

El multilateralismo en pandemia

Multilateralism in the Pandemic Time

Sabrina Benedetto y Carla Morasso

Sabrina Benedetto es docente e investigadora de la Escuela de Relaciones Internacionales y de la Licenciatura en Turismo, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

E-mail: sabrinabenedetto@gmail.com

Carla Morasso es docente e investigadora de la Escuela de Relaciones Internacionales y de la Licenciatura en Turismo, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

E-mail: carlamorasso@yahoo.com.ar

resumen

La forma en que las instituciones multilaterales han respondido ante la pandemia de Covid-19 ha permitido que cobren fuerza las voces que marcan la crisis o el fin del multilateralismo. Con el propósito de comprender qué está ocurriendo con el multilateralismo, proponemos abordar la problemática desde los modos en que se manifiesta la disputa de poder en el contexto global. Analizar las formas en que China y Estados Unidos manejan su participación en el escenario multilateral en lo que va del siglo XXI permite observar que las instituciones multilaterales se han convertido en un ámbito donde la competencia se manifiesta a partir de estrategias de política internacional con diferente enfoque y donde se pone en juego la definición de los bienes públicos globales.

summary

The responses of multilateral institutions to the COVID-19 pandemic allowed that the voices that highlight the crisis or the end of multilateralism gain strength. To understand what is going on with the multilateralism, we propose to focus on the global power dispute. Analyze the ways in which China and the United States handle their participation in the multilateral scenario in the 21st century, allows us to observe how multilateral institutions have become an arena of competition where the two super powers develop different strategies and the definition of global public goods is at stake.

palabras clave

multilateralismo / orden / pandemia

keywords

multilateralism / order / pandemic

Introducción

En el contexto de desconcierto e incertidumbre que el Covid-19 causó en el mundo, afloraron infinidad de debates acerca de las repercusiones pandémicas en el escenario internacional. Entre los sonidos cacofónicos que inundaron las redes sociales y los medios de comunicación, ha sido recurrente la alusión, si no al “fin” del multilateralismo, al menos a su “crisis”. Sin embargo, voces disidentes señalan que el multilateralismo no ha ingresado en una fase crítica, sino que tan solo se hicieron más evidentes las disonancias que han estado siempre presentes en el concierto global intergubernamental. Las conclusiones preliminares que indican el inicio de una fase crítica para el multilateralismo señalan como un factor central la rivalidad creciente entre Estados Unidos y la República Popular China. Estas miradas subrayan que, con el telón de fondo de la pandemia, esa rivalidad se aceleró y está desgastando tanto los mecanismos de diálogo como las instituciones de alcance multilateral. De este modo, en el marco de las acusaciones mutuas sobre el origen del virus, el fuerte apoyo chino a la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el retiro de Estados Unidos del apoyo financiero al organismo —era, hasta entonces, el principal contribuyente— sería una muestra suficiente de la situación.

La carrera económica y tecnológica que sostienen Estados Unidos y China se ha venido desarrollando desde comienzos del siglo XXI. En este sentido, podemos señalar que las reacciones de ambos países durante la pandemia tienen largos procesos por detrás. El accionar estadounidense se enmarca en lo que Richard Haass ha denominado como una doctrina de la retirada, es decir, “*it is abdication, the voluntary relinquishing of power and responsibility*” (2017:s/n). En este proceso, el gobierno de Trump gradualmente ha dejado de lado los principios del sistema multilateral post Bretton Woods al abandonar el Acuerdo de París, el Acuerdo Transpacífico, al salir del pacto nuclear con Irán y al distanciarse de los principios de Organización Mundial de Comercio (OMC). En un movimiento contrario, desde su ingreso a la OMC, China ha apostado por reforzar las reglas del multilateralismo. No debemos olvidar, por ejemplo, que en el marco de la cumbre del G20 en Buenos Aires indicó que

Debemos continuar priorizando el desarrollo en la coordinación de macropolíticas globales, implementar realmente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y brindar un fuerte apoyo para trabajar en esta área en el marco de las Naciones Unidas (Jinping, 2018: s/n).

En su camino de “desarrollo pacífico”, China ha promovido acuerdos *win-win* a lo largo de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, en una apuesta por la cooperación internacional como contracara del creciente unilateralismo de Washington.

En este marco, nos proponemos reflexionar sobre el rumbo que está tomando el multilateralismo en el marco de la pandemia. Para ello, en primer lugar, realizaremos un breve repaso sobre cómo se concibe este concepto amplio y su vinculación con los regímenes internacionales en la perspectiva liberal, para luego dar cuenta de las diversas lecturas que se han generado en torno al debate sobre la crisis del multilateralismo y la inestabilidad de los regímenes contemporáneos.

El multilateralismo y los regímenes liberales

Cuando nos referimos a multilateralismo debemos tener en cuenta que es un concepto clave de las Relaciones Internacionales, que cuenta con diversas definiciones que responden a los diferentes enfoques teóricos que conforman la de la disciplina. A inicios de los años noventa, encontramos varias aproximaciones que se volvieron centrales. Robert Keohane precisaba que el multilateralismo “*can be defined as the practice of co-ordinating national policies in groups of three or more states, through ad hoc arrangements or by means of institutions*” (1990: 731), en tanto definía las instituciones –sin adjetivo– como grupos de reglas persistentes y conectadas, formales e informales, que prescriben roles de comportamiento, actividades restrictivas y modelos de expectativas. Por su parte, Ruggie (1992) señalaba que con “multilateralismo” se hace referencia a un sistema institucional que cobra forma para dar base a los principios de relacionamiento entre los Estados, y establecía una diferencia entre multilateralismo formal y multilateralismo sustantivo. En el primero de ellos, ubica las instituciones que se rigen por los principios del multilateralismo. En el segundo, ubica la coordinación de comportamientos entre tres o más Estados de acuerdo con principios generalizados de conductas. Con una profundización en este sentido, James Caporoso señala que el multilateralismo puede ser usado para referirse a un principio orgánico, a una organización o simplemente a una actividad, y que es necesario diferenciar entre las instituciones u organizaciones multilaterales y las instituciones del multilateralismo (citado en Manrique de Luna Barrios, 2009).

De este modo, comprendemos que las instituciones del multilateralismo son ese abanico de principios, ideas, normas y prácticas que en el plano gubernamental rigen las interacciones de los Estados independientemente de su naturaleza jurídica y a través de las cuales se manifiesta la cooperación estatal para dar solución a problemas comunes. El multilateralismo tomado en este sentido nos pone frente a lo que se conoce como regímenes internacionales.

En la actualidad, las diferentes impugnaciones que Estados Unidos ha realizado en este tiempo a regímenes internacionales multilaterales se ha transformado en una constante de su accionar externo. En este contexto, cabe preguntarnos, ¿qué es lo que sucede para que el Estado que más ha usufructuado las instituciones multilaterales en términos de regímenes desde el fin de la Guerra Fría reniegue de ellas o, al menos, fomente su descrédito?

Para dar respuesta a este interrogante debemos tener en cuenta que, desde mediados de siglo XX, el multilateralismo cobró cuerpo en una sociedad internacional en la cual la hegemonía o la supremacía siempre estuvo ocupada por un Estado claramente aferrado a los principios del internacionalismo liberal. Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos apostó a la conformación de un entramado institucional de carácter multilateral como base para sostener su hegemonía hemisférica en el contexto de confrontación permanente con la URSS. En este sentido, es oportuno retomar a Ikenberry cuando subraya que

(...) durante la segunda mitad del siglo XX, Estados Unidos se convirtió en un proveedor de bienes públicos, o al menos de los “bienes del club”.

Manténía las normas y las instituciones, potenciaba la cooperación en seguridad, lideraba la gestión de la economía mundial, y propugnaba la cooperación y unas normas compartidas entre las democracias liberales pro-occidentales. En asuntos de seguridad, Estados Unidos estableció una serie de asociaciones para la seguridad, empezando con la OTAN y las alianzas en Asia Oriental. En la gestión de la economía mundial, el sistema de Bretton Woods quedó ligado al mercado y al dólar estadounidense. A la sombra de la Guerra Fría, el sistema doméstico de EEUU –su mercado y su sistema político– se “fusionó” con el orden liberal de la posguerra, que estaba que crecía en extensión y profundidad, primero hacia su periferia y luego con un alcance global (2018: 32).

En la última década del siglo XX, una vez finalizada la Guerra Fría, el multilateralismo nuevamente apareció como herramienta que apuntalaba las pretensiones de hegemonía en el marco de un cambio de orden internacional. Su capacidad para constituirse en la manifestación institucional del orden fue proyectada a partir de las banderas de la democracia y el liberalismo como bienes públicos globales. De este modo, el multilateralismo se adaptó y sostuvo la supremacía americana que garantizaba la transformación del orden internacional en un marco de estabilidad.

La proliferación de regímenes internacionales ha promovido la convergencia de valores y principios “mundiales” como garantía de la estabilidad y la previsibilidad necesarias para disminuir los niveles de conflicto y, por tanto, apuntalar la seguridad global en sentido amplio. La democracia, los derechos humanos, la reducción de la pobreza y la cuestión ambiental han alcanzado, así, una centralidad en tanto son concebidos y aceptados como bienes públicos globales.

El multilateralismo en debate

El indiscutido ascenso de China como actor global en el siglo XXI hace que muchos comiencen a percibir que estamos en presencia de la declinación de los principios del internacionalismo liberal y que sus instituciones multilaterales pueden desaparecer, o bien modificarse para sobrevivir. En este sentido, la estrategia de abdicación señalada por Haass (2017) podría ser una forma en la que Estados Unidos manifiesta su mirada realista de las relaciones internacionales. Ante la amenaza, la confrontación es la respuesta. La posibilidad de que los regímenes internacionales sean apropiados por otros actores que antes no contaban con las capacidades suficientes para imponer principios, reglas, normas y pautas de comportamientos es asumida como una estrategia de impugnación sobre los regímenes internacionales en los cuales su confrontación con China cobra dimensión. Al respecto, Bartesaghi (2015) sostiene que, desde la década de 1970, el país asiático cuenta con un peso económico y militar que se ha ido incrementando, pero que su política exterior, hasta la actualidad, se basa en un modelo de construcción donde prima el *soft power*, articulado a través de una férrea defensa de ciertos principios como el respeto por la soberanía y la no intervención en asuntos internos, así como mediante una creciente participación en los organismos internacionales multilaterales.

En un contexto de desgaste de los regímenes liberales, la tendencia bipolar (Ramón, 2020; Actis y Creus, 2018, entre otros) se constituye en el escenario en el cual el multilateralismo encontraría sus límites frente a los retos que impuso la pandemia. La ausencia de encuentros de alto nivel en el marco de Naciones Unidas o del G8 y la tímida respuesta del G20 son claros indicadores de que la crisis de liderazgo global y las fracturas geopolíticas que se consolidan a lo largo del Pacífico se cristalizan en la parálisis multilateral. No obstante, el multilateralismo también demostró su resiliencia como mecanismo de diálogo y cooperación interestatal.

Sobre esto reflexionan Hirst y Malacalza, quienes, si bien subrayan “el proceso de deterioro y parálisis de la arquitectura multilateral mundial, especialmente del Sistema de Naciones Unidas” (2020: s/n), dan cuenta de las respuestas multilaterales que se pusieron en marcha. En América Latina, es posible rescatar las respuestas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), las reacciones de coordinación de la CEPAL y los fondos especiales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). En otras latitudes del Sur, la Unión Africana respondió a través del refuerzo del accionar y la coordinación los Centros Regionales para el Control y Prevención de Enfermedades (Africa CDC) y la conformación de un fondo especial.

En el caso de Europa, si bien al inicio de la pandemia se observó una respuesta muy fragmentada que recibió numerosas críticas, con el paso del tiempo la postura se rectificó con miras a la cooperación, en cuyo marco el plan de rescate económico resultó la mejor demostración del cambio de posturas.

A lo largo y ancho de las regiones, vemos reacciones unilaterales, de “nacionalismo epidemiológico”, pero también acciones cooperativas que vigorizan la idea de que, desde la geopolítica, tal como plantea Boniface, “el Covid-19 ha reforzado la crisis del multilateralismo, que desgraciadamente ya estaba en crisis” (citado en Sánchez, 2020).

Las debilidades del multilateralismo contemporáneo para abordar amenazas a la salud y bienestar de la población mundial ya se habían puesto de manifiesto ante la crisis medioambiental global y los riesgos del cambio climático, pero la pandemia de Covid-19 ha dejado más crudamente al desnudo las debilidades de las respuestas multilaterales ante la inmediatez y la contingencia de sus efectos. La brecha entre los desafíos y las capacidades de los gobiernos nacionales para gestionar en conjunto las amenazas continúa creciendo.

En este sentido, Sanahuja (2020), luego de realizar una revisión detallada de las admoniciones que se expresaron en informes de la OMS tras los brotes epidemiológicos de peste, cólera, SARS, gripe H1N1 y ébola, y tras dar cuenta de las reformas que se realizaron en los protocolos de actuación del organismo frente a posibles pandemias, señala que las limitaciones de la OMS hay que buscarlas en la naturaleza subsidiaria del organismo, el cual no cuenta con mandato ejecutivo o capacidad operacional y que, en última instancia, depende de los Estados que aún

mantienen una concepción “westfaliana” tradicional de la soberanía e imponen intereses y visiones individualistas.

Además, si bien el conocimiento específico producido y la compilación de datos le ha brindado a la OMS un poder relativo en el campo de la salud pública, su aplicación se encuentra subsumida al margen de maniobra que deciden brindarle sus miembros a través del financiamiento. En este sentido, no es menor el dato que indica que, luego de la crisis financiera de 2008, los Estados miembros “redujeron” el presupuesto del organismo, en particular en las partidas destinadas a elaborar respuestas para pandemias (Busby, 2020). Es en este punto donde cobra relevancia la advertencia lanzada por Javier Solana (2009) en el tramo final de su mandato como alto representante para la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea sobre “el riesgo de un mundo de multipolaridad sin multilateralismo” (citado en Costa Fernández, 2013: 8).

A modo de cierre

En una coyuntura donde las reglas sobre las cuales se ha construido el orden internacional en el que vivimos se encuentran bajo una gran presión cabe preguntarse: *¿quo vadis* multilateralismo?

El liberalismo institucional nos recuerda que la comunicación, la confianza y la transparencia son esenciales en la generación de principios, reglas y normas que promuevan la cooperación internacional multilateral en pos de objetivos comunes. Las respuestas unilaterales han socavado estas bases, pero no las han destruido completamente. Tal como indica Nye, la interdependencia está aumentando y, sin dudas, las naciones requieren seguir construyendo redes e instituciones para enfrentar los desafíos compartidos a través de las porosas fronteras que las separan y aprender la importancia del “*power with*’ rather than *power over*” (2020: s/n).

Sin lugar a dudas, precisamos una gobernanza mundial legítima y eficaz donde la cooperación sea el eje rector para abordar problemáticas de naturaleza global. Como señaló el embajador especial alemán para la “Alianza por el Multilateralismo” (en la cual participa Argentina), Arndt Freytag von Loringhoven (2020) “*as if anyone needed a reminder of the importance of international cooperation in today’s hyperconnected world, the coronavirus pandemic has made abundantly clear just how crucial multilateralism is for humanity*” (2020: s/n).

Tanto los gobiernos como los ciudadanos debemos estar atentos a la necesidad de incorporar una mirada cosmopolita que considere la salud como un bien público global que requiere tomar medidas cooperativas internacionales. La coyuntura pandémica nos enfrenta a un riesgo excepcional, pero también a una ventana de oportunidad para reflexionar y, en consecuencia, actuar sobre el futuro mundial.

Bibliografía

Actis, E. y Creus, N. (2018). América Latina en la nueva bipolaridad emergente. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Diciembre. Disponible en: <http://revistafal.com/hacia-un-mundo-bipolar/>
Alliance for Multilateralism (16/04/2020). COVID-19 - Joint Declaration. Recuperado de: <https://>

www.diplomatie.gouv.fr/en/french-foreign-policy/united-nations/multilateralism-a-principle-of-action-for-france/alliance-for-multilateralism-63158/news-about-the-alliance-for-multilateralism/article/covid-19-joint-declaration-of-the-alliance-for-multilateralism-16-apr-2020

Bartasaghi, I. (2015). “El Ascenso de China en el Escenario Internacional: un análisis desde las corrientes teóricas de las relaciones internacionales”. *Intelector*, Año XI, vol. XI, N° 22, Enero-Junio. Disponible en: https://www.academia.edu/28290263/El_Ascenso_de_China_en_el_Escenario_Internacional_un_an%C3%A1lisis_desde_las_corrientes_te%C3%B3ricas_de_las_relaciones_internacionales?auto=download&email_work_card=download-paper

Busby, J. (2020). “What International Relations Tells Us about COVID-19”. *E-International Relations*, abril. Disponible en: <https://www.e-ir.info/2020/04/26/what-international-relations-tells-us-about-covid-19/>

Costa Fernández, O. (2013) Introducción: El multilateralismo en crisis. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, N° 101, 7-25. Disponible en: https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/101/introduccion_el_multilateralismo_en_crisis

Haass, R. (2017). America and the Great Abdication. Don’t mistake Donald Trump’s withdrawal from the world for isolationism. *The Atlantic*, 28/12/2017. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/12/america-abdication-trump-foreign-policy/549296/>

Hirst, M. y Malacalza, B. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. *Nueva Sociedad*, N° 287, Mayo-Junio. Disponible en: <https://www.nuso.org/articulo/podra-reinventarse-el-multilateralismo/>

Ikenberry, G. J. (2018). La crisis del orden liberal mundial. *Anuario internacional CIDOB*. Disponible en: https://www.cidob.org/ca/articulos/anuario_internacional_cidob/2017/la_crisis_del_orden_liberal_mundial

Keohane, R. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research. *International Journal*, Volumen 45. Otoño.

Manrique de Luna Barrios, A. (2009). El multilateralismo en las relaciones internacionales. *IUS ET VERITAS*, 19 (39), 286-296. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12183>

Nye, J. (2020). How COVID-19 is testing American leadership. *East Asia Forum*, 26/04/2020. Disponible en: <https://www.eastasiaforum.org/2020/04/26/how-covid-19-is-testing-american-leadership/>

Ramón, C. (2020). El desafío de buscar el equilibrio ante un mundo más bipolar. *Fundación Foro del Sur*, 07/07/2020. Disponible en: https://forosur.com.ar/blog/el-desafio-de-buscar-el-equilibrio-ante-un-mundo-mas-bipolar/?utm_source=email_marketing&utm_admin=132878&utm_medium=email&utm_campaign=El_desafio_de_buscar_el_equilibrio_ante_un_mundo_ms_bipolar#ftnref1

Sanahuja, J. (2020). COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global. *Anuario CEIPAZ 2019-2020*. Disponible en: <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2020/05/4.2020-AnuarioJose-Antonio.pdf>

Sanchez, E. (2020). El mundo después del Covid (1): Geopolítica del Covid-19. *Euronews* (08/07/2020). Disponible en: <https://es.euronews.com/2020/07/06/el-mundo-despues-del-covid-1-geopolitica-del-covid-19>

von Loringhoven, A. F. (2020). COVID-19 and the Alliance for Multilateralism. *UN Chronicle*. Disponible en: <https://www.un.org/en/un-chronicle/covid-19-and-alliance-multilateralism>

Xi Jinping (2018). Palabras de H. E. Presidente de la República Popular de China en la sesión I de la Cumbre del G20 Buenos Aires, 30 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.chinahoy.mx/?p=17224>

Sabrina Benedetto y Carla Morasso, “El multilateralismo en pandemia”. *Revista Temas y Debates*. ISSN 1666-0714, año 24, número especial, julio-diciembre 2020, pp. 469-475.