

# **¿DEL MULTILATERALISMO AL “PRIMERO YO”? SOBRE EL RETIRO DE LOS MIEMBROS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN TIEMPOS DE POLICRISIS**

***FROM MULTILATERALISM TO “ME FIRST”? ABOUT MEMBERS’  
WITHDRAWAL FROM INTERNATIONAL ORGANISATIONS IN TIMES  
OF POLYCRISIS***

**MAGDALENA BAS VILIZZIO<sup>1\*</sup>**

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO JURÍDICO-CONCEPTUAL: EL RETIRO DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN EL DERECHO INTERNACIONAL. III. ASPECTOS METODOLÓGICOS. IV. EL RETIRO DE ESTADOS UNIDOS DE LA OMS Y LA UNESCO (2025): FORMALIDADES, EFECTO CONTAGIO Y FACTORES IMPULSORES. V. LOS “DISIDENTES” DEL RÉGIMEN DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INVERSOR-ESTADO Y SU RETIRO DEL CIADI. VI. LOS DERECHOS HUMANOS Y EL RETIRO DE NICARAGUA Y VENEZUELA DE LA OEA. VII. CONCLUSIONES.

**RESUMEN:** La policrisis y la entropía caracterizan el sistema internacional contemporáneo, donde múltiples crisis convergen simultáneamente. En este entorno, el Derecho Internacional enfrenta el doble desafío del cuestionamiento de los compromisos internacionales y el creciente escepticismo hacia el multilateralismo por parte de actores clave. Ejemplos recientes incluyen el inicio del proceso de retiro de Estados Unidos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO), lo que generó un efecto contagio en el caso de Argentina con la OMS. Estos acontecimientos plantean la necesidad de examinar las normas que regulan el retiro de un Estado de una organización internacional y sus implicaciones a nivel doméstico e internacional. Este artículo aborda dos preguntas principales: ¿Qué características y factores impulsores subyacen a los recientes retiros de Estados Unidos en el contexto de la policrisis? ¿En qué se diferencian de otros precedentes en términos de motivación y contexto internacional? Para responder a estas cuestiones, se analizan y comparan casos en dos organizaciones clave: 1) el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), examinando los retiros de Bolivia (2007), Ecuador (2009-2021), Venezuela (2012) y Honduras (2024); 2) la Organización de los Estados Americanos (OEA), con los casos de Nicaragua (2023) y Venezuela (cuyo retiro, presentado en 2017, fue revocado en 2019).

**ABSTRACT:** *Polycriisis and entropy characterise the contemporary international system, where multiple crises converge simultaneously. In this environment, International Law faces the dual challenge of international commitments being questioned and a growing scepticism toward multilateralism from key actors. Recent examples include the United States initiating withdrawal from the World Health Organisation (WHO) and the United Nations*

---

Fecha de recepción del trabajo: 17 de septiembre de 2025. Fecha de aceptación de la versión final: 17 de noviembre de 2025.

\* Profesora Agregada (Grado 4) de Derecho Internacional Público de la Universidad de la República e Investigadora Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores (Uruguay). Profesora de Retos y Dinámicas Globales de la Universidad de Monterrey e Investigadora Nacional del Sistema Nacional de Investigadores (México). Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina). Posdoctorado en Derechos humanos y empresas en la Universidad de Monterrey (Méjico). Email: [magdalena.bas@fder.edu.uy](mailto:magdalena.bas@fder.edu.uy).

*Educational, Scientific and Cultural Organisation (UNESCO), which also triggered a contagion effect in Argentina's case. These events underscore the need to examine the international norms governing a state's withdrawal from an international organisation, as well as their domestic and international implications. This article addresses two main questions: What are the characteristics and drivers of the recent United States withdrawals in the context of the polycrisis? How do they differ from other precedents in terms of motivation and international context? To answer these questions, cases from two key organizations are analyzed and compared: 1) International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID), by examining the withdrawals of Bolivia (2007), Ecuador (2009-2021), Venezuela (2012), and Honduras (2024); 2) Organization of American States (OAS), with the cases of Nicaragua (2023) and Venezuela (whose withdrawal, submitted in 2017, was revoked in 2019).*

**PALABRAS CLAVE:** Retiro; Organizaciones Internacionales; Multilateralismo; Policrisis

**KEYWORDS:** Withdrawal; International Organisations; Multilateralism; Polycrisis

## I. INTRODUCCIÓN

La policrisis y la entropía definen el sistema internacional actual. La pospandemia de la COVID-19, el auge de narrativas iliberales en el ámbito político, el cambio climático, los conflictos armados en Ucrania y Gaza, la denominada “guerra arancelaria”, así como la crisis migratoria y humanitaria, son solo algunos de los desafíos que convergen simultáneamente. Sin embargo, la policrisis va más allá de la suma de estas crisis individuales. Como señala Tooze (2023), su impacto es aún más abrumador debido a la interconexión de múltiples capas que interactúan de manera multicausal, no lineal y permeable, sin una reversibilidad absoluta, además de generar nuevos “cisnes negros” (Lawrence et al., 2024, p. 4).

En este contexto, el Derecho Internacional enfrenta un doble desafío: el cuestionamiento de los compromisos internacionales y el creciente escepticismo hacia el multilateralismo por parte de actores clave. Ejemplos recientes incluyen el proceso de retiro de Estados Unidos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés), así como el efecto de contagio en Argentina respecto a la OMS. Existen antecedentes en diversas organizaciones tanto generales como especializadas, universales o regionales. Son ilustrativos los 24 retiros de la Sociedad de Naciones, el retiro temporal de Indonesia de la Organización de las Naciones Unidas (1965-1966), la salida de Marruecos de la Organización para la Unidad Africana (1984), o la salida de Qatar de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (2019), entre otros.

El creciente número de retiros pone de manifiesto la necesidad de revisar las normas y las lógicas causales que rigen la desvinculación estatal de organizaciones internacionales de carácter multilateral. En este sentido, es pertinente recordar que el multilateralismo no es meramente la coordinación de políticas exteriores entre dos o más Estados, como explica John Ruggie (1992). Abandonando una mirada meramente cuantitativa, el multilateralismo es una forma de relacionamiento institucional entre Estados, basada en tres pilares interconectados: 1) los principios generalizados de conducta —cambiando el foco de los intereses individuales a la conducta colectiva bajo parámetros preestablecidos, que moldean las conductas individuales—; 2) la indivisibilidad, en las relaciones entre los miembros del grupo, como construcción social; 3) la reciprocidad difusa —en el entendido de que los beneficios de ser parte se obtendrán en el agregado y a largo plazo— (Ruggie, 1992).

Con estas ideas en mente, esta pieza se estructurará en torno a dos preguntas guía: ¿Qué características y factores impulsores subyacen a los recientes retiros de Estados Unidos en el contexto de la policrisis? ¿En qué se diferencian de otros precedentes en términos de motivación y de contexto internacional?

El análisis ha revelado divergencias en los factores impulsores. La policrisis ha intensificado la fragilidad del multilateralismo, lo que evidencia una dualidad en las causas del retiro. Esta dualidad distingue entre mecanismos causales sistémicos/geopolíticos (el caso de Estados Unidos en la OMS y la UNESCO) y mecanismos causales domésticos/normativos (los antecedentes de Bolivia, Ecuador, Venezuela y Honduras en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI) y de Venezuela y Nicaragua en la Organización de Estados Americanos (OEA)). Esta pieza se distancia de un enfoque exclusivamente descriptivo al adoptar la metodología de rastreo de procesos, como se explicará en la sección dedicada a la metodología.

La selección de la muestra no probabilística de casos en el marco de diferentes organizaciones multilaterales (OMS/UNESCO, por un lado, y CIADI/OEA, por otro) no es aleatoria, sino intencional. Esta elección se justifica por la necesidad metodológica de contrastar la variable causal principal (el factor impulsor del retiro) entre la lógica de posicionamiento geopolítico y de disputa por la hegemonía (Estados Unidos) y la lógica de defensa de la soberanía (Bolivia, Ecuador, Venezuela y Honduras en el CIADI) o de la resistencia a adecuar conductas a los principios institucionales (Venezuela y Nicaragua en la OEA).

## **II. MARCO JURÍDICO-CONCEPTUAL: EL RETIRO DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN EL DERECHO INTERNACIONAL**

Este trabajo analiza únicamente el retiro voluntario de un miembro de una organización internacional. No incluye la expulsión o suspensión, salvo que esta última conduzca a un retiro voluntario<sup>1</sup>. En este sentido, se emplea el término retiro o retirada de un Estado miembro de una organización internacional cuando se realiza en ejercicio voluntario de su soberanía, y procede mediante la denuncia unilateral<sup>2</sup> de su carta constitutiva. La intersección entre el derecho que regula los tratados y el derecho propio de una organización internacional genera un espacio legal único (Brölmann et al., 2018, p. 251), donde pueden concebirse normas particulares para cada organización, con mayor o menor grado de complejidad, formalidades, condiciones<sup>3</sup>, plazos para presentar las denuncias, plazos en que la denuncia surte efecto, etc.

---

1 Para el estudio de estos dos últimos véase von Borzyskowski y Vabulas (2025).

2 En este sentido, se trata de un acto unilateral no autónomo puesto que se encuentra vinculado a una fuente (tratado).

3 En general no se establecen condiciones para el retiro de un miembro de una organización internacional, aunque la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas constituye una excepción de interés. En el artículo XVI de la Convención sobre las Armas Químicas supedita la denuncia de la convención a que el Estado constate que existen acontecimientos extraordinarios relacionados vinculados con el acuerdo que pusieron en peligro los intereses supremos del país. Al momento de la notificación de la denuncia, debe exponer dichos motivos.

Si bien la gran mayoría de las cartas constitutivas contienen una cláusula de denuncia unilateral, existen otros casos relevantes que no, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la OMS o la Unión Europea previo al Tratado de Lisboa (2009). En estos casos que, *per se*, pueden resultar controvertidos (Duxbury, 2011, p. 21), es de aplicación el Derecho Internacional General. Conforme al artículo 5 de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados entre Estados, se aplican las normas de dicho acuerdo a los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales. Específicamente, el artículo 56 prevé solo dos casos en los que es factible la denuncia, esto es: cuando consta que las partes tuvieron la intención de admitir la posibilidad de que el tratado sea denunciado, o que el derecho a denunciar se infiera de la naturaleza del tratado. En cualquiera de las dos posibilidades, la denuncia deberá ser notificada con al menos doce meses de anticipación.

Además de la naturaleza de acto unilateral, Niels Blokker (2021, pp. 5-9) señala otros cinco elementos característicos del retiro de un miembro de una organización internacional. En segundo lugar, las cartas constitutivas de las organizaciones internacionales en general no prohíben el retiro de los miembros, aunque pueden establecer un plazo determinado en el que el retiro no está permitido; por ejemplo, la Organización del Tratado del Atlántico Norte prevé un período de 20 años (artículo 13). En tercer lugar, la denuncia suele surtir efecto en un período determinado, por ejemplo, en el caso del CIADI, la denuncia al Convenio de Washington entra en vigor seis meses después de la notificación (artículo 71). Vinculado a lo anterior, el aviso de retiro siempre puede revocarse, como lo hizo Estados Unidos al inicio de la Administración Biden respecto al retiro de la OMS presentado por la Administración Trump en 2020.

En quinto lugar, las obligaciones del Estado miembro deben cumplirse para que su retiro sea efectivo, por ejemplo, el pago de las contribuciones, como se analizará más adelante para el caso de Estados Unidos en la OMS en 2025. Finalmente, el autor señala que el proceso de retiro suele ser similar en todos los casos: notificación al Estado depositario o a quien corresponda, este informa a los demás miembros, y cumplido el plazo de transición, este surte efecto. La Unión Europea, mediante el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, constituye una excepción, ya que establece un proceso complejo. La singularidad de este proceso radica en su carácter negociado, en contraste con la unilateralidad que rige la mayoría de las denuncias de las cartas constitutivas de otras organizaciones internacionales.

Cabe señalar que la “compleja relación” entre la Unión Europea y el Derecho de los Tratados, en palabras de Paz Andrés Sáenz de Santamaría (2016), así como los efectos políticos y jurídicos que se concretaron con el Brexit, llevan a descartar, de este trabajo, el retiro del Reino Unido de la Unión Europea.

### **III. ASPECTOS METODOLÓGICOS**

En esta investigación se empleó un enfoque cualitativo, llevando a cabo un análisis de datos no lexicográfico, es decir, un análisis de documentos mediante técnicas no intrusivas. Con el fin de garantizar la convergencia y la validación de diversas fuentes, además de realizar una revisión bibliográfica y de los instrumentos jurídicos aplicables, se emplearon otras fuentes primarias y secundarias (anuncios de retiro, respuestas de las organizaciones internaciona-

les, declaraciones públicas, artículos de prensa, resoluciones e informes de organizaciones internacionales). Todos los documentos, junto con su respectiva fuente, están incluidos en el apartado “Documentos oficiales vinculados a los retiros”.

Para establecer una conexión entre los retiros y el contexto en el que se originan, esta investigación adoptó el método de rastreo de procesos explicativo-resultado. Se trata de un método que permite examinar sistemáticamente la evidencia diagnóstica seleccionada, con el objetivo de identificar y trazar la secuencia de mecanismos causales que condujeron al resultado (el retiro) en la unidad de análisis (el Estado). Al buscar vincular una cadena causal larga y concatenada (George y Bennett, 2005, p. 6), el rastreo de procesos permite distinguir si la causa principal del retiro se origina en la esfera doméstica (defensa de la soberanía, conflictos constitucionales, rechazo a la adecuación de los principios institucionales) o en la esfera sistémica (geopolítica, disputa por la hegemonía).

Siguiendo los aportes de Svenja Rauch (2023, pp. 309-310), este método es especialmente útil para el estudio de las organizaciones multilaterales, pues permite analizar la cadena causal entre la conducta de los miembros, la motivación de sus posiciones y sus limitaciones, así como los compromisos que logran alcanzar conjuntamente. Por tanto, también constituye un método efectivo para el estudio de los retiros de los miembros y de los factores que los impulsan, como examina este trabajo.

En cuanto a la selección de casos, se realizó mediante una muestra intencional con el fin de maximizar la variación en la variable causal subyacente (el factor impulsor del retiro) y así verificar la dualidad en la trayectoria causal. Como antecedente, se seleccionan los retiros de dos organizaciones internacionales: 1) el CIADI, con los retiros de Bolivia (2007), Ecuador (2009-2021), Venezuela (2012) y Honduras (2024); 2) la OEA, con los casos de Venezuela (retiro presentado en 2017 y revocado en 2019) y Nicaragua (2023).

Desde una perspectiva jurídica, se llevó a cabo una investigación empírica con el fin de presentar los retiros de las organizaciones internacionales en un contexto político global. Teniendo en cuenta que esta investigación tiende a situarse en los márgenes del Derecho Internacional y las Relaciones Internacionales, el impacto de los hechos y las normas internacionales se superpone. Por lo tanto, esta pieza se distancia de la tradición jurídica que considera al Derecho como un conjunto autosuficiente de principios a los que solo se puede acceder mediante la lectura de sentencias judiciales y estatutos, con escasa o nula referencia al mundo no jurídico (McConville y Hong Chui, 2007, p. 1).

#### **IV. EL RETIRO DE ESTADOS UNIDOS DE LA OMS Y LA UNESCO (2025): FORMALIDADES, EFECTO CONTAGIO Y FACTORES IMPULSORES**

##### **1. Los aspectos formales del retiro de la OMS**

El internacionalista Richard Haass (2020) acuñó el término “doctrina del retiro” en un artículo de *The Washington Post* para describir la política exterior de la primera administración de Donald Trump. Esta doctrina se caracterizó por un marcado interés en denunciar o retirarse de tratados clave, como el Acuerdo de París y el Acuerdo de Asociación Transpacífico. También se mani-

festaba en la salida de organizaciones internacionales como la UNESCO en 2018 y la OMS en pleno apogeo de la pandemia de COVID-19 en 2020. Más allá de los retiros efectivos, durante su primera presidencia, Donald Trump también amenazó con abandonar la Organización Mundial del Comercio e incluso inició un proceso de retirada de la Unión Postal Universal, que luego fue revocado, lo que reflejó un claro rechazo a las instituciones multilaterales.

El lema “America First” en política exterior se tradujo en la priorización de los intereses unilaterales de Estados Unidos por encima del multilateralismo. Este último, paradójicamente, ha sido un pilar fundamental del orden internacional liberal, diseñado a la medida de Estados Unidos y de las naciones occidentales (Tussie, 2019, p. 107). En la segunda presidencia de Donald Trump, la “doctrina del retiro” se potencia con las Órdenes Ejecutivas 14155 (The White House, 20 de enero de 2025), que establece el retiro de la OMS, así como la 14199 (The White House, 4 de febrero de 2025), que determina un nuevo escrutinio de la membresía en la UNESCO, la renovación de su participación en el Consejo de Derechos Humanos, así como el financiamiento a la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (tres situaciones jurídicamente diferentes por la distinta naturaleza de las instituciones).

El retiro de la OMS es particularmente interesante desde el punto de vista jurídico. La Constitución de la organización, de fecha 22 de julio de 1946, no cuenta con una cláusula de denuncia, hecho que lleva a ambas cámaras del Congreso de Estados Unidos a presentar una resolución conjunta para aprobar la membresía estadounidense. Dicha resolución establece que Estados Unidos se reserva el derecho de retirarse con un preaviso de un año, a condición de que sus obligaciones financieras con la organización sean cumplidas para el año fiscal.

Ante la duda presentada por el Departamento Jurídico de la ONU, al momento de recibir el instrumento de ratificación, sobre si Estados Unidos se había convertido en miembro o no de la OMS, la decisión quedó en manos de la Asamblea Mundial de la Salud (OMS, 20 de junio de 1948). En su primera sesión decidió admitir la validez de la ratificación con la reserva del 2 de julio de 1948 (OMS, 24 de junio a 24 de julio de 1948, p. 295). Es la única reserva de este tipo que tiene la Constitución de la OMS y es lo que permite a Estados Unidos iniciar el proceso de denuncia mediante la Orden Ejecutiva 14155 del 20 de enero de 2025 (The White House, 20 de enero de 2025), tal como lo había hecho durante la primera presidencia de Donald Trump el 6 de julio de 2020. Dicha notificación de retiro fue revocada por la Administración Biden mediante una nota dirigida al Secretario General de la ONU el 20 de enero de 2021, antes de que se cumpliera el plazo (Biden, 20 de enero de 2021).

En este punto, es pertinente señalar que desde la OMS se publicó un comunicado en respuesta a la acción de Estados Unidos en 2025. Luego de destacar la relevancia de la organización en el escenario internacional actual, la respuesta cierra indicando que esperan que Estados Unidos reconsideré la decisión y propone un “diálogo constructivo para mantener la alianza entre los Estados Unidos de América y la OMS en beneficio de la salud y el bienestar de millones de personas de todo el mundo” (OMS, 21 de enero de 2025).

Desde la academia, se han planteado dos cuestionamientos sobre el proceso de denuncia: la necesidad de aprobación del Congreso y el cumplimiento, por parte de Estados Unidos, de sus contribuciones a la OMS. En cuanto al primer punto, Donato Greco y Giulia Perrone (2025),

por ejemplo, manifiestan dudas respecto a la validez doméstica del acto unilateral de denuncia como un acto exclusivo del Poder Ejecutivo, puesto que la Declaración conjunta de la Cámara de Representantes y la Cámara de Senadores de 1948, en la que se reserva el derecho de denuncia, no hace referencia explícita a la necesidad de aprobación del Congreso para iniciar el proceso de retiro.

El caso estadounidense presenta un acto unilateral emitido en violación de una norma de carácter fundamental (constitucional), en paralelo con el artículo 46 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados. Sin perjuicio de lo anterior, de interpretarse la necesidad de aprobación del Congreso de la denuncia de Estados Unidos a la Carta de la OMS, conforme a la Declaración conjunta de 1948. Sin entrar en el análisis del derecho interno de Estados Unidos, no parece tener esa naturaleza.

El segundo punto, la reserva de Estados Unidos supedita la denuncia a la Constitución de la OMS al pago de las contribuciones del año fiscal. Conforme a datos de la organización, Estados Unidos es el principal contribuyente, tanto mediante su cuota como mediante aportes voluntarios específicos (aproximadamente el 16% de las contribuciones totales que recibe la organización) (OMS, s.f.). Sin embargo, la Orden Ejecutiva 14155 ha suspendido la transferencia de fondos, apoyos y recursos a la OMS. La cuota correspondiente a 2025 no se pagó ni se incluyó en el Proyecto de Ley de Asignaciones para el Departamento de Estado y Operaciones en el Extranjero para el Año Fiscal 2025. Por tanto, Estados Unidos se encuentra frente a un dilema: no pagar la cuota que le corresponde o retirarse de la organización, como bien señala Jean Galbraith (2025), quien reitera su razonamiento de 2020 durante la primera Administración Trump.

## **2. El efecto contagio**

El efecto contagio del retiro de Estados Unidos de la OMS no se hizo esperar. Mediante el comunicado oficial número 76 de la Oficina del Presidente Javier Milei (5 de febrero de 2025) y alegando motivos similares a los esgrimidos por Estados Unidos, Argentina anunció públicamente su retiro. La notificación de la denuncia de la Constitución de la OMS fue enviada al Secretario General de la ONU, depositario, el 25 de febrero. La denuncia no fue aprobada por el Congreso Argentino, tema que genera un debate doméstico desde el punto de vista del Derecho Constitucional.

No obstante, la situación jurídica difiere de la analizada para Estados Unidos. Como se indicó previamente, la Constitución de la OMS cuenta con una cláusula de denuncia y, aunque Argentina, en su nota al Secretario General de la ONU, considera aplicable la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados, ello es cuestionable. El artículo 56 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados, ya que no consta que las partes hayan tenido que admitir la denuncia, ni se infiere el derecho a denunciar de la naturaleza del tratado.

El proceso institucional interno remite el tema a la Asamblea Mundial de la Salud que se reunió en mayo de 2025 (*addendum* al documento A78/33, ítem 27 de la Agenda), pero el tema

fue pospuesto para la asamblea de mayo de 2026 (OMS, 21 de mayo de 2025). Cabe señalar que la Asamblea podría concluir que se aplica el artículo 56 de la Convención de Viena, aceptando la denuncia en dichos términos, aceptar la denuncia con un período de transición *ad hoc*, o bien podría proponer celebrar un acuerdo posterior entre todas las partes de la Constitución de la OMS, en el que se establezca el retiro de Argentina. La situación actual es de incertidumbre respecto a requisitos, formalidades y plazos aplicables.

El retiro de Argentina de la OMS puede sentar precedente, dado que los casos previos tuvieron otro cariz. En la década del 50, la Asamblea Mundial de la Salud no reconoció como retiros los casos de la Unión Soviética y otros Estados de Europa del Este: Albania, Bulgaria, Bielorrusia (que tenía un asiento independiente aunque era parte de la Unión Soviética), Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Rumania, Ucrania (misma situación que Bielorrusia). Se los consideró como miembros inactivos, y estos retornaron como miembros activos en 1956 poniéndose al día con la cuota correspondiente. (Blokker, 2021, pp. 16-17).

### **3. El retiro de la UNESCO**

El retiro de Estados Unidos de la UNESCO se enmarca dentro de la misma política de la segunda Administración Trump y tiene como antecedente el retiro durante la primera (efectivo el 31 de diciembre de 2018), pero jurídicamente muestra diferencias bien marcadas con el caso de la OMS. Si bien originalmente la Constitución de la UNESCO no incluía una cláusula de denuncia, conforme a la modificación de 1954, el artículo II, numeral 6, lo permite. El miembro que decide retirarse debe notificar al Director General, y tal notificación surte efecto el 31 de diciembre del año siguiente. Como es de esperar, hasta que se haga efectivo, el retiro no impacta en las obligaciones financieras con respecto a la institución.

Con base en dicho artículo, el 22 de julio de 2025, Estados Unidos notificó a la Directora General de la UNESCO su intención de retirarse de la organización, retiro que será efectivo el 31 de diciembre de 2026. En el comunicado se destaca la idea de que la “participación continuada de Estados Unidos en organizaciones internacionales se centrará en promover los intereses estadounidenses con claridad y convicción”, haciendo eco de la idea de “primero yo”. Al igual que en el caso de la OMS, la respuesta de la Directora General Audrey Azoulay tampoco se hizo esperar, señalando que la decisión de Estados Unidos contradice las bases del multilateralismo (Azoulay, 22 de julio de 2025). A diferencia del retiro anterior, la UNESCO mostró estar preparada y espera continuar trabajando con el sector privado, la academia y las organizaciones no gubernamentales de Estados Unidos, así como mantener un diálogo político con los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

La respuesta de la Directora General de la UNESCO trae al debate la pertinencia de ser parte de la organización en la coyuntura actual y cómo dicha membresía repercute en beneficio de los individuos. Ahora bien, ¿es la primera vez que se retiran miembros de la UNESCO? La respuesta es negativa, dado que existen varios antecedentes. Así, se pueden citar a Hungría, Checoslovaquia y Polonia, que anunciaron su retiro en 1953, pero revocaron su denuncia antes de la modificación de la Constitución de la UNESCO en 1954. Al igual que en el caso de la OMS, se los considera miembros inactivos y retornan al saldar sus obligaciones financieras

con la institución (Blokker, 2021, pp. 16-17). Asimismo, Estados Unidos se retiró en 1984 durante la Administración Reagan, argumentando una gestión financiera ineficiente. Retornó en 2003, para volver a retirarse en 2018 durante la Administración Trump 1, al estar en contra del ingreso de Palestina en la organización. Reingresó por segunda vez en 2023 durante el gobierno de Joe Biden. Cabe señalar que, el 31 de diciembre de 2018, Israel también abandonó la organización, motivado por el ingreso de Palestina.

Recientemente, el 4 de mayo de 2025, Nicaragua también notificó su decisión de retirarse de la organización, producto del Premio mundial a la libertad de prensa/Guillermo Cano, otorgado por la UNESCO al periódico opositor del régimen sandinista “La Prensa — El Diario de los Nicaragüenses”. La Directora General respondió a la notificación manifestando que lamenta la decisión que “privará a la población de Nicaragua de los beneficios de la cooperación en áreas como la educación y la cultura” y recuerda que la organización “cumple plenamente su función cuando defiende la libertad de expresión y la libertad de prensa en todo el mundo” (Azoulay, 4 de mayo de 2025).

#### **4. Los factores impulsores**

En el estudio realizado por Inken von Borzyskowski y Felicity Vabulas (2019), que abarca los retiros de las organizaciones internacionales ocurridos entre 1945 y 2014, se advierte que Estados Unidos es el Estado que más veces se ha retirado de ellas. Aunque los factores impulsores variaron en cada caso bajo estudio, la tendencia a la politización, no solo en términos de retiro sino también en forma de sanciones y financiamiento, ha sido la característica en otros momentos, como tres décadas atrás, había señalado Mark Imber (1989) respecto a otros organismos especializados como la Organización Internacional del Trabajo y el Organismo Internacional de Energía Atómica.

En 2021, Trump retiró a Estados Unidos de la UNESCO, citando la incorporación de Palestina como miembro pleno y la percepción de una política anti-Israel de la organización. Esta acción evoca el retiro temporal de Indonesia de la ONU entre 1965 y 1966, en protesta por la elección de Malasia como miembro no permanente del Consejo de Seguridad. Aunque Indonesia es el único país en la historia de la ONU que se ha retirado temporalmente, este hecho no generó consecuencias institucionales significativas. A diferencia de lo que plantea Albert Hirschman (1970) en “Exit, Voice, and Loyalty”—donde los estados pueden optar por el retiro o por la voz (reclamar y procurar la reforma) ante el deterioro de una organización—, la retirada de Indonesia no buscó una reforma sistémica. De manera similar, la salida de Estados Unidos de la UNESCO, sea temporal o definitiva, parece seguir la misma lógica: una acción sin intención de catalizar una transformación interna.

Otro punto geopolítico destacado fue el cuestionamiento a la OMS, alejada de sus objetivos fundacionales y percibida como politizada, con un sesgo pro-China. La crítica principal radicaba en su supuesta incapacidad para controlar la pandemia de COVID-19 y otras emergencias sanitarias, además de su resistencia a adoptar reformas urgentes. Por consiguiente, Estados Unidos prioriza la defensa de su soberanía y su capacidad de decisión, dejando en segundo plano al multilateralismo. Al entender que la resolución de los problemas globales no requiere

acción colectiva, sino individual, el multilateralismo —uno de los pilares del orden internacional liberal— deja de ser valioso o necesario.

¿Cuál es el precio de seguir esta política exterior? Richard Haass (2020) señala un elemento clave: los espacios que Estados Unidos abandona son ocupados por otros Estados, especialmente por el que actualmente le disputa la hegemonía global: China.

## V. LOS “DISIDENTES” DEL RÉGIMEN DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS INVERSOR-ESTADO Y SU RETIRO DEL CIADI

### 1. El retiro de Bolivia (2007), Ecuador (2009-2021) y Venezuela (2012): contexto y formalidades jurídicas

El Convenio de Washington constitutivo del CIADI (1965) cuenta con una disposición relativa a la denuncia unilateral y al consecuente retiro de la institución. En el artículo 71, establece que cualquier signatario puede denunciar el tratado, y dicha denuncia surtirá efecto seis meses después de la notificación escrita. Los Estados que fueron miembros del CIADI y decidieron retirarse, iniciando procesos de terminación de acuerdos internacionales de inversiones, son denominados “disidentes” (Bas Vilizzio, 2019).

Como se muestra en la ilustración 1, los Estados pueden ser categorizados en cuatro grupos principales: los miembros, quienes se mantienen plenamente integrados y no modifican su postura; los disidentes, que son antiguos miembros que han optado por retirarse del régimen; los confrontadores, que, sin abandonar su membresía, han alterado su posición y proponen activamente alternativas al *status quo* del régimen; y, finalmente, los externos, que corresponden a aquellos Estados que han decidido no formar parte del régimen desde el inicio y han mantenido consistentemente esa postura.

**Ilustración 1: Tipología de Estados ante el régimen de solución de controversias inversor-Estado**



Fuente: Bas Vilizzio, M. (2019, p. 4)

Dentro del espectro de Estados disidentes, la tríada latinoamericana conformada por Bolivia, Ecuador y Venezuela ha marcado un precedente significativo. Bolivia fue como el primer Estado en retirarse del CIADI en 2007 (CIADI, 9 de julio de 2007), una decisión vinculada a la “Guerra del Agua” en Cochabamba y la ulterior demanda presentada por Aguas del Tunari S.A., propiedad de la estadounidense Bechtel, en 2002 (CIADI Caso No. ARB/02/3). Factores adicionales que catalizaron este retiro incluyen el proceso de nacionalización de empresas privatizadas en sectores estratégicos, en particular el de hidrocarburos, iniciado en 2006, así como la demanda interpuesta por ETI Euro Telecom International N.V. en 2007 (CIADI Caso No. ARB/07/28).

Los factores impulsores del abandono del CIADI y la denuncia de parte de los tratados bilaterales de inversión (TBI) en vigor abarcaban la incompatibilidad con la doctrina Calvo integrada en la Constitución de 1967, pero también los conflictos de interés, la posibilidad de doble enjuiciamiento, los costos asociados a los arbitrajes, los laudos en contra de los Estados y una percepción de la existencia de conflictos de interés con el Banco Mundial (Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos de Bolivia, 2008).

Complementariamente, reformas sustanciales en el ordenamiento jurídico interno, como el Artículo 320, inciso II, de la Constitución Política del Estado de 2009, supeditan la inversión extranjera a la jurisdicción, legislación y autoridades bolivianas, vedando la invocación de excepciones o reclamaciones diplomáticas para obtener un trato preferencial. La disposición transitoria novena de la misma Constitución estableció un período de cuatro años, a partir de diciembre de 2009, para la renegociación o denuncia de tratados incompatibles. Si bien los TBI con Estados Unidos, España, Países Bajos, Suecia, Alemania y otros fueron denunciados, las cláusulas de ultrat�vidad determinan que sus disposiciones continúen vigentes por períodos de 5, 10, 15 o 20 años, según el caso, incluso tras su terminación formal.

El caso de Ecuador exhibe particularidades distintivas, marcadas no solo por un proceso de auditoría ciudadana, sino también por su posterior retorno al CIADI en 2021. El proceso inicial de desvinculación comenzó en 2008 con la denuncia de nueve TBI establecidos con Estados con los cuales no existían inversiones recíprocas registradas. Fundamentándose en la Constitución de 2008, también se implementó un procedimiento formal para la gestión de los acuerdos restantes, que involucraba a la Corte Constitucional y a la Asamblea Nacional. Asimismo, en 2009, Ecuador anunció formalmente la denuncia del Convenio de Washington (CIADI, 9 de julio de 2009), elemento fundamental de su nueva posición como disidente.

Un hito en este contexto fue la creación, en mayo de 2013, de la Comisión para la Auditoría Integral Ciudadana de los Tratados de Protección Recíproca de Inversiones y del Sistema de Arbitraje Internacional en Materia de Inversiones (CAITISA). Esta comisión estaba integrada por expertos de la sociedad civil y representantes estatales, y fue facultada para analizar los TBI, las normativas arbitrales internacionales y los litigios interpuestos contra el Estado ecuatoriano. El marco jurídico doméstico se vio complementado por el impulso a una alternativa regional: el Centro de Solución de Controversias en Materia de Inversiones de la, hoy en día debilitada, Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En este tenor, la Constitución ecuatoriana de 2008 incorporó la posibilidad de prórroga de jurisdicción a favor de instancias arbitrales regionales.

No obstante, durante la presidencia de Guillermo Lasso, Ecuador reingresó al CIADI, depositando la adhesión (segunda adhesión) al Convenio de Washington el 4 de agosto de 2021, la cual entró en vigor el 3 de septiembre de 2021 (CIADI, 21 de junio de 2021). En este punto, cabe recordar que la denuncia de un tratado no excluye *per se* una eventual segunda adhesión y reingreso a la organización internacional.

El primer grupo de Estados disidentes se completa con Venezuela, cuya denuncia formal del Convenio constitutivo del CIADI se presentó el 24 de enero de 2012 (CIADI, 26 de enero de 2012). El Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores (28 de enero de 2012) esgrimió cuatro fundamentos para esta acción: la adhesión inicial del Estado en 1993, contextualizada en un proceso de “desmantelamiento de la soberanía nacional venezolana” bajo un gobierno que actuaba presionado por empresas transnacionales; la incompatibilidad con el artículo 151 de la Constitución de 1999, el cual estipula que las controversias sobre contratos de interés público deben dirimirse en la jurisdicción nacional; la elevada proporción de laudos desfavorables a los Estados; y la defensa de la soberanía nacional, particularmente en lo que respecta a la titularidad de activos estratégicos. Este proceso se desarrolló en un marco de cuantiosas demandas arbitrales contra Venezuela ante el CIADI, sumando 27 casos hasta la fecha de la denuncia, entre los que destacan litigios con empresas petroleras y mineras, entre otras, como por ejemplo Venezuela Holdings BV, Mobil Cerro Negro Holding Ltd., Conoco-Phillips Petrozuata BV y Gold Reserve Inc.

A diferencia de Bolivia y Ecuador, Venezuela únicamente denunció un TBI, el celebrado con Países Bajos. Finalmente, la reforma del sistema venezolano de promoción y protección de inversiones se materializó con la promulgación de la nueva Ley de Inversiones Extranjeras (Decreto 1438) en 2014. Esta norma ratifica la sujeción de las inversiones extranjeras a la jurisdicción de los tribunales domésticos, conforme a las disposiciones constitucionales, y habilita el recurso a los mecanismos de solución de controversias contemplados en los procesos de integración latinoamericana y caribeña, lo cual es convergente con la legislación interna ecuatoriana.

## 2. El retiro de Honduras (2024)

Más recientemente, un nuevo Estado latinoamericano se ha unido al grupo de disidentes. El 24 de febrero de 2024, Honduras notificó a la Secretaría del CIADI su intención de denunciar el Convenio de Washington (CIADI, 29 de enero de 2024). Aunque su participación en el arbitraje inversor-Estado ha sido limitada, la disputa más notoria es la de Honduras Próspera Inc., St. John's Bay Development Company LLC y Próspera Arbitration Center LLC contra la República de Honduras (CIADI Caso No. ARB/23/2)<sup>4</sup>. Este caso contrapone el marco legal que sustenta las Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE) —caracterizado por una quasi-desregulación— con la soberanía regulatoria (Bas Vilizzio, 2023). Por consiguiente, el retiro del CIADI se concibió como un paso fundamental y natural para la recuperación de la soberanía, complementado por la, aunque incompleta, derogación de la Ley Orgánica de las ZEDE.

---

4 A la fecha de cierre de este trabajo la disputa se encuentra pendiente de resolución.

### **3. Los factores impulsores**

Si bien la afinidad ideológica de los gobiernos que impulsaron el retiro de Bolivia, Ecuador y Venezuela podría sugerir una acción coordinada, el análisis de los hechos revela la singularidad de cada experiencia estatal. Sin perjuicio de lo anterior, se identifican elementos comunes a los tres casos: el ingreso tardío al CIADI en el contexto del consenso de Washington, la percepción de que el régimen de solución de controversias inversor-Estado es desventajoso para los intereses estatales, particularmente por las implicaciones económicas de las controversias en su contra, la afectación de derechos humanos (acceso al agua potable y saneamiento, medio ambiente sano y sostenible), la existencia de disposiciones constitucionales que restringen los arbitrajes en instituciones internacionales, y la búsqueda de alternativas o la priorización de la jurisdicción doméstica para la resolución de disputas.

A pesar de los puntos de contacto con los tres disidentes originales, como el momento de ingreso al CIADI, el peso de las controversias en temas de interés general, y la invocación de la soberanía, el caso hondureño no se acompaña de un proceso de terminación de TBI ni de los acuerdos internacionales con disposiciones relativas a inversiones. Asimismo, la disputa iniciada por Próspera ha captado el interés de congresistas estadounidenses —Estado de nacionalidad de la empresa— liderados por la Senadora Elizabeth Warren (2023). Por tanto, el apoyo internacional brinda un marco diferencial a la situación de Honduras, aunque no refiera directamente a su retiro del CIADI.

En síntesis, los factores impulsores del retiro del CIADI se arraigan en los límites que establecen las normas constitucionales y en la defensa de la soberanía regulatoria frente al régimen internacional. Por tanto, se trata de elementos internos a los Estados, con menor incidencia en la coyuntura geopolítica internacional, como se observa en el caso de Estados Unidos al retirarse de la OMS y la UNESCO en 2025. Incluso esta característica se presenta en el retiro de Honduras del CIADI en 2024, contemporáneo a los dos casos de Estados Unidos.

## **VI. LOS DERECHOS HUMANOS Y EL RETIRO DE NICARAGUA Y VENEZUELA DE LA OEA**

### **1. Aspectos formales del artículo 143 de la Carta de la OEA**

Conforme al artículo 143 de la Carta de la OEA, esta puede denunciarse mediante notificación por escrito a la Secretaría General, la cual informa a las demás partes, y se hace efectiva una vez transcurrido un plazo de dos años desde su recepción. El Estado queda desligado una vez que haya cumplido las obligaciones emanadas de la carta.

Antes de analizar los casos concretos, es relevante acompañar la lectura del artículo 143 con la opinión consultiva OC-26/20 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de fecha 9 de noviembre de 2020, mediante la cual Colombia consulta sobre “las obligaciones en materia de derechos humanos de un Estado que denuncie la Convención Americana sobre Derechos Humanos e intente retirarse de la Organización de [los] Estados Americanos”. La Corte concluye que el concepto de “obligaciones emanadas de la carta” es amplio y no específico (por ejemplo, en materia de contribuciones mediante cuotas, como se analizó en el caso del retiro de Estados Unidos de la OMS).

Cuando un Estado se retira de la OEA, sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos persisten, las derivadas de la Carta de la OEA se mantienen intactas durante el período de transición hasta la salida efectiva (dos años), sin efectos retroactivos. El Estado sigue comprometido a cumplir plenamente con las decisiones de los órganos de protección de derechos humanos del sistema interamericano (informes, sentencias), y se mantiene la vigencia y la consecuente obligación de cumplimiento de los tratados interamericanos de derechos humanos que haya ratificado y no haya denunciado. Asimismo, continúan siendo vinculantes las normas consuetudinarias, los principios generales del derecho y las normas de *jus cogens* en virtud del Derecho Internacional General, al igual que las obligaciones emanadas de la Carta de las Naciones Unidas. La opinión consultiva arroja luz al tema, especialmente por la complejidad y la estrecha relación con el tema en los casos de retiro de Venezuela y Nicaragua.

## **2. El retiro de Venezuela y su revocación**

La relación de Venezuela con el sistema interamericano ha sido tensa desde la denuncia de la Convención Americana de Derechos Humanos (2012) y del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (2013), hasta que el 28 de abril de 2017 presentó la denuncia de la Carta de la OEA, dando inicio al proceso de retiro de la organización. Este documento incluye una nota del Presidente Nicolás Maduro en la que acusa a la organización de injerencia en los asuntos domésticos de Venezuela, ejecutora de los intereses hegemónicos y contraria al Derecho Internacional.

Siguiendo a Alison Duxbury (2011), valores como la democracia y la protección de los derechos humanos son elementos clave para una organización internacional al admitir nuevos miembros y/o establecer la suspensión o la expulsión, incluso como base de un mecanismo sancionatorio. Pero también puede inferirse que la interpretación de las acciones institucionales en materia de control democrático o de cumplimiento de los derechos humanos es relevante para el interés en la permanencia o el retiro de los miembros, como puede verse en el caso de la postura de Venezuela ante la OEA.

Ahora bien, la crisis institucional venezolana lleva a que luego de las elecciones de mayo de 2018 asuma como presidente encargado Juan Guaidó (Gómez-Gaimara y Briceño Amaro, 2018). Este, durante el plazo de transición de la denuncia de la Carta de la OEA, Guaidó revoca el acto y expresa la voluntad de Venezuela de permanecer en la organización (Guaidó, 8 de febrero de 2019). Adicionalmente, también en 2019, adhiere a la Convención Americana de Derechos Humanos —reconociendo la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos— y al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Desde los órganos de la OEA —Consejo Permanente y Asamblea General—, no se reconoce la legitimidad de Nicolás Maduro como presidente y se saluda la elección de Juan Guaidó.

Ahora bien, en 2023, con la entrada en vigor de la reforma del Estatuto que rige la transición a la democracia para restablecer la vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, se elimina la figura del interinato encabezado por Guaidó. Pero estos cambios a nivel doméstico no generan efectos sobre la validez de la revocación de la denuncia de la Carta de la OEA. El depositario “partió de la premisa de que Guaidó ejercía la jefatura del gobierno en los términos del art. 7.2 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados entre Estados” (Gómez-Gaimara y Briceño Amaro, 2018), en el entendido de que, como Presidente

Encargado, contaba con plenos poderes para obligar al Estado. De hecho, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sigue el mismo razonamiento al ejercer competencia en diversos procesos contenciosos.

Jurídicamente, no cabe duda de que el acto unilateral de denuncia de la Carta de la OEA fue revocado. Pero aún en caso de duda sobre la legitimidad del Presidente Encargado, es de aplicación el artículo 45 de la Convención de Viena, que indica que un Estado no puede “alegar una causa para anular un tratado, darlo por terminado, retirarse de él o suspender su aplicación (...) si, después de haber tenido conocimiento de los hechos, ese Estado: (...) se ha comportado de tal manera que debe considerarse que ha dado su aquiescencia a la validez del tratado o a su continuación en vigor o en aplicación según el caso”.

A la fecha de cierre de este trabajo, Venezuela no tiene en su territorio un Representante designado por la organización (OEA, s.f.). Tampoco, conforme a la página web de la OEA, hay un Representante de la OEA designado en Caracas y la Directora de la Oficina de Coordinación de las Oficinas de la Secretaría General en los Estados Miembros actúa como tal (OEA, s.f.).

### **3. El retiro de Nicaragua**

La denuncia de Nicaragua a la Carta de la OEA se presentó el 19 de noviembre de 2021, *a posteriori* de que la Asamblea General de la organización aprobara una serie de resoluciones reiterando la preocupación de la comunidad interamericana por el deterioro de las instituciones democráticas (particularmente en base a la Ley 1070 de reforma electoral), así como las detenciones y encarcelamientos arbitrarios, y los ataques a los activistas en derechos humanos. Inmediatamente después de las elecciones generales del 7 de noviembre de 2021, mediante la resolución AG/RES. 2978 (LI-O/21), la Asamblea General manifestó que las elecciones no fueron libres, justas ni transparentes, y por tanto carecían de legitimidad, ya que Daniel Ortega no tenía una oposición real y previamente se habían encarcelado a siete aspirantes a la presidencia. Asimismo, encomendaba al Consejo Permanente analizar la situación y tomar medidas antes del 30 de noviembre.

Lejos de buscar reclamar para reformar el sistema (“*voice*” en el sentido de Hirschman, 1970), Nicaragua prefiere retirarse de la organización antes de que el Consejo Permanente analice la situación y tome medidas, y alega injerencia en los asuntos domésticos. Sin embargo, el período de transición de dos años (entre el 19 de noviembre de 2021 y el 19 de noviembre de 2023) derivó en una escalada de tensiones, desde la destitución de su representante ante la organización hasta la ocupación forzada y posterior expropiación de las oficinas de la OEA en Managua.

Cercano al cierre del período de transición, el Consejo Permanente emitió la resolución CP/RES. 1234 (2466/23) del 8 de noviembre de 2023, que va de la mano de la opinión consultiva OC-26/20. El Consejo afirmó que Nicaragua continuaba comprometida a respetar los derechos humanos consagrados en la costumbre internacional, en los tratados de derechos humanos de los que todavía es parte, así como en los principios generales del derecho internacional que protegen la dignidad humana.

Cabe señalar que Nicaragua también se retiró de otras organizaciones internacionales a principios de 2025, alegando injerencia en sus asuntos domésticos. Es el caso de la Organización de

las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (por publicar el número de nicaragüenses subalimentados) (Miranda Aburto, 2025), la Organización Internacional para las Migraciones (por publicar que Nicaragua es origen de un alto número de migrantes y solicitantes de asilo) (DW, 2025), y la Organización Internacional del Trabajo y la UNESCO (por motivos vinculados a la libertad de prensa, como se explicó anteriormente).

#### **4. Los factores impulsores**

El catalizador en ambos casos fue la disputa entre la organización y los dos miembros en torno al cumplimiento de las normas sobre derechos humanos en su territorio. Los planteos de la organización fueron interpretados como una violación del principio de no intervención por injerencia en los asuntos domésticos de Nicaragua y Venezuela. En tal sentido, la organización internacional pasa a percibirse como un espacio hostil y restrictivo, lejos del espacio de colaboración, solidaridad, paz y justicia, así como de la defensa de la soberanía, la integridad territorial y la independencia, para lo cual fue concebida conforme al artículo 1 de la Carta de la OEA.

Lejos de alzar la voz para reformar el sistema (“*voice*” en el sentido de Hirschman, 1970), se opta por dejar de formar parte de la organización. El caso de Venezuela es de especial importancia para el Derecho Internacional por la puja entre las normas internas —vinculadas al ejercicio de funciones por el Presidente encargado— y las normas internacionales.

### **VII. CONCLUSIONES**

Mediante la aplicación del método del rastreo de procesos explicativo-resultado, se han identificado dos trayectorias causales dominantes que impulsan el retiro de las organizaciones internacionales: una trayectoria sistémica (geopolítica) y otra doméstica (normativa/soberanía), conforme a los factores impulsores de los retiros. En la tabla 1 se sintetizan los principales hallazgos.

**Tabla 1: Factores impulsores y trayectoria causal dominante en los retiros de los miembros de las organizaciones internacionales**

Organización internacional	Casos analizados	Factores impulsores del retiro	Trayectoria causal dominante
OMS/UNESCO	Estados Unidos (2025)	Geopolítica, disputa por la hegemonía global (China)	Sistémica (geopolítica)
CIADI	Bolivia (2007), Ecuador (2009-2021), Venezuela (2012), Honduras (2024)	Soberanía regulatoria, conflicto con normas constitucionales	Doméstica (normativa/soberanía)
OEA	Venezuela (2017), Nicaragua (2021)	Principio de no intervención, resistencia a los principios institucionales	Doméstica (normativa/soberanía)

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la trayectoria sistémica, los recientes retiros de Estados Unidos (OMS y UNESCO en 2025) se enmarcan en una política exterior de “primero yo”, impulsada por factores geopolíticos y por la disputa por la hegemonía con China. Bajo esa trayectoria, el retiro es un acto ofensivo, estratégico e instrumental, que utiliza el Derecho Internacional para avanzar en objetivos de posicionamiento global. Sin perjuicio de lo anterior, la consecuencia es que Estados Unidos ha cedido espacios clave en la gobernanza global a China, su rival en la disputa por el poder global.

En la trayectoria doméstica, los retiros estuvieron predominantemente vinculados a aspectos normativos y a la defensa de la soberanía. En el caso del CIADI, el factor impulsor fue la defensa de la soberanía regulatoria frente al régimen de solución de controversias inversor-Estado, así como los conflictos entre normas constitucionales y acuerdos internacionales de inversión. En el caso de la OEA, la causa fue el rechazo de los principios de la organización internacional en materia de derechos humanos y democracia, y la consideración de sus decisiones como una violación del principio de no intervención. En esta trayectoria, el retiro puede verse como un acto defensivo.

Esta dualidad de motivaciones evidencia que la policrisis ha intensificado la fragilidad del multilateralismo. Las organizaciones internacionales bajo análisis enfrentan una erosión tanto por parte de las grandes potencias como de Estados con menor poder que resisten la penetración normativa o los principios propios de la organización internacional en asuntos domésticos.

El multilateralismo se ha convertido en un espacio cada vez más contestado, donde el acto de retiro, aunque jurídicamente soberano, adquiere significados causales opuestos según la trayectoria que lo impulse. En este marco, resulta esencial preguntarse si los procesos actuales resaltan la necesidad constante —y urgente— de participar en la gobernanza multilateral, como señalan Catherine Brölmann y otros (2018), o bien están dando paso a una nueva forma de gobernanza y de acción ante problemas globales, como el minilateralismo. Futuras investigaciones podrían analizar la viabilidad de estas nuevas formas de cooperación y si los retiros se consolidarán como tendencia en otros Estados.

## REFERENCIAS

- Andrés Sáenz de Santa María, P. (2016). La Unión Europea y el Derecho de los tratados: una relación compleja. *Revista Española de Derecho Internacional*, 68 (2), julio-diciembre 2016, pp. 51-102. <http://dx.doi.org/10.17103/redi.68.2.2016.1.02>
- Bas Vilizzio, M. (2023). *Hacia la soberanía regulatoria. Protección del espacio de política pública y solución de controversias inversor-Estado*. Comisión Sectorial de Investigación Científica, Universidad de la República.
- Bas Vilizzio, M. (2019). *Acuerdo Mercosur-Unión Europea: sombras y ausencia de la solución de controversias inversor-Estado*. Documentos de Trabajo Fundación Carolina, No. 21/2019 (2<sup>a</sup> época). [https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/DT\\_FC\\_21.pdf](https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/11/DT_FC_21.pdf)

- Blokker, N. (2021). Withdrawing from International Organizations. En N. Blokker, D. Dam-de Jong y V. Prislan (Eds.), *Furthering the Frontiers of International Law: Sovereignty, Human Rights, Sustainable Development*, pp. 1-20. Brill Nijhoff.
- Brölmann, C., Collins, R., Droubi, S., y Wessel, R. A. (2018). Exiting international organizations: a brief introduction. *International Organisations Law Review*, 15(2), 243-263. <https://doi.org/10.1163/15723747-01502001>
- Duxbury, A. (2011). *The Participation of States in International Organisations: The Role of Human Rights and Democracy*. Cambridge University Press.
- DW (2025). Régimen de Ortega retira a Nicaragua de la OIT y la OIM. DW, 28 de febrero de 2025. <https://www.dw.com/es/r%C3%A9gimen-de-ortega-retira-a-nicaragua-de-la-oit-y-la-oim/a-71790644>
- Galbraith, J. (2025). The Legal Problem with Trump's WHO Order: The US Cannot Withdraw Until It Pays Its Dues. *Just Security*, 23 de enero de 2025. <https://www.justsecurity.org/106748/trump-order-world-health-organization/>
- George, A. y Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Gómez-Guaimara, S. y Briceño Amaro, C. (2018). ¿Es Venezuela miembro de la OEA? *Agenda Estado de Derecho*, 18 de octubre de 2023. <https://agendaestadodederecho.com/es-venezuela-un-estado-parte-de-la-oea/>
- Greco, D. y Perrone, G. (2025). "Don't Leave Me This Way!" The Controversial Right to Withdraw from the WHO. *EJIL: Talk! Blog*, 4 de marzo de 2025. [www.ejiltalk.org/dont-leave-me-this-way-the-controversial-right-to-withdraw-from-the-who/](http://www.ejiltalk.org/dont-leave-me-this-way-the-controversial-right-to-withdraw-from-the-who/)
- Haass, R. (2020). Trump's foreign policy doctrine? The Withdrawal Doctrine. *The Washington Post*, 27 de mayo de 2020. <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/05/27/trumps-foreign-policy-doctrine-withdrawal-doctrine/>
- Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.
- Imber, M. F. (1989). *The USA, ILO, UNESCO and IAEA: Politicization and withdrawal in the specialized agencies*. Palgrave Macmillan.
- Lawrence, M., Homer-Dixon, T., Janzwood, S., Rockstöm, J., Renn, O., y Donges, J. F. (2024). Global polycrisis: the causal mechanisms of crisis entanglement. *Global Sustainability*, 7, e6. doi:10.1017/sus.2024.1
- McConville, M. y Hong Chui, W. (Eds.) (2007) *Research Methods for Law*. Edinburgh University Press.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos de Bolivia (2008). Bolivia y el CIADI: crónica de un divorcio anunciado. En Sebastián Valdomir y Carlos Santos (Eds.). *Soberanía de los pueblos o intereses empresariales*, pp. 103-128. Fundación Solón, Redes Amigos de la Tierra, Uruguay Sustentable, Amigos de la Tierra.

- Miranda Aburto, W. (2025). Ortega ordena el “cierre inmediato” de la FAO en Nicaragua por publicar “información falsa”. *El País*, 6 de febrero. <https://elpais.com/america/2025-02-06/ortega-ordena-el-cierre-inmediato-de-la-fao-en-nicaragua-por-publicar-informacion-falsa.html>
- Rauch, S. (2023). Process Tracing. En F. Badache, L. R. Kimber, y L. Maertens (Eds.), *International Organizations and Research Methods: An Introduction*, pp. 308-314. University of Michigan Press. <https://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.11685289.63>
- Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: The anatomy of an institution. *International Organization*, 46(3), pp. 561-598. <https://www.jstor.org/stable/2706989>
- Tooze, A. Welcome to the World of the Polycrisis. *Financial Times*, 28 de octubre de 2022. <https://www.ft.com/content/498398e7-11b1-494b-9cd3-6d669dc3de33>
- Tussie, D. (2019). La reconfiguración global: Su capítulo en vivo para América Latina. En Josette Altman (Eds.) *América Latina frente a la reconfiguración global*, 107-119. FLACSO Secretaría General.
- von Borzyskowski, I. y Vabulas, F. (2025). *Exit from International Organizations: Costly Negotiation for Institutional Change*. Cambridge University Press.
- von Borzyskowski, I., y Vabulas, F. (2019). Hello, goodbye: When do states withdraw from international organizations? *The Review of International Organizations*, 14(2). <https://doi.org/10.1007/s11558-019-09352-2>
- Warren, E. (2023). *Letter to Ambassador Katherine Tai and Secretary Antony Blinken*. Congreso de Estados Unidos, 2 de mayo de 2023. <https://www.warren.senate.gov/imo/media/doc/2023.05.02%20Letter%20to%20Tai,%20Blinken%20re%20elimination%20of%20ISDS.pdf>

**Documentos vinculados a los retiros (cartas de denuncia, comunicados de prensa, jurisprudencia, información oficial complementaria)**

- Azoulay, A. (2015, 4 de mayo). *Declaración de la UNESCO tras la decisión de Nicaragua de retirarse de la Organización*. UNESCO. <https://www.unesco.org/es/articles/declaracion-de-la-unesco-tras-la-decision-de-nicaragua-de-retirarse-de-la-organizacion>
- Azoulay, A. (2025, 22 de julio). *Withdrawal of the United States of America from UNESCO: statement by Audrey Azoulay, Director-General*. <https://www.unesco.org/en/articles/withdrawal-united-states-america-unesco-statement-audrey-azoulay-director-general>
- Biden, J. (2021, 20 de enero). *Letter to Secretary-General António Manuel de Oliveira Guterres of the United Nations. The American Presidency Project*. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/letter-secretary-general-antonio-manuel-de-oliveira-guterres-the-united-nations>
- CIADI (2024, 29 de enero). *Comunicado de prensa. Honduras denuncia el Convenio del CIADI*. <https://icsid.worldbank.org/es/noticias-y-eventos/comunicados/honduras-denuncia-el-convenio-del-ciadi>

CIADI (2023, 3 de febrero). *Honduras Próspera Inc., St. John's Bay Development Company LLC, y Próspera Arbitration Center LLC contra la República de Honduras, Caso No. ARB/23/2*. Registrado el 23 de febrero de 2023. <https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB/23/2>

CIADI (2021, 21 de junio). *Comunicado de prensa. Ecuador firma el Convenio del CIADI*. <https://icsid.worldbank.org/es/noticias-y-eventos/comunicados/ecuador-firma-el-convenio-del-ciadi>

CIADI (2012, 26 de enero). *Comunicado de prensa. Venezuela presenta una notificación bajo el Artículo 71 del Convenio CIADI*. <https://icsid.worldbank.org/es/noticias-y-eventos/comunicados/venezuela-presenta-una-notificacion-bajo-el-articulo-71-del-convenio>

CIADI (2009, 21 de octubre). *ETI Euro Telecom International N.V. contra el Estado Plurinacional de Bolivia, Caso No. ARB/07/28*. Discontinuado, 21 de octubre de 2009. <https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB/07/28>

CIADI (2009, 9 de julio). *Comunicado de prensa. Denunciation of the ICSID Convention by Ecuador*. <https://icsid.worldbank.org/es/noticias-y-eventos/comunicados/denunciation-icsid-convention-ecuador>

CIADI (2007, 9 de julio). *Comunicado de prensa. Denunciation of ICSID Convention*. <https://icsid.worldbank.org/es/noticias-y-eventos/comunicados/denunciation-icsid-convention>

CIADI (2006, 18 de marzo). *Aguas del Tunari S.A. contra la República de Bolivia, Caso No. ARB/02/3*. Discontinuado, 28 de marzo de 2006. <https://icsid.worldbank.org/cases/case-database/case-detail?CaseNo=ARB/02/3>

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020, 10 de marzo). *Derecho de asociación sindical con enfoque de género y perspectivas de diversidad y no discriminación (Opinión Consultiva OC-26/20, Serie A No. 26)*. [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_26\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_26_esp.pdf)

Guaidó, J. (2019, 8 de febrero). *Nota del Presidente (E) de la República Bolivariana de Venezuela a la Secretaría General de la OEA sobre la revocación de la denuncia de la Carta*. Organización de los Estados Americanos. [https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/a-41\\_nota\\_Juan\\_Guaido\\_03-7-2019.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/a-41_nota_Juan_Guaido_03-7-2019.pdf)

Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela. (2012, 28 de enero). *Comunicado del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, de fecha 28 de enero de 2012*. CADTM. [https://www.cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id\\_article=7522](https://www.cadtm.org/spip.php?page=imprimer&id_article=7522)

OEA, Asamblea General (2022, 13 de julio). *Actas y documentos: Quincuagésimo primer período ordinario de sesiones, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 10, 11 y 12 de noviembre de 2021, Volumen I (OEA/Ser.P/LI-O.2, Volumen 1)*. [https://scm.oas.org/doc\\_public/SPANISH/HIST\\_22/AG08489S07.docx](https://scm.oas.org/doc_public/SPANISH/HIST_22/AG08489S07.docx)

OEA, Consejo Permanente (2023, 8 de noviembre). *Medidas consiguientes a la denuncia de la Carta de la Organización de los Estados Americanos por la República de Nicaragua*

(CP/RES. 1234 (2466/23)). [https://alertas-v3.directoriolegislativo.org/aur3k58pqbs9sd-ml1ux9krl\\_cp48772s03.pdf](https://alertas-v3.directoriolegislativo.org/aur3k58pqbs9sd-ml1ux9krl_cp48772s03.pdf)

OEA (s.f.). *Oficina de la Secretaría General en Venezuela*. <https://www.oas.org/ext/es/principal/oea/nuestra-estructura/sg/osga/ocosgem/ven>

OEA (s.f.). *Venezuela*. [https://www.oas.org/es/estados\\_miembros/estado\\_miembro.asp?sCode=VEN](https://www.oas.org/es/estados_miembros/estado_miembro.asp?sCode=VEN)

Oficina del Presidente Javier Milei. (2025, 5 de febrero). *Comunicado Oficial Número 76*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/comunicado-oficial-numero-76>

OMS (2025, 21 de mayo). *Collaboration within the United Nations system and with other intergovernmental organizations: Report by the Director-General (Documento A78/33 Add.1)*. [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA78/A78\\_33Add1-en.pdf](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA78/A78_33Add1-en.pdf)

OMS (2025, 21 de enero). *Observaciones de la OMS sobre el anuncio de Estados Unidos de América de su intención de retirarse de la Organización*. <https://www.who.int/es/news-room/21-01-2025-who-comments-on-united-states--announcement-of-intent-to-withdraw>

OMS (1948, 20 de junio). *Communication from the Secretary-General of the United Nations to the First World Health Assembly (Documento WHA1.10)*. [https://iris.who.int/bitstream/10665/97686/1/WHA1\\_10\\_eng.pdf](https://iris.who.int/bitstream/10665/97686/1/WHA1_10_eng.pdf)

OMS (1948, 24 al 24 de julio). *Official records of the World Health Organization, No. 13: Summary of resolutions and decisions (1st World Health Assembly)*. [https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/85592/Official\\_record13\\_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/85592/Official_record13_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

OMS (s.f.). *Contributors [Lista de colaboradores]. Open WHO Programme Budget Web Portal*. <https://open.who.int/2022-23/contributors/contributor>

The White House. (2025, 10 de febrero). *Withdrawing the United States From and Ending Funding to Certain United Nations Organizations and Reviewing United States Support to All International Organizations. (Federal Register, 90(28), 9275-9276)*. <https://www.federalregister.gov/documents/2025/02/10/2025-02504/withdrawing-the-united-states-from-and-ending-funding-to-certain-united-nations-organizations-and>

The White House. (2025, 20 de enero). *Withdrawing the United States from the World Health Organization. (Federal Register, 90(18), 8361-8362)*. <https://www.federalregister.gov/documents/2025/01/29/2025-01957/withdrawing-the-united-states-from-the-world-health-organization>

