

*Artículo de opinión*

## Multilateralismo, desafíos globales y las leyes de Newton

Federico Villegas\*

La humanidad en su conjunto atraviesa desafíos globales que ningún país podrá enfrentar en soledad. No importa lo exitosa que sea la política interna de un país (o la de un grupo de países) en materia de crecimiento, desarrollo, estabilidad económica, inclusión y hasta sostenibilidad ambiental. La pandemia del COVID-19, el recrudecimiento de conflictos armados en el corazón de Europa y otras partes del globo, el desarrollo exponencial de la inteligencia artificial y la crisis climática, nos demuestran que resulta imprescindible aunar esfuerzos entre las naciones para enfrentar desafíos que a todos nos afectan y a todos nos competen.

Somos todos responsables de mejorar la situación para las generaciones que nos sucedan. En el pasado la humanidad fue capaz de hacerlo. Y podría hacerlo nuevamente. Para ello se necesita más y mejor multilateralismo. El propósito de este artículo es analizar los momentos exitosos de la diplomacia multilateral en el pasado reciente, que dieron origen a acuerdos globales que mejoraron significativamente el ambiente geopolítico, logrando así avances trascendentes en materia de protección de derechos humanos, paz y seguridad internacionales

---

\* El Embajador Federico Villegas es abogado y diplomático de carrera. Posee un Master of Arts in Liberal Studies, cum laude, de la Universidad de Georgetown (1998), y fue seleccionado como Fellow del Programa de Desarme de la ONU en 1994. Entre 2020 y 2024 fue Representante Permanente de Argentina ante todos los organismos internacionales con sede en Ginebra. Presidió el Consejo de Derechos Humanos de la ONU durante el año 2022 y fue electo por consenso para presidir la Reunión de Estados Parte de la Conferencia de Armas Convencionales (que aprobó el inicio de la negociación de un instrumento sobre armas letales autónomas) en 2023; la VI Conferencia del Tratado de la Convención de Armas (2020), y la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD (2021). Entre 2016-2020 fue Embajador de Argentina en Mozambique, donde abrió la Embajada argentina. En el Ministerio de Relaciones Exteriores en Buenos Aires fue responsable de temas de desarme, armas químicas y seguridad internacional (1993-1995) y en dos oportunidades Director General de Derechos Humanos (2005-2007 y 2012-2015).

y desarrollo sostenible. Y con esta perspectiva histórica, analizar la dinámica de las relaciones internacionales actuales y las posibilidades de la diplomacia multilateral para recuperar un espíritu de construcción colectiva que permita enfrentar los desafíos globales. A efectos de graficar la argumentación de este artículo, me permitiré vincular a Churchill con Newton, usando una analogía de las leyes de la física bajo una perspectiva histórica, como explicaré más adelante.

Debatir el estado del arte del multilateralismo es fundamental para aquellos que estudian las relaciones internacionales. Porque estamos frente al reacomodamiento geopolítico más importante desde el fin de la Guerra Fría, que impactará directamente en la paz y seguridad internacionales y en el desarrollo de cada uno de nuestros países. Y dicho reacomodamiento transcurre en el contexto de desafíos globales, algunos de carácter existencial, como lo es prevenir el caos en la próxima pandemia, mitigar los efectos del cambio climático y asegurar que las nuevas tecnologías, en particular la inteligencia artificial, sean utilizadas para el beneficio y no para el perjuicio de la humanidad. Todos estos temas son esenciales para el futuro y por ello estudiantes de relaciones internacionales en cualquier lugar del mundo van a ser los futuros gestores de los contenidos y las herramientas que nutrirán los acuerdos internacionales que permitan enfrentar adecuadamente estos desafíos.

Este trabajo se basa en la dinámica de la diplomacia multilateral desde la óptica del *practitioner*, entendido como el diplomático, funcionario de un organismo internacional, o representante de la sociedad civil o el mundo académico, que participa directa o indirectamente en negociaciones internacionales reales sobre temas y objetivos concretos<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Desde el inicio de mi carrera diplomática en 1991, debí estudiar la dinámica de la diplomacia multilateral y varios temas especializados, lo cual posteriormente tuve que poner en práctica en negociaciones reales sobre temas concretos. En la vida solemos decir del dicho al hecho hay un largo trecho. En la diplomacia multilateral también podría decirse que, de la teoría a la práctica para alcanzar consensos universales hay un largo y tedioso -y muchas veces frustrante- trecho. Pero siempre vale la pena el esfuerzo.

## **El multilateralismo y la perspectiva histórica**

¿Cuál es la dinámica de la diplomacia multilateral frente a los desafíos globales actuales?

Antes de responder esta pregunta se impone una reflexión con perspectiva histórica. Porque la humanidad en general -y la comunidad internacional organizada en particular- ya probó en el pasado que tiene la capacidad de dar pasos significativos para intentar dejar un mundo mejor a las futuras generaciones. Si no analizamos lo que supimos hacer bien como comunidad internacional, difícilmente podamos entender cómo recuperar los beneficios del multilateralismo para enfrentar el mundo turbulento de hoy, repleto de incógnitas y en el medio de un reacomodamiento geopolítico como no veíamos desde el fin de la Guerra Fría. En palabras de Winston Churchill *“the further backward you look in the past the further forward you are likely to see in the future.”*

Como parámetro de análisis, resultan útiles los importantes consensos globales que supimos conseguir a principios del siglo XXI en la interrelación de los tres pilares de las Naciones Unidas, expresada de manera simple pero contundente en una afirmación contenida en el célebre informe *“In larger freedom for all”* de Kofi Annan de 2005: *“lasting solutions require that the pursuit of peace, development and human rights must take place in parallel. There is no peace without development; there is no development without peace; and there is no sustainable peace and development without human rights”* Esta simple afirmación fue un cambio de paradigma en las relaciones internacionales: en 1945 el pilar de la protección de derechos humanos, aunque había surgido en reacción a un genocidio sin precedentes por su modalidad y escala, el Holocausto, entró *‘por la ventana’*, no por la puerta principal de la ONU. Si observamos los esfuerzos de construir una institucionalidad multilateral desarrollados luego de la Segunda Guerra Mundial, los mismos se concentraron en la paz y

seguridad internacionales y en la reconstrucción de una senda de desarrollo. En consecuencia, los órganos principales dotados del grueso de los recursos humanos y financieros en la Carta de la ONU fueron, y son hasta hoy, el Consejo de Seguridad (CS) y el Consejo Económico Social (ECOSOC). Y en paralelo se desplegaron las instituciones de Bretton Woods para apoyar el financiamiento del desarrollo. La promoción y protección de los derechos humanos no era considerada en aquella época como uno de los tres pilares institucionales de la ONU, sino como uno de los temas económico-sociales, por ello se cristalizó institucionalmente en una simple comisión del ECOSOC, que ni siquiera dependía de la Asamblea General y que únicamente se reunía cinco semanas al año<sup>2</sup>. A pesar de que se trataba del nacimiento de una nueva rama del derecho internacional absolutamente revolucionaria: el derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), basada en la concepción de que cada persona tiene derechos universales que deben ser protegidos por la comunidad internacional en su conjunto más allá de su religión, cultura, raza o nacionalidad. Veamos entonces algunos avances en perspectiva histórica en cada uno de esos tres pilares que nos señala Kofi Annan.

### **El multilateralismo y las leyes de Newton**

En el pasado reciente -tanto en cuanto a temas de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, como en la protección de los derechos humanos y avances en materia de desarrollo- la diplomacia multilateral fue exitosa en aplicar a las negociaciones

---

<sup>2</sup> Este desbalance institucional entre los tres pilares de la ONU desde el inicio resulta contradictorio con la importancia de los derechos humanos como concepción a nivel histórico desde el establecimiento de las Naciones Unidas. La tragedia del Holocausto dio origen a uno de los avances más importantes de la humanidad desde la Paz de Westfalia de 1648 y la creación del Estado-nación que hoy conocemos. Durante 300 años el grado de respeto que tenía un soberano de los derechos de aquellas personas bajo su jurisdicción no era un tema del derecho internacional y de la relación entre los Estados. Inclusive la protección de las minorías al inicio de la Primera Guerra Mundial, así como el desarrollo mismo del derecho internacional humanitario desde el siglo XIX, ocurrieron en el contexto de las relaciones y conflictos entre Estados soberanos, que regulaban sus relaciones en tiempos de paz y en tiempos de guerra. Esos desarrollos de derecho internacional no tenían a la protección de las personas como eje. El eje seguían siendo los intereses de los Estados. Pero después de la *Shoa* la humanidad dijo *nunca más*, como lo había hecho con la esclavitud y como lo hizo posteriormente con la tortura y el colonialismo.

internacionales una fuerza centrípeta (en analogía a las llamadas leyes de Newton). La presencia de esta fuerza centrípeta permitió lograr importantes avances en los tres pilares esenciales mencionados. La fuerza era centrípeta porque los esfuerzos de la comunidad internacional se orientaron exitosamente hacia el centro de un objetivo a cumplir: generar nuevas herramientas para mantener la paz y la seguridad internacionales; proteger más y mejor los derechos de las personas y lograr que el desarrollo sea más sostenible e inclusivo. A continuación, se detallan algunos ejemplos de estos avances centripetos:

En materia de paz y seguridad internacionales, el fin de la Guerra Fría nos hizo sentir que efectivamente estábamos fundando un nuevo orden internacional. Tuve el privilegio de entrar en la carrera diplomática en ese momento fascinante de la historia mundial. Y en una de las áreas donde más se podía demostrar la existencia de una fuerza centrípeta de la diplomacia multilateral. Como funcionario estaba a cargo de desarme en la Cancillería argentina y mi contraparte en Ginebra era entonces un joven colega, Rafael Grossi (actualmente es el Director General de la Organización Internacional de Energía Atómica). Acabábamos de concluir exitosamente la negociación de la Convención para la Prohibición de Armas Químicas (CWC) el primer tratado en la historia que eliminó completamente una categoría completa de armas de destrucción masiva. Sentíamos que estábamos frente a un cambio copernicano de las relaciones internacionales que habíamos experimentado por medio siglo<sup>3</sup>. Se discutía entonces un nuevo concepto que reemplazara el de seguridad colectiva del capítulo VII de la Carta. El llamado concepto de *seguridad cooperativa*, desarrollado principalmente por el entonces Primer Ministro de Australia, Gareth Evans (con aspiraciones en ese momento a suceder al Secretario General Boutros-Boutros Ghali) promoviendo un eje

---

<sup>3</sup> En mi primera misión a Washington D.C. me encargaron comprar para la oficina de la Cancillería el nuevo planisferio de la posguerra fría, para reemplazar el que teníamos aun con la ex-URSS. Tal era la mística de aquella época.

en la prevención de conflictos a través de medidas de seguridad y fomento de la confianza, control de armamentos y desarme, en lugar de un sistema colectivo reactivo frente a las amenazas de un conflicto como se había concebido en la Carta. La idea era sentar las bases para prevenir los conflictos sin llegar a activar la intervención del Consejo de Seguridad.

Este nuevo espíritu se reflejó en numerosos avances en materia de desarme, control de armas y seguridad internacional. La lista es impresionante. En pocos años, además del mencionado tratado sobre armas químicas (CWC), se adoptaron entre otros el Tratado para la Prohibición de los Ensayos Nucleares (CTBT), la Convención de Ottawa sobre la Prohibición de Minas Antipersonales, y el Registro de Armas Convencionales (que devino luego en un Tratado sobre Transparencia de Armamentos cuya Conferencia de Estados Parte me tocó presidir en 2020).

Al avance significativo en el campo del desarme se sumó un factor geopolítico inédito: un Consejo de Seguridad efectivo y activo, que adoptaba importantes decisiones poniendo en práctica la Carta sin votación. Tal fue el caso de la resolución 660 del Consejo de Seguridad, adoptada sin votación el 2 de agosto de 1990, alarmado por la invasión de Kuwait por parte de Irak. El Consejo de Seguridad, sin votación, condenó la invasión y le exigió a Irak que retirara inmediata e incondicionalmente todas sus fuerzas y luego estableció una coalición para hacer cumplir lo dispuesto por la Carta. Una coincidencia geopolítica que hoy nos parecería de ciencia ficción, pero sucedió.

Las fuerzas centrípetas a nivel regional también fueron exitosas. No solamente entre las dos grandes potencias con los acuerdos START I y II, de topes de arsenales nucleares. También en Europa avanzaban mecanismos conjuntos entre la OTAN y los países que pertenecían al Pacto de Varsovia, como el CFE (Conventional Forces in Europe) o el acuerdo Open Skies.

Como Becario de Desarme de la ONU pude ser testigo en Charlottenhoff, una localidad de Alemania, de la destrucción de tanques del Este y del Oeste, para llegar a las cantidades máximas acordadas de diferentes categorías de material bélico, como disponía el CFE. En el hemisferio sur, producto de la recuperación de la democracia y el Estado de derecho, desaparecían las hipótesis de conflicto y otrora rivales como Argentina y Brasil o Chile y la Argentina avanzaban en acuerdos de medidas de fomento de la confianza e integración, cooperación entre las fuerzas armadas y un sistema de control y contabilidad de material nuclear entre Argentina y Brasil, que es modelo en el mundo<sup>4</sup>.

En cuanto al pilar de derechos humanos la fuerza centrípeta tuvo cuatro éxitos muy claros, aunque fueron en todos los casos respondiendo a terribles tragedias que concientizaron a la comunidad internacional. La Declaración Universal de Derechos Humanos -piedra fundacional de todas las normas y estándares internacionales de protección de los derechos de las personas- surgió en 1948 en respuesta a la tragedia del Holocausto y las atrocidades del nazismo. La Convención contra el Racismo, la Discriminación y la Intolerancia en 1969 surge en medio de los procesos de descolonización y la vigencia del apartheid en Sudáfrica.

La Declaración de Viena en 1993, que declara por primera vez la indivisibilidad, universalidad e interdependencia de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, surge luego de las masivas violaciones de derechos humanos durante la Guerra Fría en distintas partes del globo. El impulso para adoptar el

---

<sup>4</sup> Los cables que llegaban de la embajada argentina en Moscú, describían las noticias sobre los acuerdos que las flamantes autoridades rusas celebraban con las ex repúblicas soviéticas para el desmantelamiento de las ojivas nucleares en Bielorrusia, Kasajstán y Ucrania, a cambio del respeto de la integridad territorial e independencia de dichos países. Acuerdos que pensamos quedarían como un capítulo de historia pero que lamentablemente volvemos a discutirlos en el marco de la invasión de Rusia a Ucrania, y las llamadas garantías negativas de seguridad nuclear. Por supuesto el mundo de aquella época también tuvo muchas sombras, como por ejemplo forma en que se aplicó el concepto de *intervención humanitaria* sin autorización del Consejo de Seguridad, una involución respecto de la Resolución 660 sobre Irak arriba mencionada.

Estatuto de la Corte Penal Internacional en 1998 tiene su origen en el horror y la impotencia ante el genocidio de Ruanda en 1994. Y posteriormente, con la sombra de Darfur, en 2005 se consolida el tercer pilar de la ONU con dos hitos, uno institucional y otro conceptual. Por una parte, se establece el Consejo de Derechos Humanos, con mayor jerarquía (depende directamente de la Asamblea General) y recursos, en reemplazo de la comisión que había funcionado cincuenta años en la órbita del ECOSOC. Y se adopta al más alto nivel el concepto de Responsabilidad de Proteger (R2P). Un desarrollo progresivo de la Carta sin modificarla, al incluir cuatro atrocidades masivas como amenazas a la paz y seguridad internacionales. Vemos en este pilar cómo la diplomacia multilateral estuvo a la altura de la responsabilidad de llegar a consensos que fueran avances significativos para la humanidad.

En cuanto al pilar de desarrollo encontramos también importantes ejemplos de fuerzas centrípetas multilaterales, para avanzar en un desarrollo más equilibrado y sostenible. Quizás los ejemplos más claros son la creación de la Organización Mundial de Comercio en 1995, tan solo cinco años luego de la caída del Muro de Berlín; la adopción de los Objetivos del Milenio y de la Agenda 2030 y, más recientemente, el Acuerdo de París sobre cambio climático. Es claro que, a la luz del aumento exponencial de la inequidad y el deterioro ambiental las fuerzas centrípetas en materia de desarrollo que originaron estos avances tuvieron algunas lecturas fundamentalistas que luego probaron ser erróneas, pero comprensibles para la época. Principalmente en cuanto al rol del Estado y del sector privado, entre otros aspectos.

En síntesis, estableciendo una suerte de diálogo entre Churchill y Newton, con luces y sombras y siendo insuficientes, observamos ejemplos evidentes de avances logrados a través del multilateralismo en los tres pilares mencionados. Teniendo en cuenta dicha perspectiva,

nos toca analizar entonces la dinámica actual de la diplomacia multilateral, para enfrentar los desafíos actuales y futuros de la comunidad internacional. Y las posibilidades de recuperar una fuerza centrípeta para lograr una senda de construcción de consensos globales.

### **El multilateralismo y los desafíos globales presentes**

A la luz de las circunstancias actuales, y la difícil y escasa obtención de avances significativos y por consenso en materia de paz y seguridad internacionales, desarme y control de armas, derechos humanos y desarrollo, pareciera que las leyes de la física están actuando al revés. Es decir, estamos siendo testigos de la presencia de una fuerza multilateral centrífuga, no centrípeta. Una fuerza que, en lugar de orientar los esfuerzos de la diplomacia multilateral al centro de protección y desarrollo de cada uno de esos tres pilares, dichos esfuerzos se dispersan y hasta aparecen como contradictorios en el contexto del reacomodamiento geopolítico. Se alejan del centro y del objetivo que se debe alcanzar y, en consecuencia, no son eficaces para obtener consensos significativos. Como *practitioner* que tuve el privilegio de participar, y en varias instancias conducir, negociaciones donde intentábamos recuperar, la mayoría de las veces sin éxito, una fuerza centrípeta de construcción colectiva, comparto algunos ejemplos de la presencia de fuerzas centrífugas en el contexto actual.

En cuanto al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, resulta obvio que la invasión de Rusia a Ucrania impactó en la línea de flotación del multilateralismo, con una guerra en el corazón de Europa, la posterior expansión de la OTAN con Suecia y Finlandia, y el recrudecimiento de conflictos armados y tensiones en otras partes del globo. A partir del 24 de febrero de 2022, en todas las negociaciones multilaterales, fueran de carácter técnico o

de alto contenido político, la capacidad de la diplomacia multilateral de llegar a consensos fue seriamente dañada.

Organismos internacionales de carácter técnico y casi administrativo, como la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI), cuyo órgano máximo nunca había votado, comenzó a hacerlo. En materia de desarme el retroceso fue muy grave. En cuanto a la no proliferación nuclear se retomó con naturalidad discutir acerca de amenazas de uso de armas nucleares, mientras algunas potencias nucleares modernizaban sus arsenales nucleares. Y en dos oportunidades fracasó en adoptar un documento final la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP).

La parálisis de la Conferencia de Desarme hasta para establecer una agenda y grupos de trabajo, sumado todo ello a la tensión y politización permanente en los debates sobre temas esenciales, fueron recientemente un símbolo de la fuerza centrífuga que se observa en la actualidad, con parálisis y fracasos recurrentes de este importante órgano, que no logra recuperar el esplendor de los años noventa donde fue el epicentro y protagonista de los acuerdos multilaterales que en aquel entonces permitieron establecer un mundo más seguro. Myanmar, Etiopía o Sudán son algunos otros ejemplos de graves crisis que tienen un impacto directo en la paz y seguridad regional e internacional por sus derivaciones, y donde la diplomacia multilateral, regional y global, sigue siendo incapaz, en virtud de la fuerza centrífuga, en abordar soluciones con efectividad.

En lo referido a la protección de los derechos humanos el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la ONU en 2022 adquirió una relevancia inédita a partir de su contundente reacción frente a las crisis de Ucrania, Irán, Afganistán, Nicaragua, Etiopía, Venezuela y Myanmar, entre otros. En 2022 el multilateralismo como tal estuvo en jaque, por la parálisis

del sistema de seguridad colectiva frente a la flagrante invasión de Rusia a Ucrania, pero al mismo tiempo fue precisamente el Consejo de Derechos Humanos el órgano que finalmente respondió adecuadamente a esta y otras crisis, donde la geopolítica tornaba impotente al resto de los órganos del sistema de Naciones Unidas. Cuando fui consultado al final de mi presidencia por la prensa acerca de la experiencia de conducir el CDH en el año más complicado desde la creación del Consejo, grafiqué la respuesta indicando que “me sentía el capitán de un barco con una carga muy valiosa en medio de un tsunami”<sup>5</sup>.

Es obvio que la invasión de Rusia a Ucrania el 24 de febrero modificó la dinámica del multilateralismo, incluyendo del propio Consejo que debía conducir. Tanto Ucrania como Rusia eran al momento de la invasión miembros plenos del Consejo, con los mismos derechos que los demás cuarenta y cinco miembros que lo componen. Pero con un detalle significativo: en el Consejo de Derechos Humanos no existe el veto. En consecuencia, la Federación Rusa no tuvo la capacidad de bloqueo que si pudo aplicar exitosamente en el Consejo de Seguridad. La ausencia del veto fue un factor fundamental para colocar la atención en el CDH y aumentar exponencialmente el seguimiento de la opinión pública en general, y de las redes sociales en particular. El CDH se transformó en el órgano intergubernamental de todo el sistema de Naciones Unidas con mayor cantidad de seguidores

---

<sup>5</sup> Sin embargo, esta evaluación sobre mi experiencia como Presidente no coincidía con la expectativa que tenía cuando fui electo para dicho cargo en diciembre 2021. Porque al tener un pasado profesional vinculado al desarme y a los derechos humanos, tuve muchos proyectos e ilusiones al conducir un órgano tan importante, uno de los tres pilares de la organización. Dichas ilusiones se originaban en la vuelta de EE.UU. como miembro del CDH en enero 2022. Este regreso marcaba una oportunidad inédita que resultaba muy auspiciosa para mis proyectos: por primera vez los llamados P5 -los cinco Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad- eran simultáneamente miembros del Consejo de Derechos Humanos. Pensé en ese momento que los planetas se alineaban para fortalecer el debate sobre la interdependencia entre paz y seguridad y derechos humanos, y hacer honor a la aspiración expresada por Kofi Annan acerca de la esencialidad de los derechos humanos para preservar los otros dos pilares.

en las redes sociales, a pesar de ser -desde el punto de vista institucional- solamente uno de los 153 órganos subsidiarios de la Asamblea General.

Mientras el sistema de seguridad colectiva se paralizaba por el veto del propio país que lo presidía y había violado la Carta, cuatro días después, del otro lado del Atlántico, decidí como Presidente proponer un debate urgente sobre el tema. Este debate tuvo lugar al inicio de las sesiones con la presencia de un centenar de ministros de relaciones exteriores y otros dignatarios, y adoptó -por una abrumadora mayoría- una decisión histórica: establecer por primera vez una comisión de investigación de violaciones de derechos humanos sobre las acciones de un miembro permanente del Consejo de Seguridad. Decisión que no pudo ser bloqueada por Rusia por las razones mencionadas. Cabe destacar que esta característica del CDH de la ausencia del veto permite que realmente el mantra del multilateralismo “un Estado un voto” sea una realidad. Es una interesante experiencia al momento de repensar la forma de adopción de las instituciones multilaterales. La designación de los expertos independientes para investigar las violaciones en el conflicto en Ucrania fue también sumamente difícil, como lo fue cuando tuve que designar expertos en Nicaragua, Irán, Etiopía y Afganistán. El profesionalismo y el carácter independiente de los expertos que se designan para tareas tan delicadas es absolutamente esencial para preservar la integridad de todo el sistema de protección de derechos humanos y dar certeza jurídica y contundencia a las conclusiones. El resultado de estas investigaciones representa al mismo tiempo prueba recolectada para futuros procesos penales ante tribunales nacionales o internacionales para identificar responsables por dichas atrocidades.

En cuanto al pilar de desarrollo claramente las fuerzas centrífugas quizás tuvieron su máxima expresión en el multilateralismo durante la pandemia del COVID-19. Esta pandemia impactó

la dinámica misma de los cuarenta organismos internacionales con sede en Ginebra. Por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) hasta entonces un organismo técnico-científico, en el cual los casi únicos protagonistas en las discusiones eran los Ministerios de Salud de los países, adquirió una centralidad inédita geopolítica. Los debates discusión sobre diversos aspectos de la pandemia se replicaban en prácticamente todos los organismos, los cuales por primera vez estuvieron obligados a dialogar entre sí, a pesar de que sus respectivas burocracias no estaban acostumbradas a hacerlo. Como *practitioners* los diplomáticos durante la pandemia estuvimos obligados a pensar simultáneamente en tres y cuatro dimensiones. Mientras la OMS discutía las medidas sanitarias y la validación de las vacunas experimentales, la OMC discutía formas de mantener el flujo comercial y flexibilidades en materia de propiedad intelectual para la fabricación de vacunas, tratamiento y diagnóstico; la OIT analizaba la precariedad laboral del trabajo remoto y de las nuevas plataformas; la UNCTAD analizaba el impacto de la pandemia en el comercio y el desarrollo, especialmente en los países menos desarrollados, y adoptaba programas de cooperación para los pequeños estados insulares dependientes de un turismo paralizado. Por su parte el Consejo de Derechos Humanos aprobaba una resolución sobre acceso equitativo a las vacunas como parte del derecho humano a la salud<sup>6</sup>. En virtud del caos en el mundo al administrar esta pandemia y el grave impacto que tuvo para la vida de prácticamente toda la humanidad, hoy en Ginebra se está negociando un tratado para intentar que la próxima no nos tome tan desprevenidos y sea menos caótica. Una negociación sumamente delicada y complicada, donde las fuerzas

---

<sup>6</sup> Durante la pandemia la fuerza multilateral fue centrífuga, dispersa y caótica. A pesar de estar en uno de los países más ordenados de la tierra, Suiza, los organismos internacionales, a escasas cuerdas de distancia entre ellos, adoptaban diferentes normas sanitarias en cuanto a distancia y uso de máscaras. Ni siquiera se pudieron poner todos de acuerdo en una misma norma. Era una situación que podía calificarse como kafkiana

centrífugas y centrípetas se tocan, en aras de la defensa del bienestar y la equidad frente a los intereses nacionales económicos.

En cuanto al desarrollo también cabe abordar la cuestión de la crisis climática. En este caso recuperar una fuerza centrípeta para buscar soluciones es una cuestión de supervivencia. La crisis climática obliga a la diplomacia multilateral a pensar también en tres dimensiones. Por ejemplo, en la OMC los temas ambientales ya son parte de las discusiones diarias de las negociaciones comerciales, potenciadas tanto por las medidas de la Unión Europea como por la parálisis de la reforma agrícola, para reducir los subsidios distorsivos que son sumamente dañinos para la sustentabilidad ambiental. En el Consejo de Derechos Humanos se estableció por primera vez un relator especial sobre el impacto del cambio climático en los derechos humanos. Y me tocó dirigir la campaña en Ginebra para la elección de la primera latinoamericana y la primera mujer, elegida como Secretaria General de la Organización Meteorológica Mundial (OMM). Durante la campaña, en las más de ciento cincuenta entrevistas con otros países en las que acompañé a la candidata argentina, pude conocer de los propios protagonistas afectados la diversidad de impacto que tiene la crisis climática en los distintos países, y lo importante de contar con una diplomacia multilateralismo eficiente y efectiva para encontrar soluciones locales y mitigar los efectos devastadores en las economías y la vida de las personas. El tema ambiental también se instaló de manera innovadora en la OMPI, con su plataforma *Wipogreen* que reúne 5.000 tecnologías verdes. Pero el debate más profundo refiere a cuál será el ritmo de adquisición de dichas tecnologías por parte de los países menos desarrollados para poder parar rápidamente el calentamiento global. Si seguimos considerando la propiedad intelectual -al menos detrás del grupo básico de tecnologías verdes- como producto de la investigación y desarrollo y el propósito comercial

detrás de cada tecnología vital, la humanidad no llegará a tiempo a revertir el calentamiento global. Los períodos de enfriamiento y calentamiento del planeta, que sucedían en períodos de 200 años, transcurren ahora en periodos de 20 años, por ello todo aquello vinculado a la investigación y desarrollo de tecnologías básicas para mitigar el impacto del cambio climático debe tener una fuerza centrípeta en la acción multilateral de rápida expansión.

Finalizo este artículo con tres ejemplos de fuerzas centrípetas exitosas en el contexto difícil que nos toca atravesar. Pero que tal vez signifiquen una esperanza para la diplomacia multilateral.

En materia de paz y seguridad internacionales tuve la responsabilidad de dirigir las negociaciones que derivaron en una aprobación en noviembre 2023, por consenso, de un mandato para iniciar la negociación de un instrumento internacional que prohíba las armas letales autónomas. El consenso logrado en este tema luego de una década de discusiones, representa una excepción, teniendo en cuenta que participaban tanto Rusia como EE.UU., Israel y Palestina, India y Pakistán, y otros países reticentes a renunciar a investigaciones de nuevas tecnologías para su defensa y seguridad. Entiendo que un factor fundamental para impulsar el consenso fue el aumento exponencial -a nivel mundial- de la preocupación sobre el desarrollo de nuevas tecnologías para uso militar, en particular la inteligencia artificial aplicada a la defensa. Debemos recordar que estas nuevas tecnologías son en parte como la energía nuclear. Se puede usar para el bien, pero también para la destrucción. Y si eventualmente la inteligencia artificial se vinculara a armas letales, algunas que pudieran ser de destrucción masiva, la amenaza real para la humanidad es significativa. Permanentes consultas y diálogo con todos los actores (los cuales muchos de ellos no se comunicaban entre sí por las tensiones geopolíticas actuales) dieron su fruto para lograr un mandato de

negociación sobre este importante instrumento internacional, que se sumará a los protocolos ya existentes en materia de bombas racimo, minas antipersonales, y armas cegadoras. Nos pusimos de acuerdo en que había un límite: necesitamos un nuevo protocolo de la Convención de 1980 para asegurar que las armas autónomas no violen las normas esenciales del derecho internacional humanitario.

En cuanto a derechos humanos, a pesar de las tensiones geopolíticas arriba detalladas, el Consejo de Derechos Humanos aprobó durante 2022 cien resoluciones (frente a ninguna aprobada por el Consejo de Seguridad) sobre numerosas temáticas muy importantes para el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos. El 70% de esas resoluciones fueron adoptadas por consenso, sin ir a votación. En un contexto geopolítico tan complicado ese número resulta auspicioso, frente a la parálisis de otros órganos del sistema.

Y en materia de desarrollo, la OMC en su 12ª Reunión Ministerial en 2022 aprobó un acuerdo, por consenso de los 164 miembros, prohibiendo ciertas formas de subvenciones a la pesca que contribuyen a la capacidad de pesca excesiva y la sobreexplotación pesquera, y eliminando subvenciones a la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, cumpliendo así en el ODS 14.6.

### **Conclusión**

Las fuerzas centrípetas y centrífugas están presentes en la diplomacia multilateral al buscar consensos para enfrentar los desafíos globales. Se trata de conocer el pasado para analizar el presente y buscar soluciones construyendo colectivamente acciones que permitan adoptar herramientas concretas para mejorar la vida de las generaciones futuras. Como supimos hacer en el pasado. Cabe tal vez finalizar con algunas preguntas que nos interpelaran para usar esas fuerzas centrípetas, en caso de que las recuperemos para las discusiones a nivel global: ¿cuál

sería la mejor gobernanza mundial para garantizar que el desarrollo exponencial de nuevas tecnologías, en particular la inteligencia artificial, beneficie y no atente contra la humanidad? ¿Cómo prevenir retrocesos en los estándares de protección de derechos humanos frente a un *revival* del relativismo cultural y religioso y la resignificación del concepto de derechos individuales o colectivos? ¿Cuál debería ser el rol de las instituciones financieras y de desarrollo de Bretton Woods para ayudar de manera efectiva a la diplomacia multilateral que debe enfrentar colectivamente los desafíos globales? ¿Cómo recuperar el espíritu de fuerzas centrípetas en materia de desarme y control de armamento que supimos tener en la posguerra fría?

Tal vez entre Newton y Churchill encontremos algunas respuestas a estas incógnitas para recuperar el rol insoslayable del multilateralismo para enfrentar los desafíos globales.

TRABAJO RECIBIDO: 29/05/2024



Esta obra está bajo una licencia internacional <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>