

Nº 25

JUN. 2020

ANÁLISIS & PERSPECTIVAS

Multilateralismo en Tiempos de Egoísmo Nacional

Edgardo Riveros Marín
Esteban Tomic Errázuri

Puntos claves

- El capítulo primero se hace cargo de los desafíos que se presentan al multilateralismo en un escenario de surgimiento de tendencias nacionalistas, que en la perspectiva autárquica debilitan la cooperación, que es elemento constitutivo de la noción de comunidad internacional. El análisis muestra los efectos que han traído para el mundo cuando el egoísmo ha fraguado y ha estado en condiciones de expandirse. Sin embargo, luego de tensiones y sufrimientos, se termina por imponer el sentido de integración y colaboración entre los Estados, que a partir de su interdependencia construyen multilateralismo.
- Como elemento de referencia se hace una descripción de la política internacional del presidente de Estados Unidos de Norteamérica, Donald Trump, inscrita en el modelo nacionalista y proteccionista y los efectos que ella ha tenido en pérdida de presencia y el vacío dejado. Esta oportunidad ha sido aprovechada por China, observándose su conducta de adaptación a la nueva realidad. En este contexto se establece el papel que puede y debe jugar la Unión Europea.
- En el capítulo segundo se aborda el interés y papel de Chile en la Alianza para el multilateralismo, iniciativa impulsada por Alemania y Francia. En dicha perspectiva el tema se analiza a partir de la constatación de que ningún país está en condiciones de enfrentar individualmente los desafíos presentes. De tal manera, es preciso acoger las oportunidades de cooperación y de actuación convergente que ofrece aquella iniciativa.
- El texto aborda el objetivo de la Alianza y la importancia para Chile, en la medida que el país tiene una trayectoria de compromiso con el multilateralismo con elementos comprobables en ámbitos como la institucionalidad internacional, la integración, la defensa universal de los derechos humanos, respeto al derecho internacional y apertura al comercio internacional. Sin embargo, se trata también el debate interno, con referencia a algunas tendencias refractarias al multilateralismo.
- El tercer capítulo se hace cargo de las mutaciones y desafíos que implican para el sistema internacional la pandemia COVID-19 y que, junto a otros temas, obligan a plantear reformas profundas a dicho sistema, en particular a partir de una revisión del concepto “seguridad internacional”, que actualmente contempla solo la variable de afectación a raíz del uso de la fuerza armada en un conflicto internacional o con efectos internacionales.



Índice

I. El sistema multilateral en tiempos de egoísmo nacional / Retirada de los EEUU, ascenso de China.....	3
II. Interés y papel de Chile en la Alianza para el multilateralismo	8
III. El impacto del COVID-19 en el sistema internacional. .	16
Conclusiones	18
Bibliografía Citada	19

Editor Responsable

Andreas Klein
Director
Fundación Konrad Adenauer

Coeditor

Eugenio Ortega
Director
Centro Democracia y Comunidad

Av. Providencia 1017, Piso 8
Providencia
Santiago de Chile
Tel: +56 2 23354101
www.cdc.cl

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Representación en Chile:

Enrique Nercasseau 2381
751-0224 Providencia
Santiago de Chile
Tel: +56 2 22335733
E-Mail: fkachile@kas.de
www.kas.de/chile

ISBN: 978-956-7684-25-0

Multilateralismo en Tiempos de Egoísmo Nacional

Edgardo Riveros Marín¹ - Esteban Tomic Errázuriz²

I. El sistema multilateral en tiempos de egoísmo nacional / Retirada de los EEUU, ascenso de China

La renombrada revista "Scientific American", tituló su edición de agosto de 2015: "Cómo conquistamos el Planeta". El subtítulo rezaba: "Nuestra especie esgrimió el arma decisiva: la cooperación". El autor del artículo es el Profesor Curtis W. Marean, de la Facultad de Evolución Humana y Cambio Social de la Universidad del Estado de Arizona.

El Profesor Marean sostiene que nuestra especie, a diferencia de los Neandertal y otros parientes nuestros ya extinguidos, tiene la predisposición genética a cooperar. Citamos: **"Nosotros, los modernos humanos, cooperamos en un grado extremo. Nos embarcamos en actividades grupales de extrema complejidad con gentes que no son familiares nuestros y que incluso pueden ser perfectos desconocidos"**.³

Hemos querido iniciar nuestra exposición dándole la palabra a la ciencia, porque lo que hoy llamamos Multilateralismo, (que tuvo sus inicios en el último cuarto del siglo XIX con la creación de la Unión Postal Internacional), es un logro humano que está directamente vinculado con la carga genética de nuestra especie.

Si echamos una somera mirada al desarrollo de la Humanidad, desde sus albores hasta hoy, nos sorprenderá cuán lentamente, pero al mismo tiempo con cuánta persistencia, las comunidades humanas que originalmente llegaron a enormes territorios desocupados, fueron estableciendo vínculos entre sí, creando nuevas y mayores agrupaciones.

El surgimiento de nuestro Estado Nación, a mediados del siglo XVII con la Paz de Westfalia, que puso término al antiguo orden feudal, fue un escalón superior de dicho proceso: tomó forma y se consolidó esa unidad política mayor que es el Estado nacional, que establece las reglas y condiciones de la cooperación entre los seres humanos que habitan su territorio. Se simplificó, asimismo, la relación entre los Estados, mucho menores en número y mucho más poderosos que la miríada de unidades políticas y administrativas que existían hasta entonces.

En la Paz de Westfalia se establecieron dos principios fundamentales, estos son: la soberanía nacional y la integridad territorial, marcando precisamente el nacimiento del Estado Nación tal como hoy lo conocemos. Coetáneamente, se consagró la "razón de Estado" para justificar sus actuaciones en el ámbito internacional, **"no sujeto a normas externas a él mismo y se negó el derecho de otros a interferir en los asuntos internos de cada Estado. Pero junto a este**

1 Abogado. Egresado de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Licenciado en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Magíster en Ciencia Política y Derecho Internacional de la Universidad de Bonn. Profesor Titular de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Chile. Ex Subsecretario de los Ministerios Secretaría General de Gobierno, de la Presidencia y de Relaciones Exteriores. Ex Diputado.
2 Abogado. Licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Estudios de post grado en la Universidad Libre de Berlín (1964-1967) y en la Universidad de Lleida (1996-1997). Ex Embajador de Chile ante la Organización de los Estados Americanos (2000-2006).
3 Scientific American: "How we conquered the planet". Agosto, 2015, págs. 35 y sgtes.

radicalismo estatal, se proclamó el trato de igualdad de los Estados independientemente de su tamaño o fuerza”.⁴

La Convención de Montevideo de 1933 sobre Deberes y Derechos de los Estados, añadió a los requisitos de población permanente, territorio determinado y gobierno que el Estado debe reunir como persona de Derecho Internacional, **“como cuarto elemento el de la capacidad para entrar en relaciones con los demás Estados... El elemento de la independencia es, pues, hoy día esencial para configurar a un Estado”**⁵. Aquí se encuentra el fundamento del Multilateralismo.

Si bien el nacimiento del Estado Nación significó un paso adelante en la génesis del Multilateralismo, trajo también consigo un pesado costo: los Estados decidían de manera arbitraria con quiénes cooperar y con quiénes hacer la guerra. Eran las famosas “alianzas dinásticas”, que surgían y desaparecían como las luciérnagas en noches de verano. Larga es la lista de guerras que asolaron especialmente a Europa desde entonces y que culminaron en el siglo XX con las dos Guerras Mundiales.

Es preciso consignar el hito histórico que significó el Congreso de Viena de 1815 como un “esbozo de multilateralismo” y puede mencionarse como **“intento no sólo de resolver todas las cuestiones pendientes en el continente europeo, sino también de preservar la paz sobre una base permanente. Sus procedimientos fijaron la pauta de las futuras conferencias internacionales, que todavía en la actualidad se conservan como medio para establecer acuerdos entre las naciones”**.

Hoy, las guerras persisten, pero de manera más bien aislada. Países como Siria, Afganistán y Yemen sufren en estos momentos sus consecuencias. Podemos decir, con la debida cautela, que la guerra ha dejado de ser considerada un arma para servir los intereses de un Estado. La búsqueda y construcción de redes de cooperación está actualmente en el centro de la preocupación de los países. En toda la historia de Europa no se registra un período tan largo de paz como el que ha vivido desde 1945 hasta hoy.

¿Cuál fue el factor que “apagó” la fuente secular del conflicto, que se encontraba principalmente en Europa? Sin duda incidió en ello la clarividencia de los líderes políticos del momento, los de las potencias vencedoras, que acordaron crear las Naciones Unidas en 1945, apenas terminada la guerra, y también los de Alemania y Francia que acordaron crear la Comunidad del Carbón y del Acero, antecedente de la actual Unión Europea, para prevenir futuros conflictos entre ambos.

Dicho eso, recordemos: detrás de todo ello estuvo la mano invisible de la “madre Naturaleza”, que nos dio nuestra predisposición genética a cooperar y a vivir en comunidad, tal como lo describiera Aristóteles.

Al analizar “los tiempos de egoísmo nacional”, como pueden con justicia ser llamados los años que van desde la asunción de Donald Trump a la Presidencia de los Estados Unidos, enero de 2017, hasta hoy, queremos destacar dos factores: el primero, es que independiente de cuán disruptivo sea en una determinada época “el egoísmo nacional”, éste siempre llevará las de perder frente a la vocación humana por establecer lazos de cooperación. El segundo factor, consecuencia de lo anterior, es que las expresiones del egoísmo son de menor duración que las instancias de cooperación que crean los seres humanos. Esas instancias de cooperación

4 CAAMAÑO ARAMBURO, Luis: La eficacia del multilateralismo en las relaciones internacionales. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Agosto 2014, pág. 3.

5 VARGAS CARREÑO Edmundo: Derecho Internacional Público. Ediciones Jurídicas El Jurista. Segunda edición. Santiago de Chile. 2017, págs. 215 y 216.

conforman lo que se denomina el Sistema Multilateral. Este, a su vez, está integrado por los Organismos Internacionales y un sinnúmero de instituciones e instancias dependientes de ellos.

También se debe tener presente que los Estados Unidos, incluso antes de la “era Trump”, han tenido una conducta contradictoria que no siempre ha marchado en la dirección del multilateralismo.

En efecto, el gobierno norteamericano no firmó la Convención de Ottawa, ni la Convención de las Naciones Unidas para la Reducción del Tráfico Ilícito de Armas. Durante un periodo considerable no pagó sus cuotas a la Organización de Naciones Unidas (ONU), tampoco firmó el Estatuto de Roma que creó la Corte Penal Internacional, ni ratificó la Convención Americana de DDHH. Tampoco acepta la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sin embargo, se puso al día con sus compromisos financieros con la ONU luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, se adhirió a la Convención sobre Armas Químicas⁶ y es el mayor contribuyente al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, así como al presupuesto de la OEA.

Hay autores que han explicado la ambivalencia señalada mencionando, entre otras razones, el deseo de los Estados Unidos de actuar libremente en el ámbito exterior, su rechazo a la limitación de su soberanía nacional por parte de órganos de carácter global, cuyos procedimientos cuestionan, y el control constitucional que ejercen los poderes ejecutivo y legislativo en relación con la política exterior⁷

Pero, hay que observar ¡Cómo ha cambiado el sistema multilateral la faz del mundo desde 1874, fecha de la fundación de la Unión Postal Internacional, hasta hoy!

En los debates y conversaciones sobre la utilidad o menos de los Organismos Internacionales, suelen abundar argumentos livianos que ponen en duda su utilidad. Invitamos a esos detractores a imaginar por un momento cómo sería el mundo si de improviso desaparecieran.

Quedémonos con el caso que citamos al comienzo, el de la Unión Postal, que hoy se llama Universal. ¡Qué gran paso debe de haber sido, en 1874, para los habitantes del mundo entero, que los países se pusieran de acuerdo en regular el envío, custodia y recepción de la correspondencia!

150 años más tarde, ¿qué vemos? Una increíble red de comunicaciones que nos permite sostener encuentros virtuales, cara a cara, con gente ubicada en los lugares más alejados del planeta, entregar documentos, noticias, información, y todo ello ¡a la velocidad de la luz! Esto es obra de la cooperación humana, que se ha servido del instrumento creado por ella, llamado Multilateralismo.

Con esa reflexión como telón de fondo, nuestro tema, el “egoísmo nacional”, que asola en los años recientes la vida de relación entre los actores de la escena internacional, se nos presenta como un asunto del máximo interés, que debe ser analizado con más agudeza crítica que alarma, porque, por más dañino que sea, es un fenómeno que va contra los dictados de la naturaleza humana. Podemos confiar que en tiempos de crisis aguda como los actuales, podremos encontrar la fórmula para pasar de la crisis a una etapa superior de desarrollo.

6 MANRIQUE DE LUNA BARRIOS Antonio: El Multilateralismo en las Relaciones Internacionales. En. *Ius et Veritas*, N° 39, pág. 293.

7 STEWART Patrick y SHEPARD Forman: *Multilateralism & U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*. London: Lynne Rienner Publishers, 2002, pág. 507.

El lema “Estados Unidos primero” (“America First”) con que llegó al poder Donald Trump, expresaba el malestar de vastos estratos de la población de ese país, que se habían visto afectados por el desplazamiento de muchas de sus industrias hacia polos de desarrollo en otros lugares del planeta, India, Corea, Vietnam y especialmente China. En lugar de utilizar su enorme poder para negociar los aspectos que más le dolían de esta realidad cambiada, el Presidente norteamericano, buscando interpretar a sus partidarios más recalcitrantes, procedió a arremeter con estridencia contra las organizaciones que forman parte del sistema multilateral. Pero sus embestidas, si bien han afectado el normal funcionamiento del Multilateralismo, han tenido como consecuencia no buscada la pérdida de terreno de los Estados Unidos en la escena mundial.

El ascenso de China a la disputa por el primer lugar, que hasta hace pocos años era un evento que los analistas situaban en un futuro todavía distante, es hoy un hecho indiscutible. Pensamos que China, para legitimarse como potencia mundial de primer rango, deberá, más temprano que tarde, aceptar que es la democracia, no la dictadura, el ordenamiento interno que debe adoptar.

Hay señales, a veces indirectas, de que hacia allá podrían eventualmente marchar las cosas. Por ejemplo, en la reciente reunión de la Asamblea Nacional Popular, transmitida por los medios a todo el mundo, donde se discutió el plan de seguridad a ser aplicado en Hong Kong, no había, entre los centenares de delegados, ninguno vestido a la usanza de Mao. ¿Por qué? Tal vez los dirigentes chinos actúan así, porque están conscientes de que los ojos del mundo están puestos actualmente sobre ellos y cuidan todas las formas, hasta los detalles.

Para asumir en propiedad el rol de potencia mundial, los chinos tienen, en primer lugar, que evitar ser considerados “ellos”, en contraposición a un “nosotros” del resto del mundo. De ahí el importante rol político que han adquirido los símbolos, incluso, como se ha señalado, hasta la forma de vestir. De ahí también el acelerado desarrollo del consumo de estilo occidental y la proliferación de ciudades, carreteras y obras públicas que imitan e incluso superan a los de Occidente.

¿Por qué no pensar que, después de la vestimenta, pueden venir otras adecuaciones al “modo de vida occidental”, como podría ser, en materia política, la progresiva introducción de la democracia representativa?

En relación con el sistema multilateral, llama la atención que otra de las señales de que China está decidida a asumir su rol de potencia mundial, es su explícito apoyo a la Organización Mundial de la Salud, que en estos meses cumple un rol central en la lucha contra la pandemia del Covid 19. El anuncio del gobierno chino de que, en caso de tener éxito en la producción de la vacuna contra dicha enfermedad, ésta será puesta gratuitamente a disposición del resto del mundo, es un paso de enorme importancia en la dirección contraria a la que ha escogido Donald Trump. Si ello surge de la concepción de considerar la salud y, como consecuencia de ello, las vacunas, un bien público nacional e internacional es un paso trascendente que está presente en la demanda de la población mundial.

El mensaje no es “China primero”, sino “el mundo primero”. Hábil e inteligente maniobra, que se suma a la iniciativa “Nueva Ruta de la Seda” o “Puente Terrestre Euroasiático”, puesta en marcha en 2007.

Es evidente que el multilateralismo ha sufrido mucho desde que Donald Trump ascendió a la Presidencia de los Estados Unidos. Dondequiera que dirijamos la mirada, el orden mundial ha sufrido sus embates.

Comenzando por NAFTA, el acuerdo de integración con Canadá y México, que tuvo que ser renegociado. A ello se suma el retiro de Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación

Económica (TPP por su sigla en inglés), Tratado que busca fortalecer el comercio de países de Asia-Pacífico.

Lo mismo ha ocurrido con la relación con Europa, sobre todo en materias militares. Una de sus primeras acciones fue desafiar a los demás países integrantes de la OTAN, forzándolos a aumentar su contribución al presupuesto de la organización. Al denunciar los Estados Unidos el Tratado de Limitación de las Fuerzas Nucleares de Rango Intermedio, firmado en 1987 con la Unión Soviética, ha generado una situación muy delicada, que ha despertado temores de una nueva carrera armamentista.

Otro tanto ha ocurrido después de que Trump denunció el acuerdo firmado con Irán, junto a los demás miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU más Alemania, en 2015, para limitar su producción de uranio enriquecido, proceso clave para evitar la fabricación de armas nucleares. Al retirar a su país del Acuerdo de París sobre Cambio Climático, aprobado por 195 países en 2015, Trump le dio, tal vez, el golpe más duro al sistema multilateral, desairando a todos los gobiernos del mundo, incluida la Santa Sede. Se debe tener presente que la concurrencia a este acuerdo por parte de EE. UU. y China, los principales emisores, fue un hecho de gran trascendencia porque significaba asumir compromisos para controlar el aumento de la temperatura del planeta por debajo de 2° C, aumentando la capacidad de adaptación a los efectos adversos del cambio climático y un desarrollo con bajas emisiones de carbono.

El retiro de UNESCO, en 2017, es otra acción que deja de manifiesto el desafecto del gobierno de Trump con el Multilateralismo. A ello se agrega la medida adoptada, en plena pandemia de Covid-19, de retirarse de la Organización Mundial de la Salud, con el impacto de restarle 450 millones de dólares, esto es, 15 % de su presupuesto a la Institución más importante en tiempo de pandemia.

El panorama mundial actual nos presenta, entonces, a los Estados Unidos y China, disputándose la primacía. Uno, dirigido por un Presidente errático, que no oculta su desprecio por el sistema multilateral, y que con su conducta ha erosionado buena parte del apoyo que gozaba su país en el mundo.

El otro, China, acorde con su milenaria tradición, "stands and waits" y juega la carta multilateral con gran habilidad no exenta de riesgos, pues su recién alcanzada posición de gran potencia genera, con razón, sospechas en muchos niveles, situación que se ve agravada por su falta de democracia interna.

Pero el mundo no volverá a ser bipolar. Será multipolar.

La Unión Europea, con sus 28 socios actuales, que serán 27 cuando el Reino Unido la abandone a fines de este año, es, sin duda, la más alta creación de integración política, económica, social y cultural del género humano en su historia.

La Unión Europea es, entre los grandes actores del sistema multilateral, el más interesante porque nos permite entrever un futuro posible. No está en su vocación disputar con los Estados Unidos y China ese primer puesto. Su rol es otro: mostrarle al mundo cómo se preserva la paz en un ambiente de crecimiento económico, de inclusión social y cultural, de respeto al estado de derecho y de permanente negociación entre iguales, no obstante, las grandes diferencias de tamaño y poderío que se dan entre sus miembros.

La Unión Europea es el aval político y moral del sistema multilateral. Su existencia, su progreso y su funcionamiento prefiguran un mundo de civilización y paz para la Humanidad.

Lo que hace tan especial a la Unión Europea en relación con las otras potencias es que ella se ha hecho cargo del principal obstáculo al multilateralismo: la soberanía.

Hacerse cargo de lo que representa la soberanía, no decimos suprimirla, en un mundo que necesita reforzar los lazos de cooperación, requiere tiempo, mucha reflexión, mucha capacidad de comprensión y también un largo proceso de “prueba y error”. Este conocimiento se halla en el acervo de la Unión Europea, y su acceso está abierto a los actuales y futuros constructores de ese mundo de civilización y paz que la Humanidad necesita para seguir progresando de la mano de la madre Naturaleza.

II. Interés y papel de Chile en la Alianza para el multilateralismo

1. Contexto internacional

El mundo vive momentos de incertidumbre, acrecentados por la pandemia producto de Covid-19, que es una de siete enfermedades con características de expansión y contagio que se han presentado desde el año 2000⁸. En este escenario surge un enorme desafío para el multilateralismo y su institucionalidad. Cada componente de la comunidad internacional, independiente de su dimensión y poder, debiera preguntarse qué le corresponde hacer y aportar ante esta realidad que ha dejado de manifiesto vulnerabilidades transversales en diversas regiones y países del planeta.

Ciertamente, para dar la respuesta la primera convicción que debe existir es que individualmente ningún Estado está en condiciones de enfrentar eficaz y eficientemente los problemas, como el de salud, de manera individual y aislada y sin cooperación internacional, con las demandas y compromisos que ello conlleva. Debiera ayudar a fortalecer esta convicción el hecho que la nación que representa la principal economía mundial y que ha desarrollado una estrategia aislacionista, es la más golpeada por la pandemia en desarrollo.

Cada impacto, como el que vivimos, muestra las asimetrías que existen en nuestras sociedades nacionales y en los componentes de la comunidad internacional y parece que siempre está presente la sorpresa como ingrediente, que deja de manifiesto las debilidades de la institucionalidad mundial y regionales. En efecto, las creaciones en este ámbito aún tienen en lo esencial los elementos básicos y estructurales de la pos guerra, ocurrida hace 75 años.

Esto ocurre no obstante que la realidad de hoy es muy diferente a la de entonces. Las mutaciones han sido notables en cuanto a las potencias existentes, la emergencia de actores, el número de Estados, el desarrollo científico-tecnológico, la movilidad de las personas, la transferencia de bienes y servicios, el agotamiento de algunos recursos, el impacto ambiental y climático, el surgimiento de organizaciones en paralelo a los Estados, entre varios otros aspectos.

Paradójicamente, el escenario de incertidumbres ayuda a quienes tengan voluntad de actuar y ejercer presencia e influencia, porque ellas dependen esencialmente del aporte de ideas y la voluntad de llevarlas a cabo. Lo importante es centrar adecuadamente el diagnóstico para orientar el actuar. Una precisa lectura de la realidad debe ubicarse en las condiciones que viven las personas y sus necesidades. De esta manera parece ineludible hacerse cargo de dimensiones tales como la salud, la protección social, el empleo, las remuneraciones.

8 Las otras han sido Sars, dengue, ébola, influenza, mers y zica.

Por otra parte, el análisis debe hacerse cargo de los cambios producidos en la política internacional y los desplazamientos de protagonismo que se han producido desde el Mediterráneo al Atlántico y de éste al Asia-Pacífico.

2. Creación de una Alianza para el Multilateralismo

En un contexto como el descrito surge la iniciativa denominada Alianza para el Multilateralismo, presentada por los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania y Francia el 2 de abril de 2019. El objetivo planteado fue convocar, de manera aun informal, a países que estén convencidos de que la existencia de un orden mundial basado en el respeto del derecho internacional es la única garantía fiable para la estabilidad internacional y la paz y de que los desafíos que se enfrentan no pueden resolverse sino a través de la cooperación.

Los desafíos individualizados se sitúan en tres ámbitos: compensar el insuficiente compromiso de los Estados y defender las normas fundamentales; reformar y modernizar las instituciones internacionales yendo en contra del statu quo e impulsar iniciativas ambiciosas, en especial allí donde la gobernanza no existe o escasea. Los objetivos específicos se orientan a: llamamiento a la acción para reforzar el respeto del derecho internacional humanitario; llamamiento para la confianza y la seguridad en el ciberespacio; asociación para la información y la democracia; iniciativa de dar prioridad a la igualdad; iniciativa de clima y seguridad y promover y cumplir los once principios sobre los sistemas de armas autónomas letales (SAAL-LAWS).

La Alianza ha ido fraguando, es así que en un evento efectuado en Nueva York el 26 de septiembre de 2019, organizado por Alemania y Francia en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas, participaron también Canadá, México, Chile, Singapur y Ghana. Es del caso señalar que 48 Estados dieron respuesta favorable, cuatro veces más que lo que había ocurrido con la primera convocatoria efectuada el 2 de abril, que se había efectuado en paralelo a la presidencia alemana del Consejo de Seguridad de la ONU.⁹ Enfrentando los desafíos que plantea la pandemia covid-19 los países que se han involucrado en la Alianza para el Multilateralismo emitieron una declaración conjunta el 20 de abril de 2020.

a. Posición de Chile frente a una Alianza para el Multilateralismo a partir de los pilares históricos de su política exterior

La interrogante planteada es si Chile puede jugar un papel para aportar al accionar de la Alianza para el Multilateralismo. La presencia del canciller chileno en la reunión de Nueva York de septiembre de 2019 y la concurrencia a la declaración de 20 de abril de 2020 indican que existiría voluntad para ello. Esta conducta se inscribe en la posición permanente del país de contribuir con el desarrollo del multilateralismo. Ello ha sido una permanente política de Estado. En tal sentido, existen antecedentes para confirmar que el país tiene credenciales suficientes para comprometerse en una acción colectiva en pos de fortalecer el multilateralismo y proyectar la cooperación y coordinación que se demandan en los planos políticos, económicos, jurídicos y sociales. Se debe tener presente que entre los pilares de la política exterior de Chile ha estado el multilateralismo, el compromiso con la paz y seguridad internacionales, junto al respeto al derecho internacional y la proclamación, reconocimiento y protección universal de los derechos humanos.

b. Actuación de Chile en el ámbito multilateral entre 1945 y 1973

Chile es miembro originario de Naciones Unidas y desde los inicios de la Organización, excepción hecha del periodo en que perdió su sistema democrático, ha asumido sus propósitos y principios.

9 Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères. Francia Diplomacia.

Esta actitud debe ser reafirmada en los tiempos que vivimos que requieren de un explícito compromiso con la Organización Internacional que cumple 75 años. Forma parte de esta actitud el impulso a las necesarias reformas que la coloquen en condiciones de enfrentar los desafíos actuales. Ello, sin perjuicio de la presencia en las organizaciones regionales, particularmente en la Organización de los Estados Americanos, acción, por lo demás, complementaria de la que se realice en la organización universal.

Con razón se ha señalado que la ONU es el lugar donde mejor se puede cumplir la responsabilidad internacional, en el plano global, toda vez que **“en los asuntos de paz y seguridad, como en los sociales, ambientales y otros, la cooperación en el seno de la ONU nos parece indispensable para hacer el aporte que como nación debemos hacer en la sociedad internacional interdependiente. La universalidad del sistema lo hace especialmente atractivo, complementado por el hecho de que es en él donde se genera gran parte del derecho internacional público de nuestro tiempo”**.¹⁰

La capacidad para generar ideas y llevarlas a cabo está presente en la actuación de Chile. En este sentido se debe recordar la creación en 1948 de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la fijación de la sede en nuestro país.¹¹

Iniciativa como la indicada fue acompañada por la participación en la configuración de una zona de libre comercio. Para ello se dio forma, a través del tratado de Montevideo de 18 de febrero de 1960, a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), reemplazada en 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

Teniendo como tratado marco el estatuto de la ALALC y con el objeto de profundizar la idea integracionista se impulsó, particularmente por parte de Chile –bajo la presidencia de Eduardo Frei Montalva y de Colombia, en el mandato del Presidente Lleras Camargo– el Pacto Andino, transformado hoy en Comunidad Andina. Dicho esfuerzo de convergencia convocó también a Bolivia, Perú y Ecuador. La participación de Chile, que había puesto gran dedicación a esta idea, fue interrumpida por la decisión del gobierno dictatorial de denunciar el Pacto, dando como razón de ello la colisión de su normativa con el nuevo modelo económico que se procuraba implementar, impulsado por los llamados “Chicago boys”.

Coetáneo con la iniciativa integracionista, el país se esforzó por conducir iniciativas de coordinación con los demás Estados latinoamericanos. En tal dirección se inscribe el denominado “Consenso Latinoamericano de Viña del Mar”, resultado de la reunión de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada entre el 15 y 17 de mayo de 1969 en el marco de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA). Los objetivos centrales del encuentro y del que da cuenta su Declaración Final fueron: análisis de la evolución y estado actual de la Cooperación Interamericana e Internacional para el desarrollo de América Latina, en función de sus planteamientos tradicionales y de los compromisos que se han generado; propuestas de América Latina y acción de América Latina para lograr sus objetivos con Estados Unidos.

La presencia destacada de Chile en la institucionalidad internacional le permitió ser sede del principal evento internacional celebrado en el país hasta ese momento, la UNCTAD III, en el año

10 INSULZA José Miguel: Ensayos sobre política exterior de Chile. Editorial Los Andes. Santiago de Chile. 1998, pág. 163. INSULZA fue Ministro de Relaciones Exteriores de Chile entre 1994 y 1999.

11 FORTIN Carlos: La UNCTAD, Comercio, Desarrollo y regulación de Empresas Transnacionales. En: SOMAVÍA Juan y OYARCE Pedro (eds.): Chile actor del sistema internacional. Una tradición nacional. Santiago de Chile y Madrid. Academia Diplomática de Chile/Secretaría General Iberoamericana. 2018, págs. 799 y 800. Cabe recordar que la CEPAL, cuyo primer Secretario Ejecutivo fue Raúl Prebisch, fue creada gracias a los esfuerzos del primer embajador de Chile en la ONU, Hernán Santa Cruz, y hubo que superar la oposición inicial de Estados Unidos, el Reino Unido, Canadá y el bloque soviético.

1972.¹² Importante resultado de esta Conferencia fue la definición de las áreas prioritarias de actividad, resaltado en ello lo referente a productos básicos, comercio de manufacturas, dinero y finanzas, interdependencia global. En esta Tercera Conferencia se estableció un grupo de trabajo gubernamental para redactar una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados. El texto fue adoptado en la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución 3281 (XXIX) el 12 de diciembre de 1974. La definición de áreas de actividad determinó la Declaración y el Programa de Acción sobre el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NIEO).

Chile fue Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad en los años 1952-1953 y 1961-1962, en ambas ocasiones fue elegido por una amplia mayoría. En la primera participación en este órgano debió conocer de aspectos como los efectos del conflicto bélico generado en Corea. Chile fue crítico del uso del veto por parte de las superpotencias, particularmente en aquella ocasión por la Unión Soviética. En la segunda oportunidad, la discusión se tornó especialmente tensa a raíz de la confrontación entre bloques, siendo un punto culminante la “Crisis de Cuba”, también conocida como “Crisis de los Misiles” de octubre de 1962.

c. Actuación de Chile en el ámbito multilateral a partir de 1990

Recuperado en el país el sistema democrático el 11 de marzo de 1990, se retomó la senda de compromiso con el multilateralismo como uno de los ejes y principios que informan la política exterior de Chile. Restableció su participación en las organizaciones internacionales aportando con algunas iniciativas, especialmente en temas emergentes; se incorporó a sus órganos; ratificó e implementó tratados de derechos humanos, también reasumiendo una política que había quedado fuertemente lesionada a partir de septiembre de 1973, toda vez que de país ubicado a la vanguardia de la promoción y protección de estos derechos pasó a ser acusado por violaciones sistemáticas a los más esenciales derechos de las personas. Junto a ello fortaleció una vigorosa inserción económica internacional, no solo en el plano bilateral, sino también multilateral.

El restablecimiento de la participación en las organizaciones internacionales permitió que Chile fuera elegido, con una sólida votación, como Miembro No Permanente del Consejo de Seguridad de la ONU para el periodo 1996-1997. Posteriormente, ha sido elegido en dos oportunidades, esto es, para los años 2003-2004 y 2014-2015. Uno de los puntos destacados de la participación en el Consejo fue su oposición, junto a otros Estados miembros, al concepto de “guerra preventiva” a través del cual Estados Unidos pretendió lograr apoyo del Consejo de Seguridad en el año 2003 para actuar militarmente en Irak.

Por otra parte, reconocida es la iniciativa de Chile para llevar a cabo una Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en el Marco de la ONU. Dicho empeño se materializó en Copenhague, Dinamarca entre el 6 y 12 de marzo de 1995 y concluyó con un documento de particular importancia como es la “Declaración sobre Desarrollo Social y Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social”. Ella señala en su primer punto un aspecto que de por sí valora la iniciativa, al expresar: **“Por primera vez en la historia, por invitación de las Naciones Unidas, nos reunimos en calidad de Jefes de Estado y de Gobierno para reconocer la importancia del desarrollo social y el bienestar de la humanidad y dar la máxima prioridad a esos objetivos en**

12 Un estudio estadístico efectuado a comienzos de los años 70 por el profesor de la Universidad de Harvard, Joseph Nye, construyó un índice de influencia de los países en el periodo 1968-69. El referente considerado en dicho estudio es “en la medida en el país tome iniciativas que resulten exitosas (influencia positiva) o impida que se materialicen iniciativas que estime improcedentes (influencia negativa). En ambos casos se asignan puntos dependiendo de si la toma de iniciativa o la oposición exitosa son frecuentes, ocasionales, raras o no existen”. En dicho ranking Chile ocupa el séptimo lugar entre todos los países miembros, después de Francia, el Reino Unido, Brasil, Australia e India. Ver Id. FORTIN Carlos, pág. 810.

la hora actual y en el siglo XXI". Luego se efectúa un reconocimiento fundamental, cual es **"que la población del mundo ha indicado de distintas maneras que existe la necesidad urgente de resolver graves problemas sociales, especialmente la pobreza, el desempleo y la marginación social, que afectan a todos los países. Nuestra tarea consiste en atacar las causas subyacentes y estructurales y sus penosas consecuencias, a fin de reducir la incertidumbre y la inseguridad en la vida de los seres humanos"**.

El resultado de esta cumbre se valora de forma particular en la perspectiva de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), que permitieron identificar las metas en materia de sostenibilidad para el 2030. Objetivos que no debieran debilitarse en razón de la coyuntura que se atraviesa. Especialmente importante, en la perspectiva señalada, es lo expresado en el punto 6 de la declaración en que se manifiesta la convicción **"de que el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes de desarrollo sostenible interdependientes y que se fortalecen mutuamente, lo cual constituye el marco de nuestros esfuerzos encaminados a lograr una mejor calidad de vida para todas las personas. Un desarrollo social equitativo que reconozca que los pobres deben tener el poder necesario para utilizar de modo sostenible los recursos ambientales, es el fundamento necesario del desarrollo sostenible. También reconocemos que, para sostener el desarrollo y la justicia social, es necesario un crecimiento económico de amplia base y sostenido, en el contexto del desarrollo sustentable"**.

d. Proclamación y protección internacional de los derechos humanos

La internacionalización de los derechos humanos es otro aspecto central de multilateralismo, que ha significado que los derechos fundamentales de la persona no son más un asunto de la esfera exclusiva de los Estados, sino que entrega facultades a la comunidad internacional organizada para fiscalizar y pronunciarse sobre el cumplimiento de las normas que proclaman y protegen dichos derechos.

En la perspectiva de asumir en plenitud este proceso, que se impulsa con particular énfasis desde 1945 y es asumido en los propósitos y principios de Naciones Unidas, nuestro país participó decididamente de este desarrollo y colaboró en la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Más tarde, asume y aprueba el reconocimiento de estos derechos a través de dos tratados que acogen el catálogo estructurado en la Declaración, como son el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1966. Chile ratificó estos tratados en 1971 y figura entre los 35 Estados que permitieron su entrada en vigor en 1976. Esta conducta del país sufre una penosa interrupción a partir del golpe de estado de 1973. De país impulsor de la dimensión universal de los Derechos Humanos, como se ha señalado, pasó a país acusado por violaciones sistemáticas a ellos. Entre otras situaciones, los Pactos jamás fueron reconocidos ni aplicados por las autoridades administrativas y judiciales chilenas durante el periodo dictatorial, utilizando como argumento que dichos tratados no habían sido incorporados al orden jurídico nacional por no haber sido publicados en el Diario Oficial.

Recuperada la democracia, el país reasumió la senda de compromiso con el valor universal de los derechos fundamentales y componente esencial de la acción multilateral, partiendo de la base que los derechos no estarán suficientemente protegidos en el orden jurídico mientras no gocen de su pleno reconocimiento y protección en ambos sistemas, los cuales, además, se complementan. En la reforma a la Constitución promulgada en 1989, luego del plebiscito de 5 de octubre de 1988, se estableció la actual redacción del inciso segundo de artículo 5° de la Constitución Política de la República. Dicha disposición, junto con preceptuar que el respeto a los

derechos fundamentales limita el ejercicio de la soberanía, establece: **“Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren en vigor”**.¹³ De esta forma, los tratados de derechos humanos pasan a tener aplicación automática desde el momento que Chile da su consentimiento internacional para obligarse por un tratado que se refiera a dicha materia, estando éste en vigor. Es lo que hubiera ocurrido con los Pactos antes mencionados desde el año 1976, evitando la inaceptable argumentación de la no publicación para no aplicarlos.

A partir del 11 de marzo de 1990 se retomó el camino de vinculación a los tratados internacionales que resguardan derechos fundamentales.¹⁴ Particular significado tienen aquellos tratados que obligan a modificar un concepto rígido de soberanía del Estado y transformarlo en uno más funcional para hacer posible la actuación de órganos internacionales de protección de los derechos humanos ya que no solo los Estados, sino también los individuos pueden recurrir a aquellos órganos en demanda de resguardo y reparación ante alguna violación por parte de un Estado, incluido aquel del cual se es nacional. En estos casos toma particular dimensión la complementariedad entre los sistemas jurídicos internos y el internacional. Una regla que obliga a ello es que la persona o grupo de personas que recurren al órgano internacional deben haber agotado previamente las vías jurídicas internas del Estado contra el que se reclama. Ciertamente, una norma de esta naturaleza no solo está consagrada en beneficio del Estado en cuanto entregarle prioridad para resolver por sus propios medios jurídicos una determinada situación, sino también implican una obligación para dicho Estado, esto es, que provea dichos medios y que actúen con eficacia.

En esta esfera se destaca la vinculación de Chile a la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, también conocida como Pacto de San José de Costa Rica. Esta Convención creó, al igual que lo que había ocurrido en Europa con la Convención de Salvaguarda de los Derechos Humanos de 1950, dos órganos¹⁵: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ante la Comisión cualquier persona o grupo de ellas puede presentar una comunicación alegando violación por parte de un Estado, incluido el propio, de algún derecho consagrado en la Convención. Después de un procedimiento que resguarda adecuadamente la bilateralidad de la audiencia, como en todo debido proceso, la Comisión puede llevar el asunto a la Corte y ésta fallar, ponderando los fundamentos, haciendo

13 Inciso modificado, como aparece en el texto, por el artículo único, Nº 1 de la Ley de Reforma Constitucional Nº 18.825, de 17 de agosto de 1989.

14 A partir de dicha fecha se han ratificado diversos tratados, como es el caso de la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de 1969); Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos; Protocolos Adicionales a la Convención de Ginebra sobre Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I) y a la protección de las Víctimas de Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II); Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Para); Acuerdo Marco con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; Convenios 87, 98, 105 y 138 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad; Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada internacional y sus Protocolos contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar o aire, y para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; Protocolo Facultativo de la Convención sobre Derechos del Niño relativo a la participación de niños en conflictos armados; Protocolo Facultativo de la Convención sobre Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía; Convención Internacional sobre protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares; Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales y su anexo; Convenio Nº 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en los Países Independientes; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo; Protocolo de la Convención Americana de Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte; Protocolo Facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos destinado a abolir la pena de muerte; Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles o Degradantes; Estatuto de la Corte Penal Internacional; Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas de la Organización de Estados Americanos; Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

15 En 1994, mediante el Protocolo Nº 11 se eliminó la Comisión Europea y se mantiene solo el Tribunal.

efectiva la responsabilidad internacional del Estado. Estamos en una situación de esta naturaleza en un cuadro de máximo otorgamiento de facultades multilaterales.

Chile ha vivido la experiencia de enfrentar situaciones en que ha debido acoger sentencias de la Corte. No lo ha hecho de manera refractaria, es más, a consecuencia de algunos de los fallos ha asumido la oportunidad de perfeccionar su normativa interna o mejorar su actuación en ámbitos tan significativos como la libertad de expresión, eliminando la censura; ampliar los grados de transparencia y acceso a la información pública o eliminar factores de discriminación.¹⁶

La perspectiva relatada se completa con los compromisos en el ámbito humanitario. En este aspecto sobresale la ratificación de la Corte Penal Internacional, de la cual Chile pasa a ser Parte en el año 2009. La importancia de este Tribunal radica en que se le entregan competencias para perseguir la responsabilidad individual de personas que hayan participado en crímenes calificados de internacionales como: genocidio, lesa humanidad, de guerra o de agresión. Chile tuvo un farragoso proceso de discusión en el Congreso, en gran medida por los resabios subsistentes desde la época de la dictadura. Más de diez años demoró la aprobación parlamentaria, incluida una reforma constitucional fruto de un fallo del Tribunal Constitucional que, por mayoría, acogió una alegación de inconstitucionalidad del Estatuto de la Corte Penal Internacional presentada por un grupo de diputados.

e. Respeto al Derecho Internacional

La adhesión al multilateralismo requiere un leal respeto al Derecho Internacional. Este es también uno de los elementos constitutivos de la política exterior Chile. A lo largo de su historia democrática puede mostrar esta conducta. De partida, todos sus límites están estructurados en tratados internacionales: con Argentina (1881), con Bolivia (1904) y con Perú (1929). Durante el siglo XX y lo que va corrido del siglo XXI ha concurrido a diversos medios de solución pacífica de controversias, incluidos mediación, arbitrajes y solución judicial, siendo estrictamente respetuoso de las propuestas, de los laudos y los fallos, implementando prontamente lo resuelto o acordado.

Junto a lo señalado, el país acoge en plenitud la fuerza vinculante de las fuentes de derecho internacional, tengan origen convencional o consuetudinario, como así también respeta los principios generales que estructuran este sistema jurídico. En este sentido acoge los principios que dan certeza al cumplimiento de las normas acordadas por los Estados, como son que lo pactado obliga y obliga de buena fe (“Pacta sunt Servanda”) y que un Estado no puede recurrir a normas de su derecho interno como justificación de incumplimiento de un tratado.¹⁷ Al respecto, es pertinente citar la norma constitucional que dispone: **“Las disposiciones de un tratado sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista por los propios tratados o de acuerdo a las normas generales de derecho internacional”**.¹⁸

f. El Multilateralismo y el Comercio Internacional

El multilateralismo se presenta con características especiales en el plano de las relaciones comerciales. La globalización es una realidad que presenta desafíos específicos que conllevan diversos efectos, uno de ellos son las negociaciones entre bloques de países. Esta constatación ha influido en la configuración de la inserción internacional de Chile basada en una concepción de “regionalismo abierto”, con proyecciones no solo económicas, sino también políticas. Por ello

16 Ver casos Palamara, en libertad de expresión a través de impresos; Última Tentación de Cristo, en libertad de expresión, en particular censura cinematográfica; Claude Reyes y otros, en derecho de acceso a la información pública, y Atala, en discriminación.

17 Artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados de 1969.

18 Artículo 54, Nº 1, inciso quinto de la Constitución Política de la República de Chile.

se ha afirmado por algunos responsables de la conducción de la política exterior del país que “la regionalización no solamente es compatible con el proceso de globalización, sino que ambos se potencian entre sí. En un mundo globalizado, que desde el punto de vista de su capacidad productiva, de su población y de su estrechez de recursos, requiere una gestión global, ninguno de los grandes países está en condiciones de imponer hegemonías, ni de competir individualmente por los grandes mercados mundiales”.¹⁹

Reafirmar esta estrategia es necesario en momentos en que gobiernos de países gravitantes, como el de Donald Trump en Estados Unidos, asumen políticas proteccionistas basadas en un unilateralismo que se aleja de acciones de cooperación. Una Alianza por el Multilateralismo debe comprender esta noción de regionalismo abierto, toda vez que ella surge ante la complejidad y lentitud de las negociaciones globales.²⁰ No forman “bloques comerciales” en el sentido tradicional del término, debido a que son aliados entre sí, pero abiertos al resto del mundo.²¹

En la configuración de la política comercial exterior de Chile se han concretado acuerdos de diversa naturaleza: tratados de libre comercio, de complementación económica y de alcance parcial, que involucran alrededor del 80% del comercio exterior del país, con idóneos sistemas de solución de controversias. En ello resaltan acuerdos con organizaciones multilaterales como el existente con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, que no solo se refiere a libre comercio, sino también a cooperación y diálogo político, con un anexo de diálogo interparlamentario. Este último tratado está vigente desde 2003 y su modernización se encuentra en plena negociación.

Se debe agregar la participación en esfuerzos de coordinación y cooperación como el Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC); Alianza del Pacífico, con Colombia, México y Perú y Acuerdo de Cooperación con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). También se debe tener presente el papel jugado, junto a otros países latinoamericanos, en el apoyo del régimen internacional de comercio, primeramente, respecto al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y luego, desde 1995, por su continuadora la Organización Mundial de Comercio (OMC).²²

g. Desafíos en el debate interno

Finalmente, hay que consignar que si bien el multilateralismo y sus componentes han formado parte de los pilares de la política exterior de Chile y esta posición cuenta con un amplio respaldo, no han faltado planteamientos que, defendiendo ideas proteccionistas y de defensa de una concepción rígida de soberanía, se oponen al multilateralismo o buscan mitigar sus efectos.

Esto ha tenido diversas expresiones, por ejemplo, las dificultades planteadas en el Poder Legislativo para aprobar el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas o tribales, el cual demoró casi 18 años en el Congreso, o lo ya mencionado respecto al Estatuto de la Corte Penal Internacional, que estuvo sin aprobación por diez años. También se ha visto con preocupación el cuestionamiento dirigido junto con Argentina, Brasil, Colombia y Paraguay, mediante nota de 11 de abril de 2019, al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Otro aspecto que también ha llamado la atención es la reticencia del gobierno chileno a firmar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y a la Justicia en Asuntos Ambientales

19 INSULZA José Miguel. Op. Cit., pág. 20.

20 Ver VAN KLAVEREN Alberto: La crisis del multilateralismo y América Latina. Fundación Carolina. Madrid, España. 10 de marzo de 2020, pág. 12.

21 THURLOW Lester: Head to head: The coming economic battle among Japan, Europe and America. William Morrow & Company Inc., New York, 1992. Citado por INSULZA José Miguel. Op. Cit., pág. 20.

22 Ver VAN KLAVEREN, Alberto. Op.Cit., pág. 12.

en América Latina, también conocido como Acuerdo de Escazú. Chile junto a Costa Rica había liderado el contenido de este Acuerdo. Chile también se ha abstenido, no obstante haber participado activamente en la negociación, del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas, firmado en 2018. Se inscribe también en la perspectiva señalada el debilitamiento de la presencia de Chile en misiones de paz de la ONU. Habría que agregar también la tendencia expresada en el sentido que Chile denuncie el Pacto de Bogotá de 1948, que otorga competencia a la Corte Internacional de Justicia para resolver eventuales litigios con otros Estados Partes.

La misma conducta, basada en argumentos de soberanía, han seguido sectores provenientes de ciertas raigambres ideológicas para oponerse a la ratificación por Chile del Tratado Integral y Progresivo de Asociación Transpacífico (TPP 11, después del retiro de Estados Unidos de Norteamérica). En la negociación nuestro país jugó un papel relevante para llegar a este Acuerdo, luego que EE.UU. anunció su retiro del tratado inicial, tanto es así que, el 8 de marzo de 2018, se firmó en Santiago. El tratado aún se encuentra a la espera de ser votado en la Sala del Senado para cumplir el último trámite de aprobación parlamentaria y posteriormente ser enviado al Presidente de la República para su ratificación.

Estos aspectos, sin embargo, hay que considerarlos como puntuales, ya que no alteran la línea constante seguida por Chile respecto al multilateralismo y sus componentes. De tal forma que resulta lógico concluir, avalado por su accionar internacional histórico, que Chile mira con interés la iniciativa "Alianza para el Multilateralismo" y está en condiciones de contribuir a su desarrollo.

III. El impacto del COVID-19 en el sistema internacional

Es indudable que el año 2020 marcará un antes y un después en el sistema internacional y su institucionalidad debido a la pandemia de enormes proporciones que ha significado el COVID-19, cuya verdadera dimensión y prolongación son todavía inciertas. Lo que sí se debe asumir es que la concepción de seguridad internacional y la institucionalidad vinculada a ella deberá tener cambios profundos.

La idea clásica de afectación de dicha seguridad solo por acciones de fuerza armada debe cambiar rotundamente. Se debe agregar –en un mundo globalizado con fuerte movilidad de personas, bienes y servicios– la posibilidad de contagios múltiples en el marco de epidemias y pandemias. Anteriormente señalamos que en las dos primeras décadas del presente siglo la humanidad ha debido soportar siete epidemias. Además, se deben asumir otras situaciones, que también afectan directamente a las personas, como el cambio climático.

Los Estados, junto con reafirmar la pertenencia y confianza en la institucionalidad internacional existente, deben estar dispuestos a introducir los cambios necesarios en ella y entregar las herramientas efectivas que le permitan actuar ante eventos como los señalados, toda vez que se encuentran afectados derechos esenciales del ser humano. En el seno de la ONU, que es la organización universal que tiene una estructura permanente consolidada, debiera promoverse el debate destinado a producir las reformas, particularmente del Consejo de Seguridad y del Consejo Económico y Social.

La ampliación del concepto de seguridad debiera generar mutaciones específicas en el papel del Consejo de Seguridad, como también la reforma a los capítulos VI y VII, hoy reducidos al tema de la paz y su amenaza o quebrantamientos a raíz de acciones armadas. Por su parte, el Consejo Económico y Social debiera ampliar sus atribuciones en sus relaciones con las

Agencias Especializadas del sistema. Es evidente el impacto económico, social y cultural que tienen realidades como el COVID-19, no solo en la coyuntura, sino también en la posibilidad de extenderse a mediano y largo plazo. De esta forma, las organizaciones especializadas como la OMS, FAO, UNESCO, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, entre otras, deben adecuar y fortalecer su actuar e instrumentos de acción. Con urgencia debiera encargarse a la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas el estudio de las reformas jurídicas que sean pertinentes.

Algo similar debiera ocurrir respecto a las organizaciones regionales. En la Organización de los Estados Americanos éste debiera ser tema prioritario, como así también en los organismos regionales especializados como la Organización Panamericana de la Salud.

Tal como se señaló anteriormente, la Alianza para el Multilateralismo ha tomado posición frente al tema. De ello da cuenta la Declaración de 20 de abril del presente año.²³ En tal sentido se parte por señalar que el COVID-19 **“es un llamado para el multilateralismo”** y junto con constatar que se han debido tomar medidas sin precedentes, incluido el cierre de fronteras, se afirma que, sin embargo, **“el virus no conoce fronteras. Todos los países se han visto afectados. Debemos permanecer unidos en la humanidad que compartimos. La lucha contra esta pandemia global, que está cobrando muchas vidas y poniendo a prueba nuestras sociedades, requiere mayor y mejor cooperación y solidaridad mundial”**.

La Declaración se hace cargo de la demanda a una respuesta global coordinada, cooperativa, transparente y basada en la ciencia. Junto con indicar que la pandemia es una amenaza grave para todos los países, releva la situación de los países en desarrollo y los menos desarrollados y la situación de los países en conflicto o post-conflicto, **“donde los sistemas de salud están menos preparados, así como el riesgo particular que enfrentan los refugiados y las personas desplazadas.”**

Partiendo de la base que se está en una situación de emergencia, se establece que **“es de suma importancia mantener los principios de la democracia y el Estado de Derecho”**. A la vez, se hace un llamado a los gobiernos a garantizar que cualquier medida tomada para contrarrestar la pandemia debe ser necesaria y proporcional, perseguir objetivos legítimos, ser limitada en el tiempo, no discriminatoria y respetuosa del Derecho Internacional, incluyendo los Derechos Humanos. Adoptar una perspectiva con sensibilidad de género es esencial. Respecto a las políticas de no discriminación apoya la declaración de 6 de marzo de 2020 de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos.

Por otra parte, se manifiesta que la crisis del COVID-19 ha demostrado la importancia de las instituciones multilaterales. Se brinda apoyo implícito a la Organización Mundial de la Salud (OMS), a Naciones Unidas, al Grupo del Banco Mundial y otras organizaciones regionales e internacionales. También se brinda apoyo al Secretario General de la ONU en su llamado a un inmediato cese al fuego mundial. Se expresa gratitud a los trabajadores de la salud. Se apoyan también los esfuerzos para abordar la dimensión humanitaria de la enfermedad y se respalda la creación por parte de la organización mundial del Fondo de Recuperación y respuesta Global Humanitaria para el COVID-19.

Finalmente, la Declaración se hace cargo pormenorizadamente de diversos desafíos, estos son: sanitarios, financieros, de la información, de la prevención y económicos.

23 Ministère de L'Europe et des Affaires Étrangères. Francia Diplomacia. Op. Cit.

Como se puede apreciar, en esta Declaración se reafirman propósitos y principios y, a la vez, se diseñan normas de conductas que pueden colaborar en la configuración de una hoja de ruta idónea para enfrentar la coyuntura y los efectos posteriores de la pandemia

Conclusiones

- El multilateralismo representa un avance civilizatorio para la Humanidad. Los seres humanos hemos tenido el enorme desarrollo que exhibimos hoy, gracias a que somos capaces de cooperar unos con otros. Esta capacidad es también una característica de nuestra especie.
- Chile tiene una larga tradición de respeto y promoción del multilateralismo. En el siglo XX participó activamente en el proceso de creación de las Naciones Unidas (1945), donde en varias ocasiones ha formado parte, e incluso ha presidido, el Consejo de Seguridad.²⁴
- El compromiso con la promoción y protección universal de los derechos humanos forma parte de los principios de la política exterior Chile como, así también, el respeto del Derecho Internacional como marco jurídico de la relación entre los Estados.
- Lo mismo se puede decir de los tratados que promueven la integración de sus miembros (Pacto Andino, 1969) y de aquellos que facilitan el crecimiento de las corrientes de comercio, el intercambio de conocimientos, la prestación de servicios, como, entre otros, el TPP 11, el Convenio de Asociación con la UE, y los numerosos tratados de libre comercio firmados desde 1990 hasta hoy.
- En el contexto del comercio entre bloques de Estados ha cobrado especial dimensión el concepto de “regionalismo abierto”, el cual ha sido acogido por diversas naciones, entre ellas Chile.
- La pandemia del Covid 19 ha generado, de manera inesperada, un escenario donde todos los países son igualmente vulnerables. Esta conciencia de la fragilidad ha abierto un paréntesis a la desigual distribución del poder en el mundo. Pequeños países como Nueva Zelanda o Uruguay son ejemplo para todos los demás sobre cómo se combate el virus.
- No hay otra solución para salir de la crisis y seguir avanzando que reforzar el multilateralismo. Sólo desde las instancias supranacionales que lo conforman pueden emanar las directrices que ordenan la acción común. No debieran existir espacios para las tendencias nacionalistas y proteccionistas que conducen a conductas egoístas que impiden u obstaculizan la cooperación.
- En el siglo XXI la tecnología y la innovación se han sumado a la diplomacia como instrumento eficaz para consolidar los lazos que unen a cualquier país, no solamente con sus vecinos, sino prácticamente con todo el globo.
- En el contexto actual y ponderando los desafíos que enfrenta la comunidad internacional una iniciativa como la Alianza para el Multilateralismo es de particular importancia. Es significativo que Chile acoja y se comprometa con sus objetivos, teniendo presente que lo avala su trayectoria de compromiso con la cooperación internacional y su participación decidida en las instancias multilateral.

24 Mario Barros, autor que ha tratado en profundidad la materia, dice: “...En el periodo que va entre 1918 y 1946 el nacimiento de los organismos internacionales modificó a fondo la mentalidad política hasta entonces existente para enfrentar las relaciones entre los países: nació la diplomacia abierta. Hubo menos diplomáticos y más servicio exterior”. BARROS Mario: Historia Diplomática de Chile. Editorial Ariel. Barcelona 1070, pág. 750.

Bibliografía Citada

- BARROS Mario: Historia Diplomática de Chile. Ediciones Ariel, Barcelona. 1970.
- CAAMAÑO ARAMBURO Luis: La eficacia del multilateralismo en las relaciones internacionales. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Agosto 2014.
- FORTÍN Carlos: La UNCTAD, Comercio, Desarrollo y Regulación de Empresas Transnacionales. En: SOMAVÍA Juan y OYARCE Pedro (eds.): Chile actor del sistema internacional. Una tradición nacional. Santiago de Chile y Madrid. Academia Diplomática de Chile/Secretaría General Iberoamericana. 2018.
- INSULZA José Miguel: Ensayos sobre política exterior de Chile. Editorial Los Andes. Santiago de Chile. 1998.
- MANRIQUE LUNA BARRIOS Antonio: El multilateralismo en las Relaciones Internacionales: En Ius et Veritas. Nº 39.
- MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES. Francia Diplomacia. Abril 2020
- STEWART Patrick y CHEPARD Forman: Multilateralism & U. S.: Ambivalent Engagement. London. Lynne Rienner Publishers. 2002.
- THUROW Lester: Head ti head: The coming economic battle among Japan, Europe and America. William Morrow & Company Inc. New York, 1992.
- VAN KLAVEREN Alberto: La crisis del multilateralismo y América Latina. Fundación Carolina. Madrid, España. 2020.
- VARGAS CARREÑO Edmundo: Derecho Internacional Público. Ediciones Jurídicas El Jurista. Segunda edición. Santiago de Chile. 2017.

Sobre la revista **“Análisis y Perspectivas”**

Este formato de publicación expone brevemente diferentes análisis de distintos temas de índole económico, político y social que forman parte de las prioridades permanentes del programa SOPLA de la Fundación Konrad Adenauer.

Nuestras anteriores publicaciones son:

No. 22 Diciembre 2018

Alianza del Pacífico y Mercosur: descripción de las economías, acuerdos comerciales vigentes y negociaciones en curso

Ignacio Bartesaghi
Natalia Melgar

No. 23 Diciembre 2018

Análisis del proceso de convergencia iniciado entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur

Ignacio Bartesaghi
Natalia Melgar

No. 24 Junio 2020

El rol de la Cultura en la Pandemia del COVID-19 en Chile

Patricio Pradel



ISBN: 978-956-7684-25-0

