

Paula Ruiz Camacho: La Cooperación Sur-Sur como Herramienta de Política Exterior y Desarrollo

Paula Ruiz Camacho. Actualmente se desempeña como directora de la Escuela de Relaciones Internacionales y docente en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales en la Universidad Externado de Colombia y pertenece al grupo de investigación del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (OASIS) de la misma universidad. Ha realizado estancias de investigación en el School of International and Public Affairs (SIPA) en Columbia University — Nueva York y, en el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad de São Paulo (Brasil).

Es presidenta de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (RedIntercol), miembros de la Red China y América Latina con enfoque multidisciplinario (RedCaem), del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa (GRIDALE), y, de International Studies Association (ISA). Sus principales líneas de investigación son el Sur global, la cooperación Sur-Sur en América Latina y la cooperación internacional al desarrollo.

1. En sus estudios ha analizado cómo la Cooperación Sur-Sur (CSS) no solo responde a necesidades de desarrollo, sino que también se ha convertido en una herramienta de política exterior. ¿Cómo ha impactado este modelo en la reconfiguración del multilateralismo dentro de la Organización de Naciones Unidas (ONU)?

Primero que todo, muchas gracias por la invitación. Me siento muy honrada de ser parte de este número especial para discutir un tema que resulta bastante interesante de cara al aniversario de los 80 años de la ONU: Poder analizar cuál es el rol del sur global dentro de todas estas estructuras de poder, especialmente que se reflejan en el marco de las Naciones Unidas, que hace parte de lo que fue los avances de este Sur Global y cómo entenderlo hoy en día.

¿Y cómo llegamos a hablar de CSS? Tenemos que devolvemos muy rápidamente a un antecedente y es, por un lado, en 1955 la creación del Movimiento de los No Alineados, en el cual la Conferencia de Bandung —que inicialmente es afroasiática— establece lo que son hoy en día los principios

bajo los que se rige la CSS. Aquel momento se enmarca en un contexto de Guerra Fría, y principios como horizontalidad, el de no injerencia en asuntos internos de otros estados, hoy siguen rigiendo la relación entre los países del sur. Rigen entre países que tienen o creen tener el mismo nivel de desarrollo relativo y que mediante el intercambio de buenas prácticas de políticas fortalecen sus relaciones, se crean unos vínculos, unas alianzas Sur-Sur que no necesariamente incluyen un componente monetario o económico porque son países que no tienen el nivel económico de transferir recursos financieros y económicos, pero sí —repito— conocimientos, experiencias, políticas, ideas y demás, lo cual termina siendo un sello indiscutible de esa cooperación que se marca a lo largo de todo el periodo de Guerra Fría y que termina realmente fortaleciéndose entrado el siglo XXI.

No podemos olvidar que las diferencias bipolares propias del periodo de Guerra Fría tampoco permitían que hubiese una mayor interacción entre muchos países del Sur, pensemos en América Latina, en donde la mayoría del continente se hallaba también bajo dictaduras, por lo cual no era factible una cooperación como la estamos viendo hoy en día. Por lo tanto, no es hasta el fin de la Guerra Fría cuando los países del sur —que en la actualidad denominamos países del Sur Global— fortalecen esa cooperación.

Aquí hay otro elemento importante que se enmarca en la evolución de las Naciones Unidas y es precisamente entender por qué hoy hablamos de “Sur Global”. En primer lugar, este es un concepto que inicialmente es incorporado por el presidente de los

Estados Unidos, Harry Truman, en 1949 en un discurso ante el congreso en el que habla por primera vez de los países subdesarrollados. Un concepto para justificar los países del norte, o países industrializados, para mejorar las condiciones de otro gran grupo de países que eran denominados países subdesarrollados, frente a su crecimiento económico principalmente.

Sin embargo, este debate va empezando a mutar en el marco de la ONU y pasan de ser “países subdesarrollados” a ser “países en desarrollo”, que es una expresión que busca dignificar a este amplio grupo de países, que venían creciendo y que también incorporan debates frente a cómo cambiar las estructuras de poder al interior de esta organización.

Estoy hablando ya de la década de los setentas, cuando se plantea un nuevo orden económico internacional en el cual todos estos países en desarrollo empiezan a jugar un rol más relevante en la definición de normas internacionales alrededor del desarrollo. Sin embargo, el crecimiento de estos seguía siendo desigual. En la primera década del siglo XXI, empezamos a observar el crecimiento y auge de unas potencias regionales, lo que conocemos hoy en día como los famosos BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), que de alguna manera empiezan a cambiar la concepción alrededor del desarrollo.

Ya no es un desarrollo medido únicamente en términos económicos, sino también hay que tener en cuenta un componente social, un componente humano, y entonces empezamos a hablar ya no de un desarrollo económico, sino también de un desarrollo humano, un desarrollo mucho más

holístico, en el cual se involucran otras variables. A partir de ahí, empezamos a reconocer la heterogeneidad de ese grupo de países en desarrollo, que alrededor de 140 países pueden entrar en esta clasificación de países del Sur Global, teniendo en cuenta estos criterios económicos que siguen siendo preponderantes en la medición del desarrollo. Paralelamente, desde el punto de vista más académico, los países del Sur Global se definen como un grupo de países heterogéneo, diverso, que comparte un pasado colonial esclavista y, adicionalmente, unos deseos de emancipación —si se quiere— de ese orden internacional dominante desde la Segunda Guerra Mundial.

Observamos que aquellos países del Sur Global que estaban bajo dictaduras, retornan a la democracia, y por lo tanto, hay una necesidad de fortalecer vínculos entre pares, socios, entre aliados y que van muy de la mano con los procesos adelantados desde la Organización de las Naciones Unidas de fortalecer su participación en órganos de deliberación como la Asamblea General o el ECOSOC.

Con este grupo de países en desarrollo que tienen un rol preponderante para la organización, las Naciones Unidas se vuelve ese espacio a través del cual estos países pueden negociar y fortalecer sus alianzas. Pese a que se critica el alcance que la ONU pueda tener frente a su actuación en muchos de los conflictos internacionales, no deja de ser un foro clave para el mundo en desarrollo.

Frente a lo anterior por ejemplo, los países del Sur Global han encontrado una plataforma idónea para poder negociar y llegar a concretar, por

ejemplo, agendas globales para desarrollo, como fueron en su momento los Objetivos de Desarrollo del Milenio y también hoy los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y lo que seguramente podría llegar a ser una nueva agenda 2030-2045. Aquí simplemente quiero hacer un paréntesis porque evidentemente hoy, 17 de marzo de 2025, las dinámicas de los últimos meses a nivel internacional han venido cambiando de manera muy rápida ese orden internacional que describo. En especial en lo que tiene que ver con financiación para el desarrollo que drásticamente disminuirá sus montos, de manera que esto nos lleva a reflexionar sobre cómo las decisiones que algunos países de política interna, por ejemplo Estados Unidos, afectan a estas organizaciones multilaterales, que lo que lamentablemente estamos viendo es que están buscando debilitarlas.

Así, el análisis de lo que ha sido la ONU hasta hoy para el Sur global, es un espacio de negociación, pero en el que también se ha reivindicado su lugar en el sistema internacional. A pesar de que siempre ha habido hegemonías, alianzas alrededor, por ejemplo, de temas de seguridad que han sido cuestionables, estos países han impulsado agendas de desarrollo que le han dado un mayor dinamismo a la organización a lo largo de sus 80 años de existencia. Para cerrar un ejemplo, la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1986, es un reflejo del interés y necesidad por fortalecer otros propósitos de la organización que van más allá de los temas de seguridad, y aunque parezca que esta declaración es obsoleta, es la que sienta las bases

para ambiciosas metas como las del milenio (año 2000) y las de desarrollo sostenible (2015).

2. Mucho se ha hablado de la necesidad de reformar el Consejo de Seguridad y otros órganos de las Naciones Unidas para hacer los más rápidos. ¿Qué reformas cree que beneficiarían al Sur Global y qué tan viables son en el contexto actual que justamente ha escrito?

Aquí hay dos respuestas, una realista y otra idealista. Desde el punto de vista idealista, todos sabemos que es necesario una reforma del Consejo de Seguridad que refleje lo que es el mundo hoy, y que permita fortalecer así los marcos de gobernanza y el Derecho Internacional.

A 2025, tenemos una Carta de Naciones Unidas que sigue siendo la misma de hace 80 años. Es una carta anacrónica frente a los retos que representa hoy en día no solamente el funcionamiento de la ONU, sino el mundo. Un mundo en el cual los Estados no son los únicos agentes o actores de ese sistema, sino que hablamos del auge de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), del sector privado e incluso los propios gobiernos locales y regionales.

Es decir, hablamos también del auge de algunas empresas multinacionales que tienen un rol importante en la toma de decisiones en materia económica, también los individuos por ejemplo, hoy en día es necesario incluir en nuestros análisis y reflexiones el enfoque multiactor, que nos permita comprender un nuevo proceso de toma de decisiones, que de cierta forma debe ser mucho más incluyen-

te porque refleja lo que es el mundo en la actualidad.

Por lo tanto, una reforma del Consejo de Seguridad partiría por ampliar el número de miembros permanentes. Desde hace varias décadas hay un grupo de cuatro países: Alemania, Japón, Brasil e India, los cuales han venido abogando por un lugar, por un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Por lo tanto, esta reforma se ha discutido muchas veces. Es una discusión que se ha venido dando desde la década de los setentas. El primero en plantearlo fue Brasil, sobre el lugar que debía ocupar como líder regional sudamericano. Así que, desde el punto de vista idealista, sí, es necesaria una reforma al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, pero no solo a la ampliación de sus miembros, sino también a cómo se toman las decisiones y cuál es el alcance que tiene este consejo. Estas tres cosas son necesarias e ideales.

Pero desde el punto de vista realista, hemos visto que han pasado 80 años, que estas discusiones se han dado en el marco de la Asamblea General de Naciones Unidas sin ningún éxito, ni China, ni Estados Unidos, ni Rusia ni Francia ni el Reino Unido han estado dispuestos a ceder un poder que es absolutamente importante y exclusivo para ellos.

Esa analogía de que el Consejo de Seguridad es el policía del mundo es real de alguna manera. Estos países tienen el control de lo que implica tomar decisiones en el marco de este órgano, porque sus decisiones son vinculantes para los demás Estados que hacen parte de la organización. Por lo tanto, ahí hay una ventaja que,

pensándolo desde el punto de vista realista, no van a estar dispuestos a ceder el poder que representa ser miembros permanentes.

Ligado a lo anterior, no creo que el actual gobierno de los Estados Unidos, que ha mostrado una posición mucho más aislacionista en el manejo de su política exterior esté dispuesto a aprobar una ampliación del número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad. No creo que esté dispuesto a ceder poder, ni permitir a otros países involucrarse en el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad internacional, por el contrario, lo que está queriendo demostrar es que quiere recuperar el poder que los Estados Unidos en algún momento tuvo en el sistema internacional y dentro de ese órgano.

Entonces, considero que esa reforma del Consejo de Seguridad donde el Sur Global tenga hoy un lugar más preponderante no va a pasar y no va a pasar porque precisamente las condiciones no están dadas para que esa negociación o conversación se dé, no es una conversación fácil ni de interés en estos momentos.

Adicionalmente, porque no solamente en el marco de estos cinco países que hacen parte del Consejo de Seguridad no están dadas las condiciones para que ello ocurra, sino que en las propias regiones tampoco. Si nos vamos al caso de América Latina y analizamos una eventual anexión de Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad, cuando se empiece a dar ese debate, si se llegase a dar, el primero que va a decir que le corresponderá ese lugar en el Consejo de Seguridad en representación de América Latina será México.

Esto lo ilustro simplemente para mostrar que a nivel regional también empezará una pugna por quién, o quiénes, deberían ser el representante que va a ocupar ese asiento en el Consejo de Seguridad como poder regional. Lo mismo ocurriría en otras regiones, observemos el caso de Japón, en Asia también hay otros poderes emergentes que seguramente se van a oponer a que sean estos países. Al igual que al caso latinoamericano, acá no será porque quieran ocupar una silla, sino porque quieren frenar el ingreso de esos países. Es decir, en el caso de India tenemos a su país vecino Pakistán, que claramente no va a votar a favor de que India ocupe un lugar en el Consejo Permanente de Naciones Unidas. Hay cuestiones geopolíticas dentro de las propias regiones que no permitirían que se lleve a cabo una reforma tan de fondo o de manera tan estructural como sería el ideal.

Entonces, aquí nos debatimos en esas dicotomías propias de las relaciones internacionales, entre juegos de poder y entre estas negociaciones que son complejas porque incorporan de fondo otros asuntos que van más allá de la simple reforma del Consejo de Seguridad.

3. La CSS ha sido clave para el intercambio de conocimientos y tecnología entre países en desarrollo. ¿Cuáles han sido los principales logros en esta área y qué desafíos persisten para que se traduzca en un desarrollo sostenible a largo plazo?

La CSS creo que es una herramienta complementaria con la que los países del Sur Global cuentan y en especial América Latina —que es el caso al que mayor seguimiento le he podido

“Se ha tratado de mostrar de manera muy romántica que la CSS realmente va a cambiar nuestras realidades en materia social, pero cuando observamos el verdadero impacto que tiene sobre los países que la practican bien, sea como socio receptor o como socio donante, su impacto es mínimo.”

hacer— que se volvió un instrumento de política exterior. A través de esta se fortalecen las alianzas con los vecinos, se determina con quiénes se quiere cooperar más y en qué temáticas principalmente.

Sin embargo, siento que desde el punto de vista político se ha tratado de mostrar de manera muy romántica que la CSS realmente va a cambiar nuestras realidades en materia social, pero cuando observamos el verdadero impacto que tiene sobre los países que la practican bien, sea como socio receptor o como socio donante, su impacto es mínimo.

Es mínimo en la medida que no existen mecanismos de cuantificación que sean lo suficientemente claros o sólidos que den cuenta de su poder

transformador, lo que sí sucede con la ayuda oficial al desarrollo, que se puede cuantificar, medir. Cuando tienes ayuda oficial al desarrollo tú puedes medir realmente cuántos montos ingresaron a un país, a qué sectores exactamente, es decir, hay una variable cuantificable que es mucho más fácil de hacerle seguimiento para ahí sí determinar qué tan eficaz fue esa cooperación o no.

En el caso de la CSS, al final este intercambio de prácticas, de conocimientos y demás, puede ser todo y nada. Es decir, puede ir desde un *webinar* hasta realmente el desarrollo de un proyecto conjunto entre dos países. No obstante, hay unos tímidos avances, por ejemplo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que es hacia donde los países del Sur Global están apuntando con la CSS, son un insumo para la medición, porque la CSS debe apuntar a uno de esos 17 objetivos. De esta forma, quienes cooperan bajo esta modalidad, deben preguntarse al momento de formular un proyecto o de definir una iniciativa de colaboración, cómo eso beneficiará su proceso de desarrollo.

En total, estos 17 Objetivos de Desarrollo están constituidos en 276 indicadores, que es lo que construyen esta Agenda 2030. En la región, por ejemplo, según datos oficiales de la Comisión Económica para América Latina a 2023, no hay datos suficientes, 98 van avanzando y 44 aún están lejos de ser alcanzados.

¿Eso qué nos está diciendo? Que ya nos quedan cinco años para el cumplimiento de estos objetivos y para acelerar en el cumplimiento de los que al menos van por buen camino lo primero que necesitamos son más y

mejores datos. Como región en América Latina, siguen existiendo muchos rezagos importantes, por ejemplo, frente a la modernización de nuestros sistemas estadísticos.

Entonces de nuevo surge la pregunta, ¿Cómo hacer seguimiento realmente a lo que estamos haciendo, si no hay datos? Sin datos no podemos tomar decisiones, si no podemos tomar decisiones, no podemos impactar. Por ello, considero que para fortalecer los marcos de CSS orientados al cumplimiento de los ODS es fundamental contar con mecanismos de integración regional suficientemente sólidos que permitan identificar con claridad cuáles son los objetivos que deben ser priorizados.

El fin de la pobreza, el fin del hambre, temas de igualdad, temas de cambio climático, ¿cuáles son los que tenemos entonces que priorizar? Los Estados siguen trabajando de manera muy individual, cada país se centra en sus problemáticas locales y en sus intereses nacionales y ya no se piensa en marcos de cooperación más ambiciosos que vayan más allá del espectro político. Lamentablemente, a pesar de la larga historia de integración que hay en la región, seguimos sin contar con un mecanismo lo suficientemente sólido o estable que permita poder avanzar frente a lo que son esos ODS.

Con decir, por ejemplo, para poner una cifra, actualmente la región cuenta con más de 18 mecanismos de integración regional, mecanismos que son de todo tipo: económico, social, político, híbridos, hacen de todo. Y cuando haces el ejercicio de mirar qué hace cada uno de estos mecanismos, te encuentras con una suerte de sola-

pamiento no solamente en las funciones sino también en las acciones. Hay muy buena voluntad de los Estados por cooperar, pero al momento de tener que materializar o de llevar a la acción esos acuerdos, pesan más los factores ideológicos, pero también la debilidad de las instituciones, no solamente a nivel regional sino a nivel interno de cada uno de los países, y entonces no hay seguimiento, continuidad o evaluación frente a lo acordado.

Acá hay un factor técnico que es importante fortalecer. La integración también tiene que pasar por unos factores técnicos que son relevantes, que hay que tener presentes y que no se están reflejando en esos acuerdos de cooperación.

Por lo tanto, la CSS seguirá siendo un instrumento ideal para que los países puedan priorizar cuáles son sus estrategias frente a otros, para que los países puedan compartir o exportar o difundir aquellos temas en los cuales han adquirido una experticia, pero cuyo verdadero impacto para el desarrollo de los países seguimos desconociendo.

En el caso de Colombia, por ejemplo, siempre hablamos de los temas de seguridad que resultan ser relevantes. En el caso de Brasil, los temas agroindustriales, en materia de educación, etcétera. Cada país ha venido fortaleciendo un mecanismo puntual, pero el impacto realmente es mínimo.

4. Ante la creciente fragmentación geopolítica y el auge de nuevas potencias, ¿cómo puede la CSS seguir siendo un mecanismo efectivo de desarrollo e integración sin depen-

der de los modelos tradicionales, por ejemplo de asistencia internacional?

En este momento estamos viviendo precisamente una coyuntura a nivel internacional delicada porque precisamente uno de los actores más importantes en materia de cooperación a nivel global, que es la USAID, la Agencia de los Estados Unidos para la Ayuda Internacional, congeló sus recursos a nivel global con el propósito de disminuirla en los próximos años.

En el caso de muchos países había una alta dependencia y unos altos flujos de recursos para el desarrollo de proyectos en materia social, principalmente en agenda de salud, en agenda en temas de educación.

No obstante, ya era algo que venía sucediendo, la decisión del gobierno de Estados Unidos acelera el proceso de reducción de fondos de ayuda oficial. Pero reitero, ya se venía observando una disminución de los flujos de ayuda oficial al desarrollo a nivel global, no solamente de los Estados Unidos, sino también por parte de otros actores que también son importantes en ese sentido, y que también venían disminuyendo sus flujos porque se establecen otras prioridades.

Esto, de alguna manera, es lo que venía permitiendo que se fortalecieran otras modalidades como la CSS o como la cooperación triangular, por señalar algunos ejemplos, es decir, la disminución de flujos de cooperación estaba llevando a que los países del Sur Global buscaran herramientas o instrumentos complementarios, solo que ahora hay que acelerar en la búsqueda de instrumentos de financiación y diversificación de socios para el

desarrollo, que pueden estar dentro del mismo Sur Global.

Porque de alguna manera, esos flujos seguían o siguen siendo relevantes para muchos lugares, sobre todo países del Sur Global clasificados como países menos avanzados. En este caso, tras la disminución de la ayuda para el desarrollo proveniente del Norte Global, la CSS, sin lugar a duda, no está en la capacidad de reemplazar esos flujos de cooperación. La CSS es un rubro que sigue siendo mínimo frente a lo que daba realmente estos otros grandes flujos de cooperación que además eran económicos y financieros.

La CSS es más asistencia técnica, hace referencia a compartir buenas prácticas, ideas, pero no necesariamente financiación como tal. En este caso, hay que empezar a ver hacia otros actores emergentes en materia de cooperación, que, repito, no van a reemplazar esos flujos que prevenían o que venían de muchos países que hacen parte del Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Lo que sí es que, de alguna manera, hay que empezar a diversificar fuentes. Hay que empezar a mirar en el sector privado, hay que empezar a mirar otro tipo de actores. Por ejemplo, hay países árabes que están empezando a financiar proyectos de cooperación. Entre otros ejemplos, está el caso de Corea del Sur, un país que ha venido incrementando sus flujos de ayuda oficial al desarrollo con países que son considerados estratégicos en sus relaciones bilaterales, en el caso de Sur América es con Paraguay, Perú y Colombia.

Existen otro tipo de actores que tienen una presencia importante en este campo, tal es el caso de China que está buscando ocupar esos espacios en materia de cooperación, pero bajo el modelo y las condiciones chinas, que no son las mismas de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, porque también es más evidente su modelo de inversión.

Ahí, digamos, mi respuesta sería distinta a la de un sinólogo. Un sinólogo te va a decir de pronto que sí, que China efectivamente va a venir a ocupar esos espacios y no hay otros intereses, bueno yo te diría que no necesariamente creo que sea tan desinteresado. Creo que China, está sufriendo un proceso de transformación sin precedentes, y su relación con el Sur Global es clave, pero su inserción en marcos de cooperación será un proceso paulatino y no tan inmediato como muchos gobiernos creen, porque creo que esto irá atado más a unos proyectos de inversión que hacia otra cosa.

Sin embargo, volviendo a la CSS, por otro lado, tiene un rol importante en nuestros países. Y es que ese rol de alguna manera ha permitido que esa narrativa, que se ha construido alrededor de la CSS, ha dotado a ese Sur Global de múltiples identidades, creando distintos sures, pero distintos sures que se encuentran en algún punto, en el cual eso les ha permitido fortalecer negociaciones, alianzas, y que de manera bilateral cada país tendrá que empezar a mirar hacia dónde quiere mirar en ese Sur.

Pero repito algo que te dije en la respuesta anterior, ahí es fundamental también mirar cómo desde el punto de vista regional se fortalecen estos mecanismos. La Unión Africana tiene

un terreno en el cual ha avanzado, lo que no quiere decir que no tenga que continuar fortaleciendo sus instituciones, y promover que poco a poco algunos de sus miembros sean menos dependientes de la cooperación internacional, pero destaco que hay un marco institucional importante que en materia de desarrollo se articula alrededor de lo que se denomina el NEPAD (Nueva Alianza para el Desarrollo de África), en el que el continente se proyecta a 2063, ese es un ejemplo interesante de alianzas Sur-Sur. También podría señalarse en el caso de Asia a la ASEAN (Asociación de Naciones de Asia Sudoriental).

En América Latina, creo que tenemos mucho que aprender frente a estos mecanismos. En cuanto a la CSS, solo termino preguntando, ¿qué buscamos como región realmente alcanzar o fortalecer? Porque una cosa es el campo de lo político, desde donde más dinamismo hay, pero otra cosa es lo económico, donde aún hay enormes retos.

5. **A 80 años de la fundación de la ONU, ¿cómo ha evolucionado el papel del Sur Global dentro de la organización y qué cambios considera más significativos en su influencia y participación?**

Aquí, agregando algo que ha sido importante, de alguna manera también la participación de los países del Sur Global en Naciones Unidas ha ampliado los temas de la agenda. La diversificó más allá de solamente hablar de temas de seguridad y paz, sino que también empezó a involucrar otros temas que podrían ser denominados como *soft power*.

Temas que, en la praxis, realmente no son tan importantes dentro de la agenda, pero que sí son relevantes, que son estructurales porque permiten que al largo plazo se logren prevenir los problemas propios de *hard power* o esos temas duros de la agenda internacional en materia de seguridad.

Los países del sur global han presionado sobre todo alrededor de agendas medioambientales, alrededor de temas de cambio climático, alrededor de ver el rol que tienen estos pequeños países insulares, por ejemplo. Estos países insulares presionan en la ONU para ser oídos, para que se tomen decisiones, para que se creen fondos que logren financiar proyectos de alerta temprana, de manejo de riesgo en desastres o de mitigación y adaptación al cambio climático. Como lo señalé, las Naciones Unidas le han facilitado a este grupo de países tener una voz.

Otro tema que no se ha señalado y va muy de la mano con todo lo que hasta acá se ha mencionado, la ONU tienen una crisis de identidad. Por un lado, es un actor, un sujeto de Derecho Internacional, que es sujeto de derecho y de deberes y, por lo tanto, tiene autonomía de toma de decisión. Pero esto es cuestionable, porque las Naciones Unidas, de alguna manera: son lo que los Estados quieren que sea. Parafraseando a Alexander Wendt: las Naciones Unidas llegan hasta donde los propios Estados le permiten, porque son los que limitan su accionar.

Las Naciones Unidas son creadas por los Estados y para los Estados, entonces pensar en que tiene una capacidad o una autonomía, no es real. Por ejemplo, cada vez que sale el Secretario de Naciones Unidas a decir algo

“Las Naciones Unidas, de alguna manera, son lo que los Estados quieren que sea.”

que a algún país no le gusta, lo vetan, o lo sancionan, o tiene algún tipo de cuestionamiento por parte de alguno de los miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Decimos “las Naciones Unidas son un foro, son un espacio de discusión”, le estamos dando entonces un alcance muy limitado, frente a lo que pretende ser una organización. Y frente a esto cuestionamos que “si es un foro, sale absolutamente costoso mantener toda esta burocracia”, no solamente en Nueva York o no solamente en La Haya, sino pensemos en todas las representaciones que tienen sus órganos y programas alrededor del mundo.

Y en ese sentido, vemos un doble rol de las Naciones Unidas: como sujeto de derecho, como actor de las relaciones internacionales, o como foro, pero hay un tercer rol, y es la ONU como una proveedora de normas y de leyes, y hoy en día empieza a cuestionarse este rol.

Entonces, seguimos tratando de resolver esa pregunta de realmente qué son las Naciones Unidas, ¿cuál es el alcance que le queremos dar? Y creo que el rol del Sur Global ha estado precisamente en tratar de que la organización tenga un rol como foro, como un espacio en el que cada vez más hay una participación de otros actores distintos a los Estados,

donde Naciones Unidas es el que los propicia, pero que no tome decisiones autónomas.

Por ejemplo, en estos encuentros globales donde cada vez participan más las ciudades, las redes de ciudades, donde participan y tienen voz las organizaciones no gubernamentales que están acreditadas ante Naciones Unidas, cuando hacen espacios en los que invitan a las grandes empresas multinacionales también a debatir, este tipo de encuentros fortalecen la gobernanza.

El Pacto Global del año 2000 era eso, vincular otros actores no estatales en el cumplimiento de acuerdos globales. Desde esa mirada, los países del Sur Global creo que buscan reivindicar la organización que otros poco a poco quieren debilitar porque no responde de manera tan evidente a sus intereses. En este momento está en un punto crítico y ahí los países del Sur Global son los defensores de este multilateralismo que les ha sido también muy útil y necesario.

Otro ejemplo claro de las transformaciones que estamos empezando a observar, es que la competencia de Estados Unidos y de China no es sólo en materia comercial. Observamos algo interesante —digo interesante para los que estudiamos relaciones internacionales y tenemos que analizar estos fenómenos— en el tono de las declaraciones, cambian las narrativas. Por ejemplo, el artífice del multilateralismo que conocemos en la actualidad es Estados Unidos, pero hoy es el que más cuestiona la necesidad de contar con una organización que dejó de servir a sus intereses nacionales.

Y por el otro lado, el defensor se vuelve China, que entonces habla de que hay que defender el multilateralismo. Sin duda, estamos transitando por un momento en el que hay nuevas reglas y roles.

6. De cara a las próximas décadas, ¿cómo imagina el rol del Sur Global en las Naciones Unidas? ¿Qué estrategias deberían adoptar estos países para consolidar una mayor influencia en la gobernanza internacional?

Esta es una pregunta compleja, puesto que si hay algo complicado en la actualidad es, precisamente, hacer estos escenarios prospectivos frente a tanta incertidumbre.

Yo creo que nuevamente la incertidumbre vuelve a jugar en nuestros análisis como una variable que no podemos desconocer, pero no por eso no podemos proponer, así que ¿cómo me lo imagino de cara al futuro?

Yo insisto en que hay que volver a los marcos regionales, hay que fortalecer el regionalismo para fortalecer el multilateralismo, de alguna manera estos individualismos, traducidos en nacionalismos que estamos evidenciando, debilita el multilateralismo.

Se necesita mirar los marcos actuales de gobernanza regional, revisar cómo pueden favorecer la toma de decisiones en lo multilateral. No se trata de llegar alineados frente a una u otra decisión, sería casi que imposible ponerse de acuerdo con muchos gobiernos con tintes ideológicos tan dispares, pero sí creo que se trata de llegar mucho más cohesionados en el sentido de tener claro cuáles son esos temas de la agenda que son de interés regional.

Y sobre todo, fortalecer nuevamente un sistema de normas y de reglas que se ha venido relajando. Ahora vemos como algunos países se pasan por encima del Derecho Internacional y al final no pasa nada, o porque no eran normas vinculantes; o, porque eran simplemente acuerdos de buena fe entre los Estados y ya. Yo creo que acá es importante recuperar esos marcos de negociación para fortalecer lo regional.

Las Naciones Unidas se tienen que transformar, por supuesto. Las instituciones o las organizaciones internacionales surgen de la necesidad de solucionar un problema muy puntual, un problema que teníamos hace 80 años, pero en este momento hay nuevos problemas, hay nuevos retos y hay que superar estos escenarios de incertidumbre.

Sin embargo, lo que estamos viendo es que puede llegar a ser contradictorio, porque a pesar de que queremos y sabemos que tenemos que cambiar las instituciones que tenemos, eso implica también cambiar las normas que tenemos. Pero cambiar las normas que tenemos conlleva tener debates que no se quieren dar. Entonces, la respuesta fácil sería decirte que hay que reformar las Naciones Unidas. Y para reformar las Naciones Unidas, tenemos que estar dispuestos a cambiar las normas bajo las cuales se venían estableciendo esas instituciones.

Sin embargo, ahora ya no solo se trata de cambiar las normas, que un grupo de países presione, las normas cambian cuando todos los agentes involucrados entienden cuáles son los beneficios que el cambio de esas normas les va a traer y están dispuestos

a ceder en algo, su poder, su estatus, su liderazgo, etc. Pero en los tiempos que atravesamos, eso no es claro, no se conocen los beneficios que el cambio de normas podría traer, porque no se sabe que cambio queremos o impuesto por quien.

Así que insisto —siendo optimista— el diálogo, las negociaciones y todo lo que se convoque deberá provenir de ámbitos regionales de cooperación. Pero sin ser demasiado romántica, ilusa, porque en América Latina los factores ideológicos siguen siendo absolutamente divisorios en nuestra región. Simplemente debemos comprender que nuestra región siempre se va a estar moviendo entre los péndulos políticos de derecha e izquierda, incluso en un mismo país en distintos gobiernos. Por ello, debemos buscar acuerdos que sean más pragmáticos, menos ideológicos.

Un pragmatismo que permita que las instituciones surtan un proceso mucho más técnico que político. Sería clave dejar que el trabajo más técnico continúe sin interferencias políticas, aquí de pronto devolvernos a estudiar a un teórico de las relaciones internacionales, David Mitrany, que hablaba precisamente de ese enfoque funcionalista. ¿Cómo lograr una arquitectura que sea funcional, que sea flexible cuando hablamos de América Latina?

Finalmente, contestando de manera sucinta a tu pregunta, creo que a largo plazo la única alternativa es reformar la ONU, para que vuelva a tener credibilidad, representatividad y voz. Pero, reitero, para reformarla hay que estar dispuestos a cambiar las normas que la rigen hoy en día. Y para cambiar las normas, hay que estar dispuestos a negociar en bloques, pero

esas negociaciones deberán empezar a darse desde el ámbito regional.

7. ¿Nos podría compartir sus reflexiones finales sobre los temas conversados?

Una reflexión final es que creo que a pesar de lo sombrías que se puedan ver las cosas en este momento, acabar las Naciones Unidas no es una opción. Yo creo que las Naciones Unidas, de alguna manera, también nos han permitido como humanidad progresar, hoy somos ciudadanos del mundo. Y ojalá los mandatarios o quienes tienen que tomar las decisiones, lo hicieran más en aras del beneficio colectivo y no solamente de los intereses nacionales.

Estamos volviendo otra vez a unos conceptos de guerra, donde pesan

estas ideas y estos preceptos realistas ante los cuales, siempre he creído, la solución son las instituciones sólidas, las instituciones transparentes y las instituciones a las cuales se les da algún grado de autonomía y pueden contribuir a resolver los problemas de manera conjunta.

Y que sin duda, hay que crear nuevas normas en el marco del Derecho Internacional que, de alguna forma, limiten el comportamiento egoísta de los Estados, permitan que se den estas negociaciones, estos diálogos, pero que se materialicen en resultados que nos beneficien a todos, que se cumplan los acuerdos a los cuales se llegan, de lo contrario, se seguirán redactando muchos tratados, y firmando acuerdos que se quedarán simplemente en acuerdos de buena voluntad sin un mayor alcance. ◆