

Debilidades del multilateralismo y sus posibilidades de reacción



Por Luis Fernando Vargas-Alzate

Profesor asociado de relaciones internacionales en la Universidad EAFIT de Medellín. Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente es el coordinador del área académica de Relaciones Internacionales en EAFIT y adelanta investigación académica sobre las relaciones internacionales de Colombia, específicamente en su diálogo con las naciones norteamericanas, a partir de su estrategia de política exterior. Investigador asociado reconocido por Minciencias y miembro del Grupo de Investigación en Estudios Internacionales, categoría A1, de la Universidad EAFIT. Presidente de la Red Colombiana de Relaciones Internacionales (Redintercol).

Dadas las condiciones actuales de la sociedad internacional¹, con los efectos en las diferentes áreas de interés, tanto en el terreno nacional como internacional, es menester adentrarse en el análisis del comportamiento de las organizaciones internacionales, convertidas desde la segunda mitad del siglo XX en la esencia de la gobernanza global.

La pandemia del covid-19 y sus devastadores efectos plantearon retos insospechados al sistema multilateral, fundamentalmente a los Estados que mayormente han aportado para que dicho sistema salga a flote. Así, este texto plantea una revisión de la manera como el multilateralismo enfrentó, desde un primer momento, la propagación del virus Sars-CoV-2; los efectos del fenómeno, una vez fue declarado su carácter pandémico; el descrédito de las organizaciones internacionales; y la

necesidad de replantear el multilateralismo, a partir de las circunstancias contemporáneas.

Importancia del multilateralismo

Muchas décadas han transcurrido desde que, como consecuencia de las grandes conflagraciones globales a las que se vio sometida la humanidad, surgió la necesidad de pensar las dinámicas internacionales de manera diferente. Con los antecedentes de la Sociedad de las Naciones y con el impacto de la Segunda Guerra Mundial, germinó y se consolidó el multilateralismo. A pesar de la emergencia de diferentes organizaciones internacionales, lo más importante no fue su aparición, sino su ejercicio e interacción; es decir, la práctica de la gobernanza global². Fundamentalmente, con los desarrollos

institucionales en torno a los diversos regímenes internacionales³, dicha gobernanza se convirtió en un aspecto esencial de la sociedad internacional, en la que los Estados, las organizaciones y los diversos actores de la sociedad civil global interactuaron sin grandes cuestionamientos.

No obstante, en lo que va de este siglo, respaldados en el discurso de la desglobalización (incluso antiglobalización)⁴, varios autores empezaron a sugerir que el multilateralismo, entendido como ejercicio de la gobernanza, se aprestaba a vivir un periodo de crisis. En tal dirección, de acuerdo con Costa (2003), es cierto que se han presentado cambios y características que sitúan al mundo, si no en crisis, al menos en una situación coyuntural que demanda cambios importantes en relación con lo que se entendía por multilateralismo. Tales características serán expuestas más adelante. Por lo pronto, resulta oportuno, también como el mismo Costa precisó en su trabajo, resaltar al multilateralismo como la expresión institucional del orden global.

Así, la importancia del multilateralismo no debiera ni siquiera estarse discutiendo en estos tiempos de covid-19, época en que la cooperación internacional y el diálogo entre actores de diversas áreas geográficas se torna imprescindible. De acuerdo con Ruiz y Rivera (2017, 11), es menester insistir en que “el multilateralismo es una expresión de la diplomacia y de la política internacional, cuyo objetivo es ofrecer soluciones comunes a problemas comunes”. En tal dirección, y aunque muchos de los problemas de la contemporaneidad no puedan ser solucionados fácilmente en dicho ámbito, la posibilidad de alcanzar normas, principios y prácticas consen-

suadas por la sociedad internacional facilita que el alto componente democrático del multilateralismo conlleve un ejercicio con resultados positivos.

Dada su relevancia, y a pesar de los cuestionamientos, dice mucho la reacción exhibida por Francia y Alemania en la Asamblea General de la ONU de septiembre de 2019, cuando lideraron una alianza en favor del multilateralismo que se convirtió en un llamado de atención a las naciones del mundo para ir en contra de lo que algunos gobiernos venían promoviendo desde 2016, especialmente el estadounidense durante la administración Trump⁵:

That is why the campaign “Alliance of Multilateralism” to be launched by Germany and France during the UN General Assembly in New York to promote global cooperation at a time of rising nationalism and isolationism is very timely. The primary objective of the campaign is to show that countries that support multilateralism and the UN remain relevant in the world (Eziakonwa y Modéer 2019).

Esta reacción, previa al fenómeno de la pandemia de covid-19, marcó la ruta para actuar ante al impulso liderado contra el multilateralismo. Como lo expuso Van Klaveren (2020), se ha hecho evidente una reacción negativa en su contra, caracterizada por el nacionalismo y las posiciones divergentes, en las que se percibe un rechazo a la concesión de soberanía y, en general, a la institucionalidad internacional. Con ese entorno mundial desfavorable, les ha correspondido a muchos actores generar estrategias para recomponer el rumbo hacia una gobernanza global de mayor calidad e impacto.

Descrédito del multilateralismo

A pesar de la interacción y de los buenos resultados que en materia de trabajo conjunto se alcanzaron en la segunda mitad del siglo XX, la realidad es que con los grandes problemas evidenciados en las dos primeras décadas del que ahora transcurre, muchos empezaron a atacar el funcionamiento del multilateralismo. En contraste con la posición que Estados Unidos exhibió durante décadas liderando la confección del sistema multilateral, en los últimos cuatro años ha actuado en contravía de ello. El gobierno de Trump se mostró hostil al multilateralismo. La no ratificación del Acuerdo de París; su denuncia del Acuerdo Nuclear con Irán; el retiro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, mientras se negaba a aceptar la injerencia de la Corte Penal Internacional; la negativa actitud frente a la Organización Mundial del Comercio (OMC); y las profundas confrontaciones comerciales, así lo han demostrado (Van Klaveren 2020).

Con ese panorama, es normal que exista pesimismo sobre la materia. Aún más, visualizando, por ejemplo, que también China actúa en contra de todo lo ganado por la sociedad internacional en materia de derechos humanos. Roth (2020) lo resalta cuando se refiere a que el país asiático aún atenta contra la fragilidad de dicho sistema internacional, no solo por sus acciones internas, sino además con el apoyo que ofrece, alrededor del mundo, a diversos regímenes que trasgreden constantemente los derechos humanos de sus nacionales.

Además de las posiciones estadounidense y china, está también lo sucedido en Eu-

ropa con la salida del Reino Unido de la Unión Europea (*Brexit*) y algunas actitudes de gobiernos latinoamericanos que han lanzado críticas conjuntas, por ejemplo, al Sistema Interamericano de Derechos Humanos. De acuerdo con Van Klaveren, preocupa, y mucho, que no sean solo regímenes como el venezolano, reconocido por la violación sistemática de derechos humanos, el que lanza críticas al sistema interamericano, sino también algunos “países democráticos que no solo apoyaban al sistema, sino que se beneficiaron de su acción cuando tuvieron que luchar por recuperar sus democracias”, como es el caso de Colombia, Argentina, Chile, Brasil y Paraguay.

Estas situaciones han llevado a que se haga referencia hoy al descrédito del multilateralismo y se ponga en tela de juicio su eficacia. Sin embargo, tanto la cooperación internacional en todas sus vertientes (desde la más ortodoxa hasta el diálogo Sur-Sur y el modelo de triangulación), como la gobernanza global, habían alcanzado un nivel de fortaleza tan importante que todavía hoy puede hacerse referencia a su pervivencia en el tiempo.

Cómo se afectó el multilateralismo en 2020

En lo que representa el año 2020 para el multilateralismo, existe una realidad que resulta imposible de ocultar. Los efectos de la pandemia provocada por el virus Sars-CoV-2 han profundizado las heridas con las que el sistema multilateral llegó a la tercera década del siglo XXI. De acuerdo con el sistema de Naciones Unidas, es claro que “la contención de la COVID-19 requiere la participación de los gobiernos, el sector privado, las organizaciones de



#ELMAMBODEVOZAVOZ | Monika Bravo
Tiempos de cambio, 2020

la sociedad civil y los ciudadanos comunes de todo el mundo. El fortalecimiento del multilateralismo y de las alianzas mundiales es más importante que nunca” (Jensen 2020, 50). Sin embargo, las acciones y pronunciamientos, tanto de algunos gobiernos como de importantes actores del escenario global, resultan desafortunados. En este punto es oportuno insistir en la posición estadounidense, con las desatinadas declaraciones del presidente Trump, que resultan coincidentes con visiones como la de Jair Bolsonaro en Brasil. Solo para citar dos casos de posiciones radicalizadas claramente en contra del multilateralismo.

Es un hecho que el impacto de la situación actual demanda acciones creíbles en materia de gobernanza global, pero sobre todo resultados de gran alcance. Con la sumatoria de acciones previas a la pandemia

que habían afectado el multilateralismo y con las acusaciones lanzadas contra la Organización Mundial de la Salud (OMS)⁶ como principal institución multilateral del régimen global sobre la materia, el prestigio de la institucionalidad internacional se encuentra socavado en su credibilidad.

Además, no solo la OMS ha estado en entredicho. También se ha cuestionado el fenómeno de la politización⁷ del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a raíz de la elección de su más reciente presidente (Claver-Carone), así como el manejo del comercio global por parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y los desaciertos en relación con la defensa de los derechos humanos de población diversa, en múltiples escenarios⁸.

Con este panorama, el año 2020 intenta pasar cuenta de cobro al manejo equívoco

que el multilateralismo ha hecho de varias situaciones. Hasta acá, y de acuerdo con Mandujano (2020, 7), la situación contemporánea ha evidenciado “una insuficiente solidaridad que no sólo se ve afectada por la gobernanza de cada país en sus respectivos regímenes autoritarios o demócratas”, sino además por la inexistencia de una respuesta global coordinada por los líderes gubernamentales más representativos de la sociedad internacional. Tampoco las organizaciones lo han logrado, “de manera que ni el G7, ni el G20 ni la propia OMS o la ONU han dado una respuesta global eficaz que inste y vincule a los países a nuevas decisiones de control y administración ante la crisis provocada por la COVID-19”.

A pesar de lo anterior, es importante reconocer que diversas dinámicas de cooperación internacional, con sus respectivos flujos financieros y de asistencia técnica y acompañamiento en el desarrollo de proyectos, se mantienen activas, aún en contravía de las difíciles circunstancias que se han vivido con la pandemia. Prueba de ello, entre muchos otros ejercicios de cooperación, es la respuesta liderada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), a través de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial, haciendo una estricta revisión al Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes que viene desde 2019. Tal como está referenciado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC s.f.), las agencias de la ONU siguen trabajando sin dar tregua, en asocio con diversas organizaciones no gubernamentales (ONG), en la implementación de varias actividades de prevención y respuesta en los prin-

cipales lugares de acogida para refugiados y migrantes.

Necesidad de replantearse ante la incertidumbre

Después de este panorama y entorno de dificultades, es menester trazar algunas líneas sobre la necesidad de un replanteamiento del ejercicio de la gobernanza global, evaluando la manera en que las organizaciones internacionales y los actores involucrados en tales dinámicas han venido ejecutando sus diferentes acciones. Lo anterior, en procura de recomponer el funcionamiento del andamiaje multilateral, pero, sobre todo, para adecuarlo a las circunstancias y demandas del presente.

En tal dirección, algunos aspectos deben ser considerados neurálgicos. En su orden, el diálogo entre Estados Unidos y China, la superación de las secuelas generadas por la pandemia de la covid-19, una exhaustiva revisión a la manera como está funcionando la integración económica y la valoración de las organizaciones internacionales. Esto último, fundamentalmente, porque dichas organizaciones tienen que ofrecer respuestas a las situaciones contemporáneas con base en estas realidades, no a partir de sus postulados fundacionales, que fueron para un contexto radicalmente diferente.

En lo concerniente a la relación bilateral entre China y Estados Unidos, es preciso enfatizar que se hace referencia al diálogo entre las dos economías más importantes del mundo. Aunque Estados Unidos duplica el poderío económico chino, la realidad es que impacta la manera como desde Beijing se trazó el plan de ascenso internacional del país asiático. Ello hace que,

necesariamente, el multilateralismo pase por las decisiones de estos dos gigantes de las relaciones internacionales. Con la victoria de Joe Biden se allana el camino para que el gobierno norteamericano reasuma los compromisos previamente exhibidos en el ámbito multilateral. La ratificación del Acuerdo de París, el retorno a los más importantes foros internacionales y el reintegro al papel protagónico en la OMS, la OMC y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), entre otros organismos, se vislumbran como acciones cercanas y necesarias para que la institucionalidad global goce de un relanzamiento eficaz y eficiente. Ello podría favorecer la relación entre asiáticos y estadounidenses.

Los efectos devastadores ya conocidos, pero además los que faltan por darse como consecuencia de la pandemia, están claramente expuestos en el más reciente *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Jensen 2020). Asociados a las 17 metas y a los 169 objetivos, todos los retos coinciden en el trabajo colaborativo en el escenario multilateral, para evitar que las naciones en desarrollo y los países menos adelantados entren en un retroceso que, aunque parezca inevitable, puede paliarse con estrategias lideradas por esas mismas naciones, apoyadas en la diversidad de regímenes multilaterales existentes, tanto en materia financiera, comercial, ambiental, educativa y de justicia como de derechos humanos.

En relación con la integración económica, también resulta satisfactorio el cambio de gobierno en Estados Unidos. Las políticas proteccionistas, amparadas en un nacionalismo extremo que caracterizó al mandato de Trump desde 2016, quedarán atrás. Con los demócratas en el poder, el

diálogo con los aliados del comercio estadounidense se retomará y ello favorecerá al multilateralismo.

Una vez se supere la pandemia, se torna imperativo que los esquemas de integración económica realmente lo sean. Hoy, tales procesos se han convertido, en su mayoría, en fuertes burocracias que entorpecen los flujos comerciales y que en poco o nada favorecen los ejercicios de complementariedad económica. Seguro resultará oportuno dar cabida a las renegociaciones comerciales, pero no para imponer condiciones, sino para lograr acuerdos que satisfagan de la mejor manera los intereses de las partes.

Finalmente, están las organizaciones internacionales y, por ende, el ejercicio de la gobernanza global y la cooperación, en sus diferentes modalidades. A pesar de la crítica situación provocada por la pandemia, el núcleo de todo esfuerzo adelantado por los organismos multilaterales no debe centrarse en simplemente enfrentar la covid-19, hasta erradicarla, sino en acompañar al tiempo todos los procesos que se venían desplegando de acuerdo con la Agenda de Desarrollo 2030. Superar la coyuntura, perdiendo de vista el acompañamiento a las sociedades más vulnerables y dejando de asistirles en los requerimientos de lo esencial, pondrá a las organizaciones y sus funcionarios en una situación de no retorno, frente a las posibilidades de reconfigurar satisfactoriamente el ámbito multilateral.

Conclusión

En definitiva, el multilateralismo está atravesando momentos difíciles. A pesar de la situación, existe también un im-

portante llamado a la recomposición del escenario multilateral. En esa dirección, gobiernos importantes y representativos, además de diferentes organismos internacionales, han adelantado esfuerzos para darle un nuevo impulso a la práctica de la gobernanza global. Aún con algunas organizaciones internacionales e intergubernamentales experimentando periodos críticos, se ha evidenciado el compromiso de reformar el rumbo; primero, para superar

los efectos de la pandemia y, segundo, para ajustarse a las reales necesidades que la Agenda 2030 describe como prioritarias para la tercera década del presente siglo. El nuevo multilateralismo tendrá que ser realista y estar ajustado a lo que la sociedad internacional experimenta hoy; pero así mismo deberá ser mucho más solidario que en el pasado, si lo que se procura es la supervivencia humana. 🌐

Notas

1. Es oportuno señalar que para este texto el término *sociedad internacional* se conceptualiza desde la perspectiva teórica de la Escuela Inglesa. Así, esta involucra a “un grupo de Estados (o de manera más general, a un grupo de comunidades políticas independientes) que no forman simplemente un sistema, en el sentido de que el comportamiento de uno es un factor de cálculo necesario para los demás, sino que además han establecido, a través del diálogo y del consentimiento, reglas o instituciones comunes para organizar sus relaciones y han reconocido tener intereses comunes para mantener dichos acuerdos” (Barbé 1995, 99). Esto, claramente, traza las líneas para el ejercicio de la gobernanza global.
2. En general, se ha utilizado el término *gobernanza* para denotar la regulación de las relaciones interdependientes en ausencia de una autoridad política central en la arena internacional. Esta abarca las instituciones, políticas, normas, procedimientos e iniciativas a través de las cuales los Estados y sus ciudadanos tratan de aportar más previsibilidad, estabilidad y orden a sus respuestas frente a los desafíos transnacionales (United Nations 2014).
3. Desde la perspectiva de Stephen Krasner (1983, 186), los regímenes internacionales son un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales. Esta categoría es importante, porque a la larga es el sustento de las organizaciones internacionales que nutren al multilateralismo, por ende, a la gobernanza global.
4. Algunos trabajos y análisis al respecto son los de Bello (2001), Jalife-Rahme (2007), Huerta (2017) y Coppelli (2018), entre otros.
5. Existe un amplio consenso sobre los efectos negativos para el sistema multilateral de la gestión de Trump en Washington. Para el efecto, se recomienda abordar los textos de Torres (2019), Dongo (2020) y Van Klaveren (2020). Ante ello, la Alianza para el Multilateralismo propuesta en 2019 fue enfatizada en abril de este año, con un comunicado oficial para enfrentar la pandemia de covid-19, y que puede ser consultado en: Ministère de l’Europe et des Affaires (s.f.).
6. El papel de la Organización Mundial de la Salud ha sido cuestionado tanto por gobiernos de diferentes latitudes como por diversos actores del entramado internacional. A la Organización se la acusó, además de ser contradictoria en sus medidas y decisiones, de no haber actuado a tiempo ante los reportes del gobierno chino, por ende, de actuar para favorecerlo. Para ampliar lo expuesto sobre estas críticas, se recomienda ver *La Vanguardia* (2020).
7. Para conocer más a fondo el tema de la politización de las organizaciones internacionales, se recomienda estudiar a Muñoz y Vilanova (2016).
8. “Hemos visto así como en tiempos recientes el cuestionamiento de organismos como la misma ONU y algunas de sus agencias (UNESCO) se ha extendido a las áreas del comercio internacional (OMC) y la salud (OMS), el medio ambiente (Acuerdo de París), la justicia (CIJ [corte Internacional de Justicia] y UNCDH) y hasta los pactos de asistencia mutua en temas de defensa (OTAN)” (Coates 2020, 1).

Bibliografía

- Barbé, E. 1995. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- Bello, W. 2001. “Praga 2000. Hacia un mundo desglobalizado”. En *Resistencias mundiales. De Seattle a Porto Alegre*. Buenos Aires: Clacso.
- Coates, K. 2020. “La politización de los organismos internacionales”. *La Mañana*, Economía, 23 de julio. <https://www.xn--lamaana-7za.uy/economia/la-politizacion-de-los-organismos-internacionales/>
- Coppelli, G. 2018. “La globalización económica del siglo XXI. Entre la mundialización y la desglobalización”. *Estudios Internacionales* 50, núm. 191: 57-80.
- Costa, O. 2013. “Introducción: el multilateralismo en crisis”. *Revista CIDOB de Affers’ Internacionals* 101: 7-25.
- Dongo Sueiro, M. 2020. “Donald Trump y la crisis del multilateralismo”. *Revista Ideele* 293. <https://www.revistaideele.com/2020/09/01/trump-y-la-crisis-del-multilateralismo/>
- Eziakonwa, A. y U. Modéer. 2019. *Why multilateralism matters*. United Nations Development Programme. Euractiv [Portal web] <https://www.euractiv.com/section/development-policy/opinion/why-multilateralism-matters/> (Consultado 14 de noviembre de 2020).
- Huerta, F. 2017. “¿De la globalización a la desglobalización?” *Cash: suplemento de economía y negocios del diario La Industria*, 3 de febrero. http://www.iee.edu.pe/doc/publicaciones/articulos/51--2017_01-De_la_globalizacion_a_desglobalizacion-IEE.pdf
- Jalife-Rahme, A. 2007. *Hacia la desglobalización*. México: Jorale.
- Jensen, L. ed. 2020. *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Krasner, S. 1983. “Structural causes and regime consequences: Regimes as intervening variable”. *International Organization* 36, núm. 2: 185-205.
- *La Vanguardia*. 2020. “La tormenta política sacude a la OMS, acusada de favorecer a China”. *Internacional*, 19 de abril. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20200419/48600716835/oms-criticas-crisis-sanitaria-coronavirus-gestion.html> (Consultado 23 de noviembre de 2020).
- Mandujano, M. 2020. *Impacto y efectos de la pandemia por Covid-19 en el multilateralismo: ¿Una nueva realidad internacional?* México: Centro de Estudios e Investigación para el Desarrollo Educativo y Humano.
- Ministère de l’Europe et des Affaires Étrangères. s.f. “Alianza para el Multilateralismo: ‘Necesitamos fortalecer la cooperación global y la solidaridad para combatir el COVID-19’ (20.04.20)”. <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/francia-en-naciones-unidas/alianza-por-el-multilateralismo/article/alianza-para-el-multilateralismo-necesitamos-fortalecer-la-cooperacion-global-y> (Consultado 15 de noviembre de 2020).
- Muñoz, L. y P. Vilanova. 2016. “La politización de las organizaciones internacionales como proceso: una aproximación conceptual a sus determinantes y dinámicas”. *Revista Española de Ciencia Política* 40: 139-160.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNDOC. s.f. “La solidaridad y la cooperación internacional, claves para abordar el COVID-19”. <https://www.unodc.org/ropan/es/la-solidaridad-y-la-cooperacion-internacional--claves-para-abordar-el-covid-19.html> (Consultado 20 de noviembre de 2020).
- Olivé, I. y M. Gracia. 2020. ¿El fin de la globalización? Una reflexión sobre los efectos de la crisis del COVID-19 desde el Índice Elcano de Presencia Global. Real Instituto Elcano. [Portal web] http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari43-2020-olive-gracia-fin-de-la-globalizacion-reflexion-efectos-crisis-covid-19-indice-elcano-de-presencia-global
- Roth, K. 2020. “How China threatens human rights worldwide”. *The New York Review of Books*, 16 de enero. <https://www.nybooks.com/daily/2020/01/14/how-chinathreatens-human-rightsworldwide/>
- Ruiz, M. y Rivera M. 2017. “En defensa del multilateralismo”. *Revista Mexicana de Política Exterior* 110: 9-27.
- Torres, J. 2019. “Declive del liderazgo de EE.UU. con Trump y ascenso de China como opción del multilateralismo global”. *Razón Crítica* 7: 139-175.
- United Nations. 2014. *Global Governance and Global Rules for Development in the Post-2015 Era*. Committee for Development Policy. https://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_publications/2014cdppolicynote.pdf
- Van Klaveren, A. 2020. “La crisis del multilateralismo y América Latina”. *Análisis Carolina*, octubre. <https://www.fundacion-carolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-10-2020.pdf>