

“

**LA COOPERACIÓN REGIONAL Y LAS  
ALIANZAS INTERREGIONALES COMO  
POSIBLE ALTERNATIVA PARA PRESERVAR  
EL MULTILATERALISMO EN EL CONTEXTO  
DE LA PANDEMIA DE COVID-19**

”



**AUTORES:**

**Amalia Rodríguez González**

Estudiante de cuarto año del Instituto Superior  
de Relaciones Internacionales

Raúl Roa García

ORCID ID:0000-0001-8293-1869

**Anna Laura Villa Marsán**

Estudiante de cuarto año del Instituto Superior  
de Relaciones Internacionales

Raúl Roa García

ORCID ID:0000-0003-0253-5562



**EL MUNDO DE HOY**

**Recibido:** 18 de marzo de 2022

**Aprobado:** 23 de marzo de 2022

## RESUMEN

La construcción de un multilateralismo eficaz y transparente es una preocupación que emerge con fuerza en un contexto de cambios en la política internacional y de deterioro progresivo en la arquitectura multilateral que, aunque se vienen produciendo desde hace tiempo, han confluído con mayor intensidad y han adquirido una nueva importancia con la pandemia de Covid-19. En la actual coyuntura de crisis multilateral y crisis pandémica las alianzas interregionales y la cooperación regional juegan un papel fundamental como medios para frenar ofensivas unilaterales. La Covid-19 ha impuesto la necesidad de articular estrategias multilaterales coordinadas, viables y eficaces, que sean realmente capaces de ofrecer respuestas a los desafíos que enfrenta el multilateralismo a nivel global.

**Palabras clave:** Cooperación regional, interregionalismo, multilateralismo, crisis, pandemia.

## ABSTRACT

The strong concern of building an efficient and transparent multilateralism emerges in the current scenario of progressive deterioration in the multilateral architecture. This concern has been exacerbated by the Covid-19 pandemic. The multilateral and pandemic crisis have proven the essential role of interregional cooperation and regional alliances when facing unilateral offensives. Covid-19 pandemic has shown the need for coordinated, viable and efficient multilateral strategies which are actually capable to live up to the challenges multilateralism faces.

**Key words:** Interregional cooperation, multilateralism, crisis, pandemic, regional alliances.

# INTRODUCCIÓN

El escenario internacional de los últimos años está caracterizado por una profunda crisis del multilateralismo, que obliga a repensar el sistema multilateral de manera efectiva. Esta crisis afecta la estructura fundamental de la institucionalidad mundial y se evidencia, no solo en el marco del sistema de Naciones Unidas, sino también en las organizaciones regionales. Sin un multilateralismo eficiente, la cooperación se reduce y los peligros referidos al uso de la fuerza se incrementan.

Frente a una pandemia como la del Covid-19, los Estados se vuelven vulnerables sin excepción, aunque, evidentemente, algunos tienen mayores recursos que otros para enfrentarla. La coyuntura crítica, a su vez, conduce al reacomodamiento de los actores y a la reformulación de agendas y prioridades. Por lo tanto, la pandemia dota de nuevo significado a cuestiones que se daban por sentadas en la vinculación birregional y reajusta posiciones frente a las otras presencias políticas internacionales.

Es innegable la relevancia que ha alcanzado la pandemia por Covid-19 a nivel global. La rápida propagación del virus y las medidas que han adoptado los gobiernos en cada país han tenido consecuencias, no solo en sus economías, sino también en las economías de terceros. La dinámica avasallante de esta situación ha generado altos niveles de incertidumbre en cuanto a la forma de sortear la crisis, el impacto real que ha ocasionado y las estrategias que permitirán transitar el camino hacia la post-pandemia.

La cooperación internacional multilateral cobra especial importancia, a partir de las notorias facilidades que ofrece para la coordinación integral frente a problemas de carácter global como una crisis pandémica. En consecuencia, la presente ponencia se propone como objetivo: analizar la cooperación regional y las alianzas interregionales como posibles alternativas para enfrentar la crisis del multilateralismo, en el contexto de la pandemia por Covid-19.

# DESARROLLO

Las bases del multilateralismo fueron construidas en contextos específicos, por y para Occidente, en el siglo pasado. Los países que, en el Siglo XX, se impusieron política y económicamente como potencias, han perdido espacios en el Siglo XXI, y han emergido otras potencias.

Al iniciar el Siglo XXI, el mundo compartió riesgos sistémicos de carácter global, que debieron ser asumidos, de manera conjunta, por todas y todos los actores internacionales. Ello solo es posible en el marco multilateral, en virtud de que, dada la naturaleza de los problemas, las soluciones tuvieron que ser cooperativas. De allí, la tendencia de que el multilateralismo cooperativo se transforme en la meta fundamental, desde la perspectiva político institucional, para el establecimiento de los regímenes internacionales que permitan enfrentar y superar los riesgos sistémicos y globales.

En este contexto, la pandemia por Coronavirus ha acelerado las transformaciones que se venían materializando en la política mundial, durante las últimas dé-

cadadas, presentándose como una oportunidad para recomponer, reinventar y refundar, las bases del multilateralismo.

Las consecuencias de la pandemia a nivel mundial han sido de tales magnitudes que requieren obligatoriamente respuestas colectivas. Por ello, es imperioso propiciar la toma de decisiones en ese sentido, y desalentar el individualismo. Solo así, el escenario post pandémico se puede convertir en una fortaleza para dar respuestas a los desafíos que se presenten.

El multilateralismo regional no se ha librado de los ataques lanzados sobre el multilateralismo en el ámbito global. En la última década, diversos procesos de integración regional han sufrido la erosión de los propios principios en los que se asientan, principalmente, debido a dinámicas de fragmentación y polarización, la elección o consolidación de líderes poco colaborativos y el mayor anhelo de relaciones estrictamente bilaterales (Sanahúja, 2019).

Latinoamérica devino hace varios años como ejemplo de incubadora de plataformas regionales. Actualmente, muchas organizaciones regionales sufren las consecuencias de las profundas divisiones ideológicas en el continente y dentro de cada uno de los países (Nolte, 2019). En el mundo árabe, también las rivalidades regionales han paralizado la Liga Árabe y el Consejo de Cooperación del Golfo (del Sarto y Soler i Lecha, 2018). En enero de 2020, la Unión Europea (UE) sufrió el abandono de uno de sus miembros. La salida del Reino Unido fue la culminación de 15 años de crisis superpuestas, originadas con los fallidos referéndums sobre la Constitución

Europea en Francia y los Países Bajos.

Sin embargo, hay excepciones en esta tendencia global. Por ejemplo, pudieran citarse los casos de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Unión Africana (UA) y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO), los cuales se han convertido en actores políticos cada vez más relevantes, y han logrado significativos progresos en el comercio y la colaboración intrarregional en África.

El sistema de la Organización de Naciones Unidas (ONU) considera las organizaciones regionales como una fuerza impulsora para el multilateralismo global. El capítulo VIII de la Carta de la ONU sostiene que estas organizaciones y los acuerdos regionales son fundamentales para impulsar la paz y la seguridad. De modo similar, los organismos regionales tienden a ser firmes defensores del multilateralismo a gran escala. Un buen ejemplo de ello es la Estrategia Global de la UE, que se comprometió a promover “un orden mundial con el multilateralismo como principio fundamental y las Naciones Unidas en el centro” (European Union, 2016). Sin embargo, el apoyo de la UE no es suficiente para mantener vivo el multilateralismo.

Está claro que los Estados por sí solos son demasiado pequeños para manejar retos globales, como por ejemplo el calentamiento global, y que solo los esfuerzos colectivos darán frutos en temas como este. Hasta 2020, la atención se centraba en cómo prevenir el cambio climático y mitigar sus efectos, y en otros temas de la agenda global como la digitalización y la automatización. Desde marzo de 2020, la crisis sanitaria y

sus consecuencias sociales, económicas, políticas y geopolíticas, han desviado la atención y, al menos de forma temporal, han eclipsado el resto de preocupaciones.

En los últimos dos años, los marcos de cooperación regional se han evaluado en función de la capacidad de hacer frente a la pandemia y sus efectos. Fundamentalmente debido a dos razones, por un lado, la UE es el ejemplo más avanzado de integración regional, y por otro, la pandemia de Covid-19 ha puesto en cuestión muchos logros que se daban por sentado sobre los que se ha construido la integración europea. Por ejemplo, la libre circulación de personas y las restricciones que fueron impuestas (Soler i Lecha, 2020). Los altos niveles de integración regional en forma de movilidad y comercio intrarregionales, contribuyeron a la rápida expansión de la pandemia por Europa en todas las olas de contagios.

Más allá de la integración europea, Latinoamérica se convirtió durante 2020 y 2021 en una de las zonas donde el virus se propagó más rápidamente, y donde muchas de las plataformas que deberían articular una cooperación regional o subregional están paralizadas a consecuencia de tendencias polarizadoras. Según Ayuso (2020), todo ello se ve agravado por la deteriorada situación económica y el escaso interés de las potencias regionales por invertir sus energías en fortalecer sus marcos de cooperación regional. En términos más generales, muchos países latinoamericanos articulan respuestas descoordinadas frente a una amenaza común y han adoptado estrategias muy diferentes.

El desarrollo de la pandemia demostró la necesidad de impulsar la agenda latinoamericana y de renovar su contenido para que abandone su énfasis en temas que dividen y pase a movilizar una intención más proactiva.

La Covid-19 también ha demostrado que, cuando se trata de enfermedades altamente infecciosas, la salud debe ser definida como un bien público global que, necesariamente, requiere de la cooperación multilateral efectiva. Es esencialmente en estos nuevos temas de cooperación conjunta, como la salud pública, donde un posible aprovechamiento de la cooperación europea, o de la cooperación intrarregional latinoamericana, puede ser más palpable para el progreso de la región latinoamericana y caribeña.

Bianculli (2020) plantea que, en Mercosur, por ejemplo, los efectos sociales y económicos de la pandemia han acentuado las diferencias entre Argentina, que defiende medidas proteccionistas, y Brasil, que quiere estimular los acuerdos comerciales internacionales con otros países y bloques regionales. Sin embargo, la crisis ha ofrecido oportunidades para el regionalismo latinoamericano en ámbitos donde podría ser útil la cooperación. Como muestra de ello pudiera citarse la compra conjunta de material médico, y otras iniciativas que sirvieran para aunar esfuerzos frente a la grave vulnerabilidad financiera de las economías de renta media.

Previo a la pandemia, el interregionalismo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe se caracterizaba, fundamentalmente, por cumbres que establecían la agenda política para la ma-

yoría de los demás mecanismos de cooperación interregional. Además de los limitados resultados prácticos, las cumbres a menudo plantean desafíos a los líderes, los servicios diplomáticos y los actores nacionales en términos de tiempo, energía, dinero, costos de oportunidades y una agenda diluida y abultada (Gardini y Ayuso 2015).

El punto no es la utilidad de las cumbres euro-latinoamericanas. Es evidente que las cumbres permiten otorgar visibilidad e impulso político a los lazos entre ambas regiones. En el contexto de la pandemia, y sus inevitables efectos, existen dos posibles escenarios para retomar la actividad conjunta en el marco del diálogo interregional al más alto nivel.

El primer escenario, y el más recomendable según plantea (Álvarez 2021), sería una renovada apuesta por el diálogo grupo a grupo, a partir de esfuerzos diplomáticos para que Brasil regrese a la CELAC durante el mandato de Bolsonaro, o esperar a las nuevas elecciones presidenciales brasileñas en 2022. También, la UE podría continuar la cooperación con CELAC pese a la suspensión temporal de la participación brasileña y las fracturas internas persistentes en el esquema. El segundo escenario, sería abandonar el esquema de diálogo UE-CELAC y, en sustitución, optar por un diálogo más difuso con los países latinoamericanos en su individualidad.

La dimensión sanitaria, con escasa participación en las interacciones birregionales hasta ahora, ha pasado a tener un lugar destacado. Se trata de un tema que requiere de foros especializados para forjar consensos, pues involucra a todo tipo de actores de ambas regio-

nes. La pandemia provee una ilustración clara del abanico de temas que surgen de la intersección entre salud, recursos financieros, comercio, política y economía. En este sentido, para lograr mayor legitimidad y eficacia en el diálogo, parece fundamental involucrar más sistemáticamente a actores sociales y económicos.

La confluencia en altas funciones de Estados miembros con interés en mantener y desarrollar las relaciones euro-latinoamericanas no debería ser desaprovechada. Los esfuerzos deberán ubicarse en paliar el impacto inmediato económico y social de la pandemia. Más allá de los errores y altibajos del pasado, la pandemia de Covid-19 podría convertirse en la oportunidad para reactivar iniciativas multilaterales y renovar la cooperación interregional en términos de trabajo conjunto.

Antes de la aparición del coronavirus Covid-19, el panorama de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe se encontraban en un momento de estancamiento por múltiples factores, tanto internos como externos en cada región. La pandemia complejizó aún más estos vínculos. Sin embargo, el contexto de pandemia y postpandemia puede ser un escenario de renovado entendimiento y cooperación, si los actores a ambos lados del Atlántico logran captar las ventajas de la relevancia estratégica mutua.

El óptimo desarrollo de las relaciones internacionales, con un fortalecido y renovado multilateralismo, en términos de verdadera cooperación, pasa obligatoriamente por el fortalecimiento de los espacios regionales. Ello requiere un

mundo agrupado en organizaciones regionales fuertes, funcionales, formadas por países con características y objetivos similares, que puedan llegar a acuerdos con otros grupos de regiones mediante el diálogo, el entendimiento pacífico y la diplomacia, respetando que cada Estado mantenga su soberanía irrenunciable. La solidaridad y cooperación regional e internacional son vitales para cerrar asimetrías globales, con base en valores comunes y responsabilidades compartidas.

## CONCLUSIONES

La pandemia de la Covid-19 ha llevado a una recesión global y ha cambiado la tendencia positiva en muchos indicadores para los años venideros. Ello complica aún más la situación de los países europeos, latinoamericanos y caribeños. De igual forma, se ha constatado la fragilidad económica de la Unión Europea, América Latina y el Caribe y se ha evidenciado que los problemas internacionales entre regiones no se pueden resolver de manera aislada. En ese sentido, el panorama presente y futuro presenta notables retos, no solo económicos, sino también sociales y ambientales.

Las tendencias unilaterales no solo constituyen una amenaza para el orden global basado en normas, sino también para formas regionalizadas de multilateralismo como la Unión Europea y muchos organismos regionales como la Unión Africana, la ASEAN, CELAC, la Liga Árabe, entre otros. Mantener la cohesión interna de cada uno de estos bloques regionales y articular alianzas con el sistema de Naciones Unidas, es una estrategia que requiere ser explora-

da. Ello puede contribuir a preservar el multilateralismo en todos los niveles, y también a afrontar mejor los retos globales como el cambio climático y la Covid-19. Igualmente, los diálogos interregionales técnicos o políticos contribuyen a avivar el espíritu del multilateralismo.

La agenda multilateral mundial proporciona una hoja de ruta consensuada para estos diálogos interregionales, con lo que se reduce el riesgo de que el bloque más fuerte imponga su agenda sobre el más débil. En el mejor de los casos, explorar estas posibilidades podría convertir las alianzas regionales y el interregionalismo en una alternativa para generar nuevos proyectos que contribuyan a revitalizar el multilateralismo a escala mundial.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, M., V (2021) Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe en el contexto de pandemia: entre el pasado y el futuro. Fundación EU-LAC. I Concurso de Ensayos EU-LAC sobre la Asociación Birregional. ISBN - 978-3-949142-04-8 DOI - 10.12858/0121ES
- Ayuso, A (2020) Desigualdad en América Latina frente a la crisis del coronavirus, Opinión CIDOB, nº 619.
- Bianculli, A (2020) COVID-19: An Opportunity for Regional Cooperation in Latin America? in The United Nations Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS) (en línea) <http://cris.unu.edu/coronavirus-opportunity-latin-america>

- **Del Sarto, Raffaella A. y Soler i Lecha, E. (2018) The Mirage of Regionalism in the Middle East and North Africa post-2011, MENARA Working Papers, No. 18 (en línea). <http://www.menaraproject>.**
- **European Union (2016) Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy.**
- **Gardini, G., L y Ayuso, A. (2015) EU-Latin America and Caribbean Interregional relations: complexity and change, Atlantic Future Scientific Paper 24.**
- **Nolte, D. (2019) Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario: pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. Revista Uruguaya De Ciencia Política, 28(1), 131–156, 2019. <https://doi.org/10.26851/RUCP.28.1.5>**
- **Sanahúja, J. A. (2019) Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha, Revista Uruguaya De Ciencia Política, 28 (1), 59–94. <https://doi.org/10.26851/RUCP.28.1.3>**
- **Soler i Lecha, E. (2020) El (inter)regionalismo: ¿El salvador del multilateralismo o su último refugio? La ONU a los 75: Repensando el multilateralismo CIDOB Report #06**