
¿Sobrevivirá el multilateralismo?

[Mariano Aguirre](#)

He aquí la situación en que se encuentra el sistema multilateral, sus riesgos y posible futuro.

Los anuncios sobre la crisis, e incluso del fin del sistema multilateral se multiplican. Académicos y *think tanks* temen que el multilateralismo liderado por Estados Unidos y Europa esté perdiendo legitimidad junto con una profunda crisis de la democracia liberal.

Mandatarios como Donald Trump, Vladímir Putin, Jair Bolsonaro y Rodrigo Duterte practican un nacionalismo ultraderechista contrario a consensos, reglas y cooperación con otros Estados. Mientras tanto, Moscú reclama un sistema diferente y China se presenta como adalid del multilateralismo, pero rechazando el modelo democrático occidental, y los países emergentes pugnan por tener más poder. La victoria de Joseph Biden en las elecciones estadounidenses podrían ser una posibilidad de revertir parte de la crisis.

"Existe realmente un orden internacional multilateral"



Así es, con diversos nombres: sistema multilateral, sistema liberal internacional u orden basado en normas. También se le denomina internacionalismo liberal.

Fue creado después de la Segunda Guerra Mundial. En su formulación teórica se le supone formado por Estados que practican la economía de libre mercado, son parte de diversas instituciones multilaterales, cooperan para su seguridad colectiva y se rigen democráticamente. En la práctica los 193 Estados miembros de Naciones Unidas, con sus diversidades políticas, forman el orden o sistema multilateral.

Se le denomina, de todos modos, "[liberal](#)" por los vínculos conceptuales con los debates filosóficos, políticos y económicos del liberalismo y la escuela del mismo nombre en la disciplina de las [Relaciones Internacionales](#).

Siguiendo las ideas del filósofo Immanuel Kant, el liberalismo propugna que los Estados republicanos se asocien y cooperen en una confederación que asegure la "paz perpetua". El orden liberal se basa en la certeza, la reciprocidad, la predictibilidad y los fines comunes. No es un sistema de intercambio ni de transacción sino de consenso y solidaridad entre iguales.

En una aplicación moderna de las ideas de Kant, los Estados democráticos y con políticas internas de justicia social colaborarían en un régimen cosmopolita en favor del bien común

sobre cuestiones como la protección de los derechos humanos, la igualdad de razas y género, y la gestión del cambio climático.

En el orden multilateral basado en el liberalismo, la soberanía es un principio desde el cual se puede negociar seguridad y prosperidad en común con otros Estados. A la vez, el libre comercio entre ellos fomenta, además, sus buenas relaciones cooperativas.

Los Estados, por lo tanto, se integran en una relación y negociación constante sobre cuestiones como seguridad, comercio, derecho internacional, armas convencionales y de destrucción masiva, el uso del espacio exterior, derechos humanos, derechos laborales, medio ambiente, minorías, patentes y comunicaciones, entre otros.

"El orden multilateral es el de los vencedores de la Segunda Guerra Mundial"

Si bien el orden multilateral fue impulsado por los países vencedores en la Segunda Guerra Mundial, particularmente por Estados Unidos y Gran Bretaña, en su creación [influyeron](#), perspectivas morales y del Derecho Internacional, a la vez que juristas, diplomáticos y científicos. Su objetivo era construir un orden que regulara la relación entre los Estados para evitar otra gran guerra.

Así, Naciones Unidas fue creada en 1945 como un pacto entre los vencedores de la Segunda Guerra Mundial. En su diseño se incluyó el poder (en el Consejo de Seguridad) junto con la idea de igualdad entre todos sus miembros (la Asamblea General). La tensión entre esos dos mundos sigue presente.

A partir de la creación de la ONU se formó la Corte Internacional de Justicia, se aprobó la convención internacional sobre el genocidio, fue adoptada la Declaración Universal de los Derechos Humanos, se actualizaron las Convenciones de Ginebra (incorporando la protección de civiles) y fue concluida la Convención sobre la Situación de los Refugiados.

A partir de ahí se sumaron nuevas normas, debates e instituciones sobre cuestiones comunes de la sociedad global, por ejemplo, la creación de la Corte Penal Internacional (1998). Esas herramientas son hoy claves para el mantenimiento del orden internacional.

"Washington está en contra del multilateralismo"



No siempre. La posición de Estados Unidos hacia el sistema multilateral es contradictoria. Ese país emergió de la II Guerra Mundial como líder mundial y adoptó una posición hacia el multilateralismo derivada de las dos tendencias que anidan en su relación con el mundo: la aislacionista y la internacionalista.

De este modo, por un lado, ayudó a crear el orden multilateral. Pero, por otro, preservó la capacidad de participar en ese orden cuando fuese en contra de su hegemonía. Esa doble actitud ha estado presente desde entonces en todos los gobiernos, desde Franklin D. Roosevelt hasta Donald Trump, con unos más y otros menos favorables para cumplir con las reglas del orden liberal y las decisiones de la ONU.

Estados Unidos es un fuerte contribuyente del presupuesto de Naciones Unidas, pero la Administración Trump ha recortado fondos a agencias, programas y fondos. Así mismo, cortó la contribución a la agencia de la ONU para asistencia a los refugiados palestinos (UNRWA), ha retirado al país de la Unesco, de los Acuerdos de París (sobre medio ambiente), de la Organización Mundial de la Salud y del acuerdo internacional para controlar programa nuclear iraní. Joe Biden promete revertir todas estas medidas en el marco de una política más multilateral, pero no perderá de vista los intereses particulares de su país.

"La Guerra Fría desvirtuó el orden multilateral"

En efecto, la Guerra Fría provocó un fortalecimiento de las políticas de poder, se formaron coaliciones de Estados en torno a Moscú y Washington y comenzó una fuerte competencia armamentística. Se sucedieron crisis (como las de Berlín en 1961 y de los misiles soviéticos en Cuba en 1961) y guerras en las que las potencias se enfrentaban a través de aliados en el mundo colonial (por ejemplo, en Corea entre 1950 y 1953 y en Vietnam de 1955 a 1975).

Durante la Guerra Fría la pugna entre la extinta URSS y EE UU y sus aliados, y China, limitó la operatividad del Consejo de Seguridad de la ONU. Esto se repite actualmente, por ejemplo, cuando Washington bloquea toda condena a Israel en el Consejo de Seguridad o en las ocasiones que Moscú defiende al Gobierno sirio y sus propias acciones militares en Siria y Ucrania.

Esta tensión y pugnas de poder se trasladaron y se trasladan hoy a las diferentes agencias, fondos y programas de Naciones Unidas.

"Es un orden multilateral 'liberal' solo para los países del Norte"



No totalmente. El orden liberal multilateral se formó desde la perspectiva geopolítica de los años 40, donde la mayor parte de Asia y África estaban constituidas por colonias de los imperios europeos. Los Estados de América Latina eran casi todos formalmente libres, pero sometidos a influencias externas.

La crisis de los imperios europeos con motivo de la Segunda Guerra Mundial y el ascenso de EE UU como potencia global coincidieron con los movimientos de liberación nacional y las guerras de independencia.

Pese a que los Estados postcoloniales ensayaron diversas formas de organización económica, incluyendo el nacionalismo y el marxismo, todos han aspirado a ser parte y han permanecido en el sistema liberal internacional. En 1945 los [miembros de la ONU](#) eran 51. En 1960 llegaron a 99, ascendieron a 127 en 1970 y, actualmente, son 193.

Pese a los rechazos y críticas al orden liberal, otros actores del sistema internacional, especialmente organizaciones de la sociedad civil y medios periodísticos, en diferentes circunstancias apelan al mismo, buscando protección en sus normas (por ejemplo, sobre derechos humanos).

"Ha sido siempre un orden respetado"

Muchas veces el sistema multilateral no ha sido ni liberal ni democrático. Desde las grandes potencias occidentales se violó el principio de no intervención en la soberanía de otros Estados, combatiendo las luchas de liberación nacional de las colonias y practicando intervenciones militares. En diversos países se derrocaron sus gobiernos cuando se tomaron medidas que afectaban los intereses económicos de las potencias (desde Irán a Chile, de Checoslovaquia y Hungría a Guatemala e Indonesia),

Actualmente la diplomacia china se presenta como adalid del multilateralismo, aprovechando el repliegue de EE UU. No tiene interés en acabar con el sistema internacional o sustituirlo, sino [usarlo](#) en su beneficio. Por su parte, Rusia [lo critica](#), indicando que, “el orden basado en reglas” responde, en realidad a los intereses estadounidenses. Se precisa, según Moscú, construir un sistema internacional que responda a la “multipolaridad” que representan China, Rusia y los países emergentes, como Turquía, India, Suráfrica y Brasil.

"La globalización destruyó el multilateralismo"



No exactamente, aunque fue un elemento de peso. La denominada globalización de la producción, los mercados, la mano de obra y, en general, de relaciones económicas, financieras y comerciales se llevó a cabo con políticas contrarias al control del Estado y las regulaciones internacionales. Esto colaboró fuertemente a debilitar el sistema multilateral.

Pero hubo también otros factores, entre otros, la desigualdad de ingresos, que desde 1990 ha [aumentado](#), afectando a más del 70% de la población mundial y generando una deslegitimación de la democracia y los acuerdos internacionales; la destrucción del empleo formal y la consiguiente inseguridad y falta de expectativas de bienestar para las generaciones presentes y futuras; la crisis financiera de 2008 que empobreció a las clases medias en Europa y EE UU, pero permitió que grandes empresas del sector financiero y tecnológico obtuvieran [inmensos beneficios](#), como ocurre ahora con la crisis de la Covid-19.

A esto se ha sumado, la actuación autoritaria de EE UU (con la colaboración de varios gobiernos), violando normas internacionales sobre tortura e intervenciones en la soberanía de otros países, con motivo de los atentados de septiembre de 2001 y las intervenciones militares en Afganistán e Irak.

Por otro lado, el gran crecimiento económico de China, llevado a cabo en un sistema político

autoritario, y el resurgimiento de Rusia, también regida por un sistema autoritario, son factores importantes. Por último, se ha producido el auge de movimientos populistas que, aprovechando el malestar económico, rechazan el sistema democrático, las alianzas en el sistema multilateral (desde la ONU hasta ser miembros de la UE) y reivindican un nacionalismo identitario con un fuerte contenido racial. A la vez, fomentan el proteccionismo y rechazan los acuerdos de libre comercio.

"Estamos ante el fin del multilateralismo"

No, pero se encuentra en una profunda crisis. Tim Dunne, de la Universidad de Queensland, [afirma](#) que "las crisis recurrentes y los desacuerdos en las instituciones multilaterales que deben proveer la gobernabilidad sobre seguridad, comercio y finanzas demuestran que la cooperación es más difícil de alcanzar de lo que piensan los liberales. Las guerras en Oriente Medio y África, la incapacidad para contar con un sistema mundial más justo y seguro, y la inmensa desigualdad que sufre la economía global muestran un abatimiento del orden liberal".

El liberalismo internacional, [añade](#), ha encontrado tres grandes obstáculos. Primero, no poder conciliar la visión cosmopolita (de cooperación para el bien común por encima del interés individual de los Estados). Segundo, no lograr que las grandes potencias diluyeran su poder en un orden cosmopolita, a menos que fuese para beneficio de sus intereses. Y, tercero, la dificultad de construir un orden no jerárquico en el que haya igualdad entre los Estados.

John J. Mearsheimer, prestigioso crítico del liberalismo de la Universidad de Chicago, [considera](#) que los problemas del sistema internacional se han producido por los errores de los liberales, que no han tenido en suficiente consideración que los Estados se mueven por intereses y el fuerte poder del nacionalismo. A la vez, es crítico sobre el impulso de EE UU a la hora de haber querido expandir su modelo de democracia liberal en el mundo.

"El orden multilateral necesita un nuevo país líder"



No necesariamente. Según la forma tradicional de concebir las Relaciones Internacionales, el sistema multilateral necesita un líder hegemónico que proporciona cohesión a los otros Estados. Esto implicaría que, o bien Washington recupera su papel, como [propone](#) el académico de Princeton G. John Ikenberry, o que China le sustituye.

Sin embargo, EE UU se encuentra en una grave crisis interna y de legitimidad externa que se prolongará más allá de la presidencia de Trump. China, por su parte, ampliará su poder e influencia económica, pero difícilmente podrá, paradójicamente, sustituir el magnetismo cultural que Estados Unidos mantendrá durante un tiempo.

Por otro lado, han ganado peso las potencias emergentes, como India, Brasil, Suráfrica e Indonesia. Precisamente, estos países [proponen](#) que se refuerce el sistema multilateral incorporando a más miembros permanentes al Consejo de Seguridad de la ONU, se refuercen los mecanismos regionales (como la Unión Africana) de prevención y resolución de conflictos y se agilice la reforma de la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Europa sería una alternativa lógica por los valores que encarna y su experiencia multiestatal, pero se encuentra dividida y debilitada debido a cuestiones como el Brexit y el flujo de

refugiados.

El European Council on Foreign Relations (ECFR) aboga por que la UE apoye el orden multilateral asegurando su continuidad internamente; apoyando los valores liberales en el extranjero mediante el uso del poder económico europeo y las alianzas con Estados de ideas afines; y ajustando su estrategia para proteger los elementos centrales de este orden frente a los Estados antiliberales. Así mismo, asumiendo el compromiso de desarrollar nuevas normas globales cuando sea necesario y de mejorar el papel de los actores no estatales.

Patrick Costello, del Servicio de Acción Exterior de la EU, [afirma](#) que “existe una especie de lógica irrefutable de que, en un mundo de grandes jugadores, tenemos interés en unir fuerzas en la defensa de nuestros intereses externos, y por el hecho de que tenemos los derechos humanos y la democracia y el multilateralismo en el ADN de lo que hacemos. Nuestro interés, cada vez más, está en promover nuestros valores”.

"El multilateralismo va a desaparecer"

No, incluso en un escenario de retorno todavía más duro a políticas nacionalista no cooperativas, todos los Estados continuarán manteniendo a la ONU y a las cerca de 9.000 organizaciones internacionales existentes en el mundo.

Estas seguirán siendo foros de negociación y espacios en los que países y actores no estatales [debatirán](#) sobre cuestiones como fortalecer o debilitar la Corte Penal Internacional, nuevas tecnologías aplicadas a la privacidad y a la guerra, el cambio climático, el uso del espacio exterior, la prevención regional de conflictos armados, las reformas del sistema financiero internacional, la ampliación del Consejo de Seguridad de la ONU, o prepararse para futuras pandemias.

Es posible que el orden multilateral liderado por EE UU se quiebre sin desmoronarse. A la vez, habrá fuertes tensiones entre transformarse en uno liderado por China u otro que represente la multiplicidad de poderes del mundo, sus alianzas y conflictos entre sí, en el siglo XXI.

Fecha de creación

1 diciembre, 2020