

América Latina y el Caribe en las crisis de los multilateralismos

Elodie Brun y Kevin Parthenay

Casi es una tradición que los representantes políticos latinoamericanos y caribeños destaquen el compromiso de sus países en torno a la negociación colectiva, las instituciones internacionales y los valores del multilateralismo. Definido como “la producción por los Estados, las organizaciones internacionales y las ONG [organizaciones no gubernamentales] de normas y de reglas encaminadas a establecer un orden internacional cooperativo que rija las interdependencias internacionales¹”, este modo de funcionamiento característico de la cooperación internacional atraviesa hoy en día una crisis de gran magnitud. El argumento aquí defendido busca demostrar que los Estados latinoamericanos y caribeños han alimentado esta crisis en los últimos años, tanto a escala regional como global. Abordaremos la dinámica de la fragmentación del “multilateralismo latinoamericano”, y, posteriormente, la manera en la que los comportamientos de ciertos Estados, en particular Brasil y Venezuela, han alterado las organizaciones internacionales denominadas “universales”.

La fragmentación del multilateralismo latinoamericano y caribeño

En América Latina y el Caribe, como en la mayoría de las otras regiones del mundo, las organizaciones regionales y subregionales han proliferado a lo largo del siglo XX. Bajo la era progresista de principios de los años 2000, la renovación del multilateralismo latinoamericano se caracterizó por ciertos marcadores/ciertas tendencias ideológico/as fuertes, tales como la oposición al modelo neoliberal (postliberal o post comercial) o la promoción de la solidaridad internacional. Las organizaciones regionales, basadas en estos principios, también participaron en reforzar las líneas de fractura susceptibles de generar inestabilidad. Tres factores alimentaron este riesgo: su proliferación, su ideologización y su interrelación/superposición. Estos tres factores contribuyeron directa o indirectamente en transformar las tensiones políticas en vectores de parálisis de la cooperación continental y de fragmentación del multilateralismo latinoamericano y caribeño.

Durante esta década, se crearon nuevos proyectos regionales, tales como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA) en 2004, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010, y la Alianza del Pacífico en 2011. Se añadieron a las organizaciones ya existentes como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), o incluso el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Esta proliferación ha iniciado una dinámica de entrelazamiento y de superposición. Así, los Estados, en particular Venezuela, se enfrentan a lógicas de múltiple pertenencia (cf. Tabla 1), lo que ha colocado el regionalismo latinoamericano y caribeño en situación de alta vulnerabilidad en caso de crisis.

¹ F. Petiteville, *Le Multilatéralisme*, París, Montchrestien, 2009, p. 13.

Tabla 1
Las afiliaciones a organizaciones regionales latinoamericanas en 2020

	OEA ¹	Caricom ²	Sela ³	Aladi ⁴	Sica	Mercosur	CAN ⁵	Alba	Unasur ⁶	AP	Celac	Total/pays
Antigua y Barbuda	X	X						X			X	4
Argentina	X		X	X		X			X		X	6
Bahamas	X	X	X								X	4
Barbados	X	X	X								X	4
Belice	X	X	X		X						X	5
Bolivia	X		X	X		(X)	X	(X)	X		X	6(8)
Brasil	X		X	X		X			X		(X)	5(6)
Chile	X		X	X					X	X	X	6
Colombia	X		X	X			X		X	X	X	7
Costa Rica	X		X		X					(X)	X	4(5)
Cuba			X	X				X			X	4
Dominica		X						X			X	3
Rep. dom.	X		X		X						X	4
Ecuador	X		X	X			X	(X)	X	(X)	X	6(8)
Granada	X	X	X					X			X	5
Guatemala	X		X		X					(X)	X	4(5)
Guyana	X	X	X						X		X	5
Haiti	X	X	X								X	4
Honduras	X		X		X			(X)			X	4(5)
Jamaica	X	X	X								X	4
Montserrat (brit.)		X										1
México	X		X	X						X	X	5
Nicaragua	X		X		X			X			X	5
Panamá	X		X	X	X					(X)	X	5(6)
Paraguay	X		X	X		X			X		X	6
Perú	X		X	X			X		X	X	X	7
El Salvador	X		X		X						X	4
Surinam	X	X	X					X			X	5
San Crist. y Nieves	X	X						X			X	4
San Vicente y G.	X	X						X			X	4
Santa Lucía		X						X			X	3
Trinidad y Tobago	X	X	X								X	4
Uruguay	X		X	X		X			X		X	6
Venezuela	(X)		X	X		(X)	(X)	X	X		X	5(8)

(X): pertenencias problemáticas (suspensiones recientes e incorporaciones en curso).
 Precisiones: OEA: salida de Venezuela en 2017 / MERCOSUR: solicitud de adhesión de Bolivia y suspensión de Venezuela (diciembre de 2016) / CAN: salida de Venezuela en 2006 / ALBA: retiro de Honduras en 2010, Ecuador en 2018 y Bolivia en 2019 / AP: solicitud de adhesión de Panamá, Guatemala, Ecuador y Costa Rica (candidatura suspendida desde 2018) / CELAC: suspensión de Brasil en 2020.
¹ Organización de los Estados Americanos
² Comunidad del Caribe
³ Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
⁴ Asociación Latinoamericana de Integración
⁵ Comunidad Andina de Naciones
⁶ En cuanto a UNASUR, solo Guyana, Surinam y Venezuela siguen siendo miembros (en noviembre de 2020).

Con la proliferación de proyectos regionales han aparecido líneas de fractura relativas al sentido de la cooperación regional y opusieron modelos antagónicos: por un lado, un modelo anticapitalista, antiimperialista y fundado sobre la solidaridad, la complementariedad y la cooperación²; por el otro, un modelo neoliberal orientado hacia el mercado, del que se deriva una proximidad comercial con Estados Unidos, y basado en la apertura económica de los países y la competitividad. Así, los proyectos regionales del continente se secuenciaron en temporalidades específicas. El “regionalismo abierto” de los años 1990, según el cual la cooperación es sinónimo de desarrollo, fue seguido, una década más tarde, por un regionalismo diversamente calificado de “posliberal”, o “post-hegemónico” o post-comercial³. Finalmente, estas disensiones provocaron una brecha de carácter geográfico, que llevó a un aumento simultáneo de las propuestas de cooperación “atlánticas” y “pacíficas”⁴. Solamente América Central, consciente de su vulnerabilidad, se mantuvo alejada de estas tendencias, y adoptó estrategias más pragmáticas, con la excepción de Nicaragua, aliada inquebrantable de la Venezuela de Hugo Chávez (1999-2013) y de Nicolás Maduro (desde 2013)⁵.

La acumulación de las divisiones, la llegada al poder de gobiernos conservadores y la multiplicación de las crisis políticas en varios de los Estados de la región, nutridas por la recomposición de los balances internacionales de poder, alimentaron una dinámica de politización de las diversas formas de cooperación.

Varios países experimentan fuertes tensiones políticas, particularmente Venezuela (sobre todo a partir de febrero 2014), Nicaragua (abril 2018) y Bolivia (octubre 2019). La ideología bolivariana y las lealtades inducidas por la diplomacia petrolera de Venezuela han engendrado divisiones entre los partidarios y los opositores del régimen de Nicolás Maduro, lo que poco a poco ha llevado a la parálisis de las organizaciones regionales latinoamericanas, cuya gobernanza se fundamenta en el principio de la unanimidad. Estas se han vuelto inoperantes debido a los eventos siguientes: bloqueos de la nominación de personal en el caso de la UNASUR, polarizaciones de las posiciones (dentro del SICA, de la CARICOM y de la CAN), y politización de espacios de diálogo regional, notablemente en el MERCOSUR (hasta la suspensión de Venezuela, anunciada en diciembre de 2016), de la CELAC (reunión extraordinaria de 2017 en San Salvador) y de la OEA (hasta la salida de Venezuela, anunciada en abril 2017).

Creados especialmente para garantizar la estabilidad democrática del continente, estos organismos regionales se paralizaron debido a las divergencias entre los Estados miembros que han impedido la activación de sus cláusulas o mecanismos de promoción o de protección. Las iniciativas de resolución pacífica de las crisis también fueron empañadas de sospechas de instrumentalización. Lo ilustran la falla de la iniciativa de mediación del “Grupo de Ex Presidentes”, impulsado por el Secretario General de UNASUR, Ernesto Samper, y el posterior declive de la

² J. Briceño-Ruiz, A. Puntigliano Rivarola, *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean: Development and Autonomy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

³ D. Tussie, P. Riggirozzi, *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*, Londres, Springer, 2012.

⁴ J. Briceño-Ruiz, I. Morales, *Post-hegemonic Regionalism in the Americas: Toward a Pacific-Atlantic Divide?*, Londres, Routledge, 2017.

⁵ K. Parthenay et O. Dabène. « Régionalisme pragmatique en Amérique centrale », *Etudes internationales*, Vol. 50, n° 1, 2019, pp. 95-120.

propia UNASUR. En la misma línea, la politización de la OEA por las posturas radicales de su Secretario General, el uruguayo Luis Almagro, y el reconocimiento de la presidencia interina de Juan Guaidó en Venezuela (10 de abril de 2019) han debilitado la organización. La creación del Grupo de Lima en 2017 para contrarrestar los bloqueos de la OEA también demuestra las fracturas en el seno de este organismo continental⁶. La acumulación de las crisis políticas en Nicaragua (desde abril de 2018) y las fuertes tomas de postura con respecto a los asuntos bolivianos de octubre de 2019 han terminado por descalificarla por un largo tiempo.

Los efectos de las crisis políticas en varios Estados de la región contribuyeron a socavar los fundamentos de la solidaridad latinoamericana y caribeña establecida durante la era progresista, debilitando así la mayoría de los mecanismos de cooperación regional. En 2020, UNASUR se ha convertido en una “organización zombi”⁷, desatendida/abandonada por la mayoría de sus miembros; la CELAC dio signos de vida durante un corto lapso de tiempo, gracias a una cumbre organizada por México en enero, antes de recaer en una fase de atonía. Las otras instituciones regionales se limitan a su funcionamiento rutinario y se conforman con cumplir con los estándares mínimos de la cooperación económica y comercial, debilitando las dinámicas de cooperación más política.

La crisis sanitaria global provocada por el virus Covid-19 plantea un verdadero desafío para los regionalismos ya debilitados⁸. Resilientes, e incluso relegitimizadas en ciertas regiones donde los Estados se encontraban más vulnerables frente a la pandemia (América Central y el Caribe), las solidaridades regionales se revelan frágiles, como demuestra la ausencia de coordinación interestatal de los flujos migratorios de retorno a Venezuela. Además, más que propuestas regionales o posiciones comunes, son las iniciativas aisladas las que se han visto favorecidas dentro de los marcos de cooperación global.

La contribución de América Latina y el Caribe a la crisis del multilateralismo global

Las acciones de los gobiernos latinoamericanos y caribeños son diversas en los organismos internacionales universales, desde la promoción de la cooperación hasta el bloqueo de las instituciones, en especial desde 2019.

Varios países de la región se inscriben en la tradición autoproclamada y están comprometidos con el multilateralismo en nombre de la cooperación que éste permite. Así, en el contexto de la pandemia de Covid-19, la diplomacia mexicana promocionó la propuesta de la futura Resolución 74/274 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, adoptada por consenso el 20 de abril de 2020. El texto trata de la “Cooperación internacional orientada a garantizar el acceso global a medicamentos, vacunas y equipo médico para hacer frente al Covid-19” y obtuvo previamente el patrocinio de ciento setenta y nueve Estados (de los ciento noventa

⁶ T. Legler, “A Story within a Story: Venezuela’s Crisis, Regional Actors, and Western Hemispheric Order Upheaval”, *ERALS*, n° 109, 2020, pp. 135-156.

⁷ J. Gray, “Life, Death, or Zombie? The Vitality of International Organizations”, *International Studies Quarterly*, Vol. 62, n° 1, 2018, pp. 1-13.

⁸ D. Nolte, B. Weiffen (eds), *Regionalism Under Stress: Europe and Latin America in Comparative Perspective*, Abingdon, Oxon, Routledge, 2020.

y tres miembros de la Asamblea). Asimismo, en mayo de 2020, los representantes de América Latina y el Caribe aprobaron la resolución final de la Asamblea Mundial de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que aboga por una distribución justa de los productos sanitarios en la lucha contra el coronavirus, particularmente las vacunas (punto sobre el cual Estados Unidos emitió una reserva). Finalmente, la OMS y la Costa Rica de Carlos Alvarado se han asociado para lanzar una plataforma abierta de intercambio de datos científicos sobre el virus, el Fondo de Acceso a la Tecnología sobre el Covid-19 (C-TAP). Se puede constatar, entonces, un interés renovado de algunos países de América Latina y el Caribe por los foros multilaterales que faciliten la promoción de sus visiones. Sin embargo, este interés no es compartido unánimemente, como lo revelan dos tendencias.

En primer lugar, múltiples gobiernos de la región buscan intencionalmente romper el consenso con el fin de desafiar ciertos mecanismos de la cooperación internacional. Este es el caso de Jair Bolsonaro y de su ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, quienes denuncian las instituciones multilaterales, afirmando que su existencia amenaza la soberanía de los Estados. Es por esto que Brasil no patrocinó la resolución de la Asamblea General antes mencionada y se negó a sumarse a la iniciativa costarricense en el momento de su lanzamiento. Paradójicamente, esta posición decididamente escéptica es similar a la que es defendida por los gobiernos chavistas, enemigos acérrimos del equipo cercano de Jair Bolsonaro.

En segundo lugar, la radicalización del Grupo de Lima ha alimentado y acelerado el bloqueo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la situación venezolana. Se organizaron sesiones informales por iniciativa de Estados Unidos desde 2017, pero la situación se tornó tensa en 2018, después de un cambio en los equilibrios de poder regionales⁹. En un primer momento, los dos representantes latinoamericanos, Bolivia y Uruguay, exigieron que la gestión de la crisis se mantuviera regionalizada, a pesar de no pertenecer al mismo campo (Bolivia seguía siendo pro-Maduro). La elección de Perú, miembro fundador del Grupo de Lima, para el Consejo de Seguridad en 2018 supuso un cambio de escenario, debido a que apoyó la inclusión del tema venezolano en la agenda del Consejo. Posteriormente, Estados Unidos aprovechó la autoproclamación de Juan Guaidó como presidente interino en enero de 2019 para forzar la discusión sobre Venezuela. Una sesión oficial pública fue organizada días más tarde, tras una votación, y no como resultado de un consenso de sus miembros, como es costumbre en esta institución. Los resultados son conocidos: en febrero tuvo lugar una disputa poco habitual para el Consejo, Estados Unidos propuso una resolución sobre la crisis venezolana, bloqueada por el doble veto de China y Rusia. Enseguida, esta última circuló una contrapropuesta, que no obtuvo el número de votos necesarios para ser adoptada. Desde entonces, el expediente venezolano se ha convertido en un factor de bloqueo adicional en el Consejo de Seguridad, en un contexto de fuerte polarización entre potencias.

En definitiva, estos ejemplos ilustran la contribución directa de los dirigentes latinoamericanos en el poder a la crisis de las organizaciones internacionales. El multilateralismo construido después de la Segunda Guerra Mundial, se basa en valores esencialmente liberales: apertura

⁹ E. Brun, K. Parthenay, "The Multiple Voices of the United Nations on the Venezuelan and Nicaraguan Crises: A Sociological Approach of International Organizations", *Latin American Policy*, Vol. 11, n° 1, 2020, pp. 6-23.

económica, respeto de los derechos humanos, participación en el diálogo colectivo y promoción de la democracia¹⁰. No obstante, actualmente, varios representantes latinoamericanos y caribeños se posicionan en contra de algunos de estos valores. La defensa de los derechos humanos en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (CDH) está lejos de ser la preocupación del Brasil de Jair Bolsonaro y de la Venezuela de Nicolás Maduro. Ambos, sin embargo, fueron elegidos por la Asamblea General de la ONU en 2019, en detrimento de Costa Rica, lo que demuestra el estado crítico del liberalismo a nivel mundial. La desviación autoritaria en Venezuela se refleja, tal y como se puede suponer, en las posiciones que defiende este país a nivel multilateral. Este también es el caso de Brasil, que promueve dentro del CDH la agenda social retrógrada desarrollada por ciertos apoyos evangelistas de sus dirigentes y que, al mismo tiempo, profundiza su alineamiento con los Estados Unidos de Donald Trump. De este modo, el gobierno de Jair Bolsonaro se opone sistemáticamente a que las resoluciones hagan referencia a la salud sexual y reproductiva. En julio de 2020, los representantes brasileños llamaron la atención durante la negociación de una resolución sobre la prohibición de las mutilaciones genitales femeninas. Reconocieron la necesidad de combatir esta práctica, pero se negaron a que se hiciera mención del acceso de las mujeres jóvenes a la salud sexual y reproductiva. El actual gobierno brasileño considera que esto facilitaría la promoción del aborto, otro estándar liberal contestado.

Empero, a nivel global, las críticas y bloqueos contra el multilateralismo que tienen su origen en América Latina y el Caribe no igualan el daño causado a las instituciones regionales. Así como Hugo Chávez decretó el retiro de Venezuela del Banco Mundial en 2007, sin concretarlo, la amenaza que hizo el gobierno de Jair Bolsonaro de salir de la OMS en junio de 2020 podría no ser más que un mimetismo retórico a Donald Trump, sin seguimiento.

En conclusión, la participación activa de los países de América Latina y el Caribe en los contratiempos de las instituciones internacionales a lo largo de los últimos años nos indica que es momento de cuestionar el discurso político y académico relativo a su compromiso tradicional a favor del multilateralismo, sus prácticas y sus valores. Trabajos recientes refutan esta visión homogeneizadora y complaciente y abren perspectivas de investigación prometedoras para la reinterpretación de la relación de América Latina y el Caribe con la cooperación internacional, para dejar de ser sorprendidos por el presente¹¹.

¹⁰ T. Long, "Latin America and the Liberal International Order: An Agenda for Research", *International Affairs*, Vol. 96, n° 6, 2018, pp. 1371-1390.

¹¹ M. Albaret *Puissances moyennes dans le jeu international. Le Brésil et le Mexique aux Nations unies*, París, Les Presses de Sciences Po, 2014; R. F. de Moraes, "Opinion – Bolsonaro's Foreign Policy is Typically Latin American", *blog E-International Relations*, 13 de julio de 2020.

* Agradecemos el apoyo de Mariana García Requejo por la traducción del texto y de Paula Iizeth Mora Castillo por la revisión. Los eventuales errores son nuestros.