró en la lista de participantes y, por tanto, oscureció la agenda (incluida la creación de una Asociación de las Américas para la Prosperidad Económica). De hecho, Washington decidió para esta novena cumbre no invitar a Venezuela, Nicaragua y Cuba (El Salvador, Guatemala y Honduras no habían sido invitados para la de la democracia). Esto creó una controversia y generó muchas críticas a Joe Biden. Algunos boicotearon y enviaron representantes en señal de protesta (México, Bolivia, Guatemala, Honduras, El Salvador). Otros participaron, pero criticaron repetidamente las decisiones de Washington (Argentina, Belice, Paraguay). El Presidente de Argentina, Alberto Fernández, dijo en la inauguración de la cumbre: "Lamento que no hayamos podido estar presentes todos los que debíamos estar [...] Definitivamente hubiésemos querido otra Cumbre de las Américas. El silencio de los ausentes nos interpela".³ En este contexto, la pertinencia y la eficacia de la Cumbre de las Américas han sido puestas en tela de juicio. Junto con la fragilidad de la OEA, el multilateralismo continental o "hemisférico" parece estar en un periodo de crisis. Sin embargo, esta situación abre oportunidades para el desarrollo de otros formatos de cooperación, a otras escalas.

El multilateralismo birregional

A nivel birregional, la relación con la Unión Europea (UE) ha sido históricamente la más desarrollada. Sin embargo, la UE ha dejado un vacío político y estratégico en la región, principalmente desde mediados de la década de 2010. Desde entonces, la UE avanza sin brújula ni prioridades estratégicas en su cooperación con América Latina. La cumbre UE-Celac, que era el instrumento privilegiado del diálogo birregional, quedó en suspenso en 2017 tras un intento de Venezuela de politizarla. Como resultado, la que iba a tener lugar en El Salvador se canceló y no se ha celebrado ninguna otra desde entonces. Durante siete años, por tanto, el principal instrumento de cooperación birregional ha estado inactivo. Esto

³ M. Vazquez, « Líderes de Argentina y Belice critican decisión de Biden de excluir a algunas naciones de la Cumbre de las Américas », CNN, 10 juin 2022 (<https://cnnespanol.cnn.com/2022/06/10/argentina-belice-critic-biden-exclusiones-cumbre-america-trax/>).

va acompañado de una relegación bastante significativa de América Latina a un segundo plano de las preocupaciones estratégicas de la UE.⁴

Esta secuencia parece haber llegado a su fin con la tercera reunión ministerial UE-Celac (bajo la presidencia pro tempore argentina de la Celac), celebrada el 27 de octubre de 2022 en Buenos Aires, cuyo objetivo era "renovar la asociación birregional para fortalecer la paz y el desarrollo sostenible".⁵ La hoja de ruta acordada por los ministros prevé la celebración de una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno UE-Celac en el segundo semestre de 2023 (en Bruselas) bajo la Presidencia española del Consejo Europeo. Si bien la cooperación fue decisiva en los años noventa para promover la pacificación, la democratización y la cooperación regional (con la UE tratando de difundir su modelo de integración), desde entonces la UE ha perdido su estatus de "poder normativo" en la región y el principal reto parece ser (re)construir un diálogo equilibrado y mutuamente beneficioso que vaya más allá de las meras ambiciones económicas (para superar los bloqueos identificados a través del fracaso del acuerdo UE-Mercosur).

Este diálogo birregional se inscribe también en un contexto multilateral global particular, en la medida en que la construcción de una coalición de apoyo (UE-América Latina en sentido amplio) permite tener una mayor influencia en las negociaciones internacionales sobre el medio ambiente y el clima, en las negociaciones vinculadas a las cuestiones de salud pública mundial o incluso en las cuestiones de seguridad (cuestiones armamentísticas en este caso). En este sentido, la guerra ruso-ucraniana ha demostrado la necesidad de construir amplias coaliciones que permitan superar la polarización y ciertas disfunciones de las organizaciones internacionales, evitar escaladas de conflicto y crear o consolidar garantías de seguridad colectiva. Si el diálogo entre Europa y América Latina se consolidó en un momento en el que el conflicto afectaba a América Central (véanse los orígenes de la creación del Diálogo de San José en 1984), su reactivación se produce ahora en un contexto similar, pero esta vez afectando a Europa.

El multilateralismo regional

El recrudecimiento de las crisis e inestabilidades políticas en América Latina en la última década ha hecho mella en muchas iniciativas de cooperación regional.⁶ La desarticulación (Unasur) y la parálisis (Sistema de Integración Centroamericana [SICA], Mercado Común del Sur [Mercosur], Comunidad Andina [CAN], Alianza del Pacífico) de varias organizaciones regionales ha debilitado al continente, especialmente en lo que respecta a su capacidad de hablar con una sola voz o, al menos, de forma colectiva. Hoy en día, América Latina lucha por hacerse oír en los foros multilaterales, donde y cuando la Unión Africana o la Asociación

⁴ Secrétariat général du Conseil de l'UE, « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense », 7371/22, 21 mars 2022 (<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/fr/pdf>). Pronto estará disponible en el sitio web de la Opalc una base de datos sobre la relación entre la UE y América Latina. Ha sido creado por Mathilde Mollard (ULB), becaria de Opalc de septiembre a diciembre de 2022.

⁵ www.consilium.europa.eu/fr/meetings/international-ministerial-meetings/2022/10/27/

⁶ K. Parthenay, *Crises en Amérique latine. Les démocraties déracinées*, Paris, Armand Colin, 2020.

de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) consiguen formular posiciones convergentes. Se trata de un giro histórico para el continente, que había tendido a expresar su fuerza diplomática a través de los números.⁷ Más allá de las organizaciones regionales, cabe destacar que el Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) – grupo geográfico de la ONU – ya no se utiliza para la articulación de posiciones diplomáticas, sino que ahora sólo se utiliza para fines de procedimiento, en particular las elecciones internas en el sistema de la ONU (distribución de puestos, nombramientos, etc.).

Asimismo, la CELAC se ha visto paralizada por la politización de la crisis venezolana. Percibido como una caja de resonancia de los intereses del régimen de Nicolás Maduro, fue criticado antes de caer lentamente en la inercia. El Brasil de Jair Bolsonaro es el único Estado del continente que ha decidido abandonar la organización en 2019, ya que ha destacado los regímenes antidemocráticos y comunistas. Hablar con una sola voz a nivel subregional parece igualmente difícil, especialmente para las organizaciones regionales que ahora están políticamente paralizadas. Nicaragua bloqueó el SICA durante mucho tiempo, hasta la aceptación tácita (y tardía) del candidato nicaragüense Werner Vargas como Secretario General. La polarización política a nivel subregional también ha provocado bloqueos en Mercosur (Argentina/Brasil), la CAN (Colombia/Bolivia) y la Alianza del Pacífico (México/Colombia). Sin embargo, esto no significa que la política de coalición regional o subregional ya no se utilice. Por el contrario, se han diversificado mucho más: Argentina-Brasil-Uruguay,⁸ Asociación Independiente de América Latina y el Caribe (AILAC),⁹ Grupo Básico Latinoamericano (llamado "CLAM").¹⁰ Los formatos de cooperación regional se han recompuesto en diferentes lugares.

Esta dinámica se desarrolla especialmente en el ámbito medioambiental. Dos grupos son emblemáticos de esta recomposición y han surgido recientemente y han contribuido a llevar posiciones comunes latinoamericanas en los foros multilaterales. Se trata de AILAC (Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Perú, Paraguay y Honduras) y CLAM (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay). La AILAC nació en el marco de las Conferencias de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y tiene una ambición diplomática particular, la de formular «posiciones puente» para promover el compromiso y adoptar posturas constructivas (esencialmente en oposición a un radicalismo más bien llevado por la Alianza Bolivariana para las Américas).

⁷ D. Panke, *Unequal Actors in Equalising Institutions : Negotiations in the United Nations General Assembly*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013.

⁸ L. Arana Ignacio, « Argentina, Brazil, and Uruguay (A-B-U) », In B. M. Rubial, L. Siegele (eds.), *Negotiating Climate Change Adaptation*, Cham, Springer, 2020.

⁹ G. Edwards Guy, I. Cavelier Adarve, M. Bustos María, T. Timmons, « Small group, big impact : how AILAC helped shape the Paris Agreement », *Climate Policy*, Vol. 17, n° 1, pp. 1-85 ; C. Klöck, P. Castro, F. Weiler, L. Øfjord Blaxekjær (dir.), *Coalitions in the Climate Change Negotiations*, Abingdon y Nueva York, Routledge, 2021 ; J. Watts, J. Depledge, « Latin America in the climate change negotiations: Exploring the AILAC and ALBA coalitions », *WIREs Clim Change*, Vol. 9, n° 6, 2018, e533.

¹⁰ K. Parthenay « Négocier le Traité de la Haute Mer (BBNJ) : la diplomatie océanique des Etats d'Amérique latine et Caraïbes », *Etudes internationales*, que se publicará en marzo de 2023.

En este sentido, la AILAC logró conciliar grupos con posiciones divergentes en el marco de las negociaciones de París (COP21, 2015¹¹). La CLAM surgió primero de manera informal durante la última sesión del Comité Preparatorio (2017) del Tratado de Alta Mar (las llamadas negociaciones de la BBNJ¹²) y luego se formalizó durante la Conferencia Intergubernamental que se inauguró en 2018. Este grupo de Estados latinoamericanos afines, conocido como CLAM, se apoyó en una dinámica esencialmente "neoyorquina" y "de la ONU", impulsada inicialmente por Argentina y Chile y luego por representantes mexicanos. Inicialmente, reunía a los representantes latinoamericanos que trabajaban en la Sexta Comisión de la Asamblea General de la ONU (que se ocupa de los asuntos jurídicos). La novedad de este grupo, desconectado de la AILAC, se explica por esta dinámica endógena de representantes no familiarizados con otros escenarios de negociación climática. Mientras que México ostenta la coordinación logística y estratégica del CLAM en Nueva York, el grupo permite distribuir las posiciones de coordinación de los diferentes ejes temáticos de la negociación. En la negociación, el CLAM es la coalición que más ha contribuido a los debates y al ejercicio de codificación. Se puede ver aquí que esta recomposición del multilateralismo regional ayuda a mantener el papel de emprendedores normativos que los Estados latinoamericanos han desempeñado durante mucho tiempo.¹³

Ante la guerra ruso-ucraniana, también han surgido lógicas de agrupación de "estados afines", que reflejan una dinámica de recomposición de los intereses y las posiciones diplomáticas de los estados que ya no se basan únicamente en lógicas geográficas, sino en lógicas sectoriales y por coaliciones temáticas. Constatamos – pero esto tendría que ser respaldado por otros estudios – que estas nuevas coaliciones latinoamericanas obedecen a diversas lógicas de actuación: evitar la estigmatización como medio de inserción internacional; defender doctrinas históricas, líneas de principio o conductas específicas en torno a normas internacionales (por ejemplo, la no intervención, el no uso de la fuerza, la igualdad soberana); o más prosaicamente, defender intereses comunes ad hoc.

En este contexto general, las recientes elecciones de Lula en Brasil o de Gustavo Petro en Colombia han hecho presagiar una posible reactivación de viejos patrones políticos de cooperación regional (¿vieja organización reactivada o nuevas iniciativas?). En consecuencia, y en contra de lo que se suele afirmar, el multilateralismo latinoamericano, o más precisamente los multilateralismos latinoamericanos, muestran un dinamismo constructivo y reconocido internacionalmente. Contrariamente al discurso del agotamiento de la cooperación (re-bilateralización) o de la reactivación, parece que América Latina se encuentra hoy más bien en una situación de recomposición de las diferentes formas de multilateralismo.

¹¹ G. Edwards Guy *et al.*, art. citado.

¹² Biodiversity Beyond National Jurisdictions

¹³ E. Helleiner, *The Forgotten Foundation of Bretton Woods*, Ithaca, Cornell University Press, 2014 ; J. P. Scarfi, *The Hidden History of International Law in the Americas: Empire and Legal Networks*, Oxford, Oxford University Press, 2017 ; K. Sikkink, « Latin American countries as norm protagonists of the idea of international human rights », *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 20, n° 3, 2014, pp. 389-404 ; C. A. Schulz, « Accidental activists: Latin American status-seeking at The Hague », *International Studies Quarterly*, Vol. 61, n° 3, 2017, pp. 612-622.