



Multilateralismo en agonía y sus retos de cara al futuro

Multilateralism in Agony and Its Challenges for the Future

Dayanara González¹ 

<https://doi.org/10.32719/26312549.2022.22.5>

Recibido: 4 de abril de 2021 | Revisado: 1 de septiembre de 2021 | Aceptado: 9 de septiembre de 2024

Resumen

Hablar o escuchar hablar del multilateralismo como parte de un mundo globalizado es común, sobre todo en relaciones internacionales. No obstante, este concepto suele usarse en su sentido literal, sin comprender su aspecto cualitativo, su importancia ni la evolución que ha tenido con el pasar de los años. Para este ensayo se usará el aporte teórico de John Gerard Ruggie, contenido en *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, con el objetivo de tener una definición más completa, conocer sus características y comprender el rol de Estados Unidos para forjarlo tras la posguerra, aunque aclarando también que su existencia antecedió a este período. Por otro lado, se identificarán los principales desafíos al sistema multilateral, entre ellos el rol protagónico que adquiere China y la competencia entre actores. Así también, se evidenciará que no es nuevo que el multilateralismo esté en crisis, pero que esta se ha agudizado con la pandemia del COVID-19. Esta última ha mostrado cómo el nacionalismo y políticas unilaterales en la producción y el proceso de vacunación han prevalecido por sobre los llamados de instituciones como la Organización Mundial de la Salud a la solidaridad global y cooperación internacional.

Palabras clave: multilateralismo, institución, principios, desafíos, pandemia de COVID-19, globalización, solidaridad global

1 Multilingual Bachelor's Degree en Negocios y Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Artículo ganador del segundo lugar en el Primer Concurso de Ensayos Académicos Diego Cordovez. daitagonzalezf@gmail.com.

Para citar este artículo: González, Dayanara. "Multilateralismo en agonía y sus retos de cara al futuro". *Comentario Internacional* 22 (2024): 103-117.



Abstract

Talking about multilateralism as part of a globalized world is common, especially in International Relations; however, the use of this concept is usually in its literal sense, without understanding its qualitative aspect, importance and the evolution it has had over the years. Therefore, this essay will use the theoretical contribution of John Gerard Ruggie in his article *Multilateralism: the Anatomy of an Institution*, with the aim of having a more complete definition, identifying its characteristics and the role that the United States had in shaping it after the postwar, but also clarifying that its existence preceded it. On the other hand, it will be determined the main challenges that have been presented to the multilateral, including the leading role that China has acquired and the competition between actors, as well as showing that it is not new that multilateralism is in crisis, but that this has been worsened with the COVID-19 pandemic. In fact, this has shown how nationalism and individualistic policies in the vaccine production and vaccination process have prevailed over the calls of institutions such as the World Health Organization for global solidarity and international cooperation.

Keywords: multilateralism, institution, principles, challenges, COVID-19 pandemic, globalization, global solidarity

El mundo está en constante cambio y, como ya es sabido, la globalización ha generado mayor interacción e interconexión entre los actores del sistema internacional. El multilateralismo no es nuevo y se escucha hablar de él con frecuencia en relaciones internacionales; sin embargo, su uso suele limitarse a su sentido literal. Por lo tanto, en este ensayo, primero se abordará el concepto de multilateralismo desde la perspectiva de John Gerard Ruggie; segundo, se presentarán los desafíos más relevantes que ha ido acarreado el multilateralismo, enfatizando principalmente los presentados por la pandemia del COVID-19; finalmente, se hará una breve conclusión. Este ensayo es de tipo descriptivo y se emplea la revisión bibliográfica de fuentes secundarias.

Revisión conceptual de “multilateralismo” según John Gerard Ruggie

John Gerard Ruggie, en “Multilateralism: The Anatomy of an Institution” [“Multilateralismo: Anatomía de una institución”], provee un análisis del concepto de multilateralismo y su importancia. El autor inicia mencionando que los efectos a nivel internacional producto del colapso de la Unión Soviética (URSS) fueron contrarrestados de manera pacífica (sin guerra como en eventos mundiales anteriores) gracias a las normas e instituciones multilaterales, con lo que denota que el multilateralismo tiene un importante rol en los cambios del sistema. En 1992, año de publicación del artículo, los países

de Europa del este querían algún vínculo económico con la Comunidad Europea, que estaba labrando su *destino colectivo*.

Ruggie destaca también que un indicador institucional de lo que ese grupo de países europeos estaba formando es que nadie con posición de autoridad instaba por un sistema competitivo de alianzas bilaterales. Por otro lado, reconoce que la historia en la región Asia-Pacífico era otra: después de la Segunda Guerra Mundial no se estableció ningún marco multilateral —como en Europa con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Comunidad Europea—, lo cual *impidió una adaptación progresiva a los cambios globales fundamentales*. Asimismo, destaca que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se desempeñó en el manejo de conflictos en Afganistán y mostró por primera vez una posición firme y consensuada frente a Irak tras la anexión de Kuwait.²

El autor señala que la literatura en torno al concepto de multilateralismo es reducida, y que Robert Keohane, teórico destacado del institucionalismo en relaciones internacionales, usa el término en su sentido nominal, es decir, como “práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados”. Ruggie afirma que el riesgo de esta definición es no tener en cuenta la *dimensión cualitativa* que el multilateralismo conlleva, esto es, no mira más allá del número de partes en las relaciones. Lo anterior implica la existencia de principios que regulan dichas relaciones, y Ruggie lo ejemplifica con la visión de Estados Unidos para la agenda multilateral en el periodo de posguerra: principio de no discriminación en comercio, y seguridad colectiva o autodefensa colectiva en seguridad internacional.³

Ruggie propone que el multilateralismo es una *forma institucional genérica de la vida internacional moderna*, y que los acuerdos de este tipo deben tener la capacidad de adaptarse y reproducirse, con el fin de mantenerse en el tiempo. Recuerda el concepto de “institución” de Keohane como el “conjunto de reglas, formales o informales, que prescriben roles de comportamiento, restringen actividades y moldean expectativas”. Entonces, en el multilateralismo se coordina el comportamiento entre los Estados, basado en principios generalizados de conducta.

2 John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, *International Organization* 46, n.º 3 (1992): 561-3, <https://bit.ly/4iyhmPN>.

3 *Ibid.*, 564-6.

Ruggie deduce también dos características del multilateralismo. Primero, los principios generalizados entre las partes conllevan la indivisibilidad como una construcción social de la colectividad; por ejemplo, el sistema de comercio es un todo por la adherencia de los miembros del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) al principio de la nación más favorecida. Segundo, se genera una “reciprocidad difusa”, como la denomina Keohane: los miembros esperan obtener beneficios en el tiempo.⁴

En otra instancia, define tres categorías en las que la forma genérica del multilateralismo se encuentra históricamente: derechos de propiedad de los Estados, manejo de problemas de coordinación y resolución de problemas de colaboración. Sobre el primero, brinda como ejemplo la solución multilateral para establecer un orden marítimo internacional en el siglo XVII por las frecuentes disputas entre Portugal y España, con lo que se definió un mar territorial bajo control estatal y altamar o aguas internacionales, que serían de uso común y sin dueño específico. En cuanto a los problemas de coordinación, se ilustra con la creación de la Unión Telegráfica Internacional en 1865, cuando los acuerdos multilaterales regularon los códigos que debían usarse, los idiomas, las tarifas, entre otros.

Por último, en problemas de colaboración, el llamado “Concierto de Europa” —llevado a cabo por los entonces poderes de Austria, Gran Bretaña, Prusia, Rusia y Francia— estableció que se evitaría el uso de la fuerza para resolver conflictos y declaró a Grecia y Bélgica como territorios neutrales, para evitar la competencia o la ruptura del acuerdo. De esta manera, se determinó como principio un sistema de gobernanza de Europa. En esta misma línea, el autor refiere que en el siglo XX se introdujo una nueva forma de institución: las organizaciones de afiliación universal, cuya precursora en 1919 fue la Liga de las Naciones, seguida luego por la ONU.⁵

Con esta revisión histórica, Ruggie aclara que es un error asumir que el multilateralismo está únicamente representado en organizaciones multilaterales como las mencionadas y que, como se ha explicado, el multilateralismo no fue una invención de 1945. La creación de organizaciones de afiliación universal acarreó varias consecuencias: por un lado, complicó la relación di-

4 Ibid., 567 y 570-1.

5 Ibid., 575-83.

recta entre fines y medios; por otro, los foros multilaterales tienen poder de convocatoria e impulsan la diplomacia, que lleva consigo una legitimidad internacional difícil de lograr.⁶

Enseguida Ruggie realiza un análisis sobre Estados Unidos —visto como el “hegemón”— y el multilateralismo de la posguerra. No se centra en la hegemonía *per se*, sino en el hecho de que haya sido la del país norteamericano. Ruggie dice que, si otro Estado se hubiese convertido en la primera potencia mundial —a saber, la Alemania nazi, la URSS o Gran Bretaña—, el orden institucional internacional no sería el conocido, porque la Alemania nazi tenía aspiraciones de modelo imperial y la URSS quería control político total. En el caso de Gran Bretaña, tal vez la moneda de referencia sería la libra esterlina y habría habido una continuidad del colonialismo.

Entonces, en la visión de los políticos estadounidenses, la manera de reconstruir el mundo y crear un orden económico internacional después de la Segunda Guerra Mundial era con el multilateralismo como principio. Esto significó un modelo más liberal, pero adaptado al intervencionismo interno que tenía el país a partir del New Deal. La ocupación del lado occidental en Alemania permitió también sentar las bases de un modelo económico y excluir a aquellos que limitaban las oportunidades económicas de Estados Unidos, tomando en cuenta a su vez que un conflicto económico puede convertirse en uno de seguridad. Lógicamente, el objetivo de Estados Unidos tampoco fue entregar amplios poderes independientes a las organizaciones internacionales, pero sí se necesita que el hegemón muestre su compromiso, y lo haga creíble, ante el multilateralismo.⁷

Principales desafíos del sistema multilateral

En lo antes expuesto se aprecia cómo el multilateralismo se ha transformado y se fue formalizando tras la posguerra y el fin de la Guerra Fría. Sin duda, ha tenido sus altos y bajos; por lo tanto, es importante comprender en estos últimos años sus principales desafíos. Aunque Ruggie escribió en 1992, parece que varios aspectos que identifica siguen vigentes; entre ellos, que si existe un alto nivel de competencia entre Estados dentro de las instituciones

6 Ibid., 584.

7 Ibid., 584-93.

multilaterales es difícil alcanzar compromisos y, menos, contar con un principio que regule las relaciones.

El escepticismo por el multilateralismo se ha alimentado de eventos como el Brexit, que conmocionó al proyecto europeo; el cuestionamiento a la existencia de la OTAN y críticas a la Organización Mundial del Comercio (OMC); e incluso el aumento de líderes y movimientos populistas que instan al nacionalismo y atacan a una *élite global* porque, según alegan, los intereses internacionales no se alinean con los locales.

Frente a esto, Amrita Narlikar señala que existen tres razones para la crisis actual del multilateralismo: desilusión con la globalización, desalentadoras narrativas en apoyo al multilateralismo e insuficiencia de normas multilaterales para hacer frente a los nuevos desafíos. Por otro lado, la autora menciona que mientras muchos se fijaron en las políticas de la primera presidencia de Donald Trump, descuidaron el fuerte ascenso de China.⁸ Como se presentó anteriormente, el multilateralismo fue un pilar fundamental en la agenda de Estados Unidos durante la posguerra, en particular para la construcción de un orden económico internacional que como consecuencia promoviera la paz. No obstante, China está poniendo en jaque a ese sistema, pues lo usa a su favor geoestratégicamente, ampliando su influencia y poder económico mundial.

En este punto, es pertinente entender cómo China se ha incluido o adaptado en el multilateralismo. Desde 1949 hasta 1971, el país asiático no participó de las organizaciones internacionales como la ONU, y fue crítico del sistema de Bretton Woods respaldando el Movimiento de Países No Alineados. En 1971 retomó su puesto en la ONU, pero se inclinó por los acuerdos bilaterales. Sin embargo, en la década de 1990 empezó a involucrarse en el multilateralismo, de manera selectiva y estratégica. Hisahiro Kondoh cita a Wuthnow para explicar las cuatro maneras en las que China opera según el momento o la circunstancia: *watching* (observando), *engaging* (involucrándose), *circumventing* (esquivando) o *shaping* (moldeando). De igual manera, China ha diseñado sutilmente sus propias instituciones multilaterales, como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, la Iniciativa de la Franja y la Ruta, y el Nuevo Banco de Desarrollo, fundado con el bloque de los BRICS.⁹

8 Amrita Narlikar, “Why Multilateralism Is in Such a Mess and How We Can Fix It”, *World Economic Forum*, 25 de enero de 2020, <https://tinyurl.com/4s3pftcx>.

9 Hisahiro Kondoh, “Unilateralism versus Multilateralism? Emerging Countries and Emerging Multilateralisms”, *Journal of International Development Studies* 28, n.º 3 (2019): 39-42, <https://tinyurl.com/3r2bn29p>.

Por otro lado, Richard Gowan menciona que los mayores acuerdos internacionales de los últimos años han sido el Acuerdo de París y el Pacto Global de la Migración; este último, sin embargo, no es vinculante, por lo que quedan dudas sobre su alcance. De todas formas, destaca que el multilateralismo aún tiene respaldo; un ejemplo de ello ocurrió cuando Estados Unidos, en el período presidencial de Donald Trump, salió del Acuerdo de París, pero ningún otro país imitó esta decisión. Luego, con su sucesor, Joe Biden, el país volvió al Acuerdo. Rusia, pese a las desavenencias en el Consejo de Seguridad —en particular con respecto a Siria—, tiene interés en mantener la diplomacia en la ONU; y China, que parece asumir un rol de liderazgo mundial, ha aumentado su cooperación económica internacional.

En este contexto, Gowan enmarca tres desafíos del multilateralismo: primero, generar compromisos; segundo, garantizar la implementación de acuerdos y medir sus avances; y el tercero y más difícil, encontrar la manera de sobrevivir a los choques geopolíticos que pongan en riesgo los progresos diplomáticos logrados.¹⁰

El multilateralismo frente al COVID-19

Ahora bien, lo descrito se ha visto aún más agravado por la crisis sanitaria que ha marcado este siglo: la pandemia del COVID-19, declarada el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El secretario general de la ONU, António Guterres, expresó que se trata de *una crisis como ninguna otra en los 75 años de historia de la ONU*, e hizo un llamado a las principales economías mundiales para efectuar acciones coordinadas.¹¹ La pandemia, hasta inicios de abril de 2021, sumó 2 850 174 muertes en el mundo y registró 131 129 824 contagiados.¹² Sin embargo, no solo ha tenido un impacto en el ámbito de la salud, sino que desencadenó efectos sociales y económicos sin precedentes.

10 Richard Gowan, "Multilateralism in Freefall?", *United Nations University-Centre for Policy Research*, 30 de julio de 2018, <https://tinyurl.com/bdf2jan9>.

11 António Guterres, "UN Chief Addresses the Global #COVID19 Crisis (19 March 2020)", video de YouTube, 19 de marzo de 2020, <https://tinyurl.com/323kp44v>.

12 Coronavirus Resource Center, "COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)", *John Hopkins University & Medicine*, accedido 25 de abril de 2025, <https://tinyurl.com/35fe97sb>.

De acuerdo con datos del Banco Mundial, a diciembre de 2020, la pandemia ha llevado a 88 millones de personas nuevas a la pobreza extrema (situación en que se vive con menos de USD 1,90 diarios) y este número podría llegar a los 115 millones. Asimismo, los autores del reporte señalan que podría ser la mayor recesión global desde la Segunda Guerra Mundial.

Por otro lado, afirman que desde antes de la pandemia casi la mitad de los países de ingresos bajos estaban sobreendeudados. En consecuencia, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional promovieron la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda para que las naciones puedan destinar esos recursos a la lucha contra la pandemia. Sin embargo, esta es una medida temporal y resultaría insuficiente, tal como lo planteó el mismo presidente del Banco Mundial, David Malpass. En relación con el alivio de la deuda se requieren más alternativas para conseguir una recuperación sostenida, considerando también que los países con economías emergentes dependen del turismo, el comercio internacional y las remesas, las cuales se prevé que disminuyan en un 14 %.¹³

En general, el panorama de desaceleración económica ha aumentado el desempleo, las empresas tienen problemas financieros y varias han optado por reducciones salariales. De igual manera, existe un gran impacto en la educación por el cierre de escuelas, lo que resulta en pérdida de aprendizaje, aumento de la deserción escolar y, por ende, en una menor cantidad de oportunidades económicas en el futuro. Esta situación también puso de manifiesto la brecha de conectividad por la falta de acceso a internet. En otra instancia, la pandemia también ha causado un retroceso en materia de género, pues las mujeres perdieron sus empleos más rápidamente que los hombres y en países de ingresos bajos y medios son más propensas a tener empleo informal, generalmente sin protección social. También se proyecta que 11 millones de niñas no puedan regresar a la escuela.¹⁴

Los daños que ha dejado la pandemia a su paso se podrían seguir enumerando, pero es preciso regresar al tema central del ensayo y preguntarse cómo el multilateralismo ha operado frente a este evento. De acuerdo con Judith Bueno de Mesquita y Benjamin Mason Meier, el COVID-19 ha evidenciado

13 Paul Blake y Divyanshi Wadhwa, “Resumen anual 2020: El impacto de la COVID-19 (coronavirus) en 12 gráficos”, *Banco Mundial*, 14 de diciembre de 2020, <https://tinyurl.com/59rmhzyx>.

14 *Ibid.*

que el comercio y los viajes conectan al mundo globalizado, pero la solidaridad y la coordinación no.¹⁵

Desde 1945, la OMS se constituyó como la institución de gobernanza sanitaria internacional; su principal instrumento es el Reglamento Sanitario Internacional, cuya última revisión se compuso en 2005. Es un documento de carácter vinculante para 196 países, y establece un marco legal que define derechos y obligaciones en el manejo de eventos de salud pública que pueden ser transfronterizos.¹⁶ La OMS ha hecho un llamado a la *solidaridad global*, ha proporcionado información técnica y ha planteado fondos de emergencia para respaldar las estrategias nacionales. Por su parte, el secretario general de la ONU lanzó la iniciativa del Fondo de Respuesta y Recuperación al COVID-19 para ayudar el accionar de los países de ingresos bajos y medios.¹⁷

Por el contrario, a pesar de los llamados a la cooperación internacional, los Gobiernos optaron por políticas aislacionistas. China fue fuertemente criticada por omitir y ocultar información que quizá pudo preparar mejor al mundo para una pandemia, probablemente para evitar un deterioro de su economía local.¹⁸ Estados Unidos, el principal donante de la OMS, se retiró del organismo en 2020, en plena pandemia, y compró prácticamente todo el suministro mundial de remdesivir, un tratamiento temprano del COVID-19.¹⁹ Brasil amenazó también con retirar su contribución financiera a la OMS. Solo la Unión Europea mostró una retórica de respaldo al sistema multilateral.

Asimismo, la gobernanza sanitaria global se tornó más frágil por las violaciones al Reglamento Sanitario Internacional, pues los países no compartieron información real y a tiempo ni siguieron las recomendaciones de la OMS. De igual manera, la disputa entre Estados Unidos y China en cuanto al origen de la pandemia hizo que recién después de seis meses el Consejo de Se-

15 Judith Bueno de Mesquita y Benjamin Mason Meier, "Moving towards Global Solidarity for Global Health through Multilateral Governance in the COVID-19 Response", *University of Essex*, 29 de junio de 2020, <https://tinyurl.com/56c8r39b>.

16 OMS, "International Health Regulations", *World Health Organization*, accedido 25 de abril de 2025, <https://tinyurl.com/ybn8f2ja>.

17 Lawrence Gostin, Suerie Moon y Benjamin Mason Meier, "Reimagining Global Health Governance in the Age of COVID-19", *American Journal of Public Health* 110, n.º 11 (2020), <https://doi.org/10.2105/AJPH.2020.305933>.

18 Bueno de Mesquita y Mason Meier, "Moving towards Global Solidarity".

19 BBC, "Remdesivir: la polémica compra de EE. UU. de casi toda la existencia mundial del prometedor fármaco para combatir el COVID-19", *BBC*, 1 de julio de 2020, <https://tinyurl.com/yv5e3ep8>.

guridad adoptara su primera resolución sobre el COVID-19, para instar a un alto al fuego en los conflictos armados.²⁰

El Acelerador del Acceso a las Herramientas contra el COVID-19 (ACT, por sus siglas en inglés) se trata de una iniciativa mundial lanzada en abril de 2020 por la OMS, la Comisión Europea y Francia, que junta esfuerzos gubernamentales, privados, académicos, etc.²¹ El ACT tiene cuatro pilares: diagnóstico, tratamiento, inmunización y sistemas de salud. El tercer pilar, también conocido como COVAX —liderado por la Alianza Gavi para las Vacunas, la Coalición para la Promoción de Innovaciones en Pro de la Preparación ante Epidemias y la OMS—, consiste en garantizar una rápida producción de las vacunas para brindar un acceso equitativo a ellas.²² COVAX tiene como objetivo principal proveer “dosis de vacunas para al menos el 20 % de la población de los países”; de esta manera, se superaría la fase más aguda de la pandemia y se evitaría la pérdida de USD 375 000 millones mensuales en la economía mundial.²³

No obstante, los países de ingresos altos acapararon dosis y este “nacionalismo de la vacuna” dejó una reducida fracción para la iniciativa COVAX, de la cual dependen varias naciones.²⁴ El 5 de febrero de 2021, el director general de la OMS señaló:

A nivel mundial, el número de vacunaciones ha superado ya el número de infecciones notificadas. Sin embargo, más de las tres cuartas partes de esas vacunaciones se han realizado en solo diez países, que representan casi el 60 % del PIB [producto interno bruto] mundial. En aproximadamente 130 países, que concentran a 2500 millones de personas, aún no se ha administrado ni una sola dosis.²⁵

Esta situación pone de nuevo a prueba al multilateralismo, pues existe una amenaza mundial, y la competencia ha podido más que la implementa-

20 Gostin, Moon y Mason Meier, “Reimagining Global Health Governance”.

21 Seth Berkley, “COVAX Explained”, *Gavi The Vaccine Alliance*, 3 de septiembre de 2020, <https://tinyurl.com/czzckm7j>.

22 OMS, “Acelerador del acceso a las herramientas contra la COVID-19”, OMS, accedido 25 de abril de 2025, <https://tinyurl.com/mr4854ny>.

23 OMS, “COVAX: Colaboración para un acceso equitativo mundial a las vacunas contra la COVID-19”, accedido 25 de abril de 2025, <https://tinyurl.com/bdd9u7ks>.

24 Gostin, Moon y Mason Meier, “Reimagining Global Health”.

25 Mohamed Ahmed, “Alocución de apertura del director general de la OMS en la conferencia de prensa sobre la COVID-19 de 5 de febrero de 2021”, *Organización Mundial de la Salud*, 5 de febrero de 2021, párr. 1, <https://tinyurl.com/5xdhw6uu>.

ción de una respuesta coordinada que promueva la vacuna como un bien público global para la salud. Frente a situaciones como esta, el rol de la OMS es importante, pero la institución carece de autoridad y recursos. Los países de ingresos medios y bajos requieren de su guía técnica y asistencia operativa, así como los de ingresos altos necesitan de sus funciones de intercambio de información y coordinación de investigación.²⁶

Según Heather Wipfli y Daniel Luo, la OMS falló en convencer a las grandes farmacéuticas de unirse a colaboraciones multilaterales de código abierto de investigación de vacunas; en cambio, los países de ingresos altos invirtieron en farmacéuticas privadas para asegurar su provisión. El contrato de Estados Unidos con Moderna alcanzó los USD 2500 millones, y el firmado con Pfizer/BioNTech, los USD 1950 millones. Por su parte, China, Rusia, India y el Reino Unido desarrollaron sus propias vacunas.²⁷

En este sentido, se genera otro dilema, relacionado con los derechos de propiedad intelectual. Wipfli y Luo reflexionan que la OMC tiene autoridad en cuanto a la flexibilidad de patentes y que podría desempeñar un importante papel en cuanto a la propiedad intelectual en el acceso a las vacunas, rol que ejerció en 2000 con los antirretrovirales para el tratamiento del VIH.

De hecho, India y Sudáfrica, que tienen capacidad de producción masiva de genéricos, exhortaron en octubre de 2020 a una exención de los derechos de propiedad intelectual para los miembros de la OMC. La propuesta no fue aceptada por algunos miembros, entre ellos Estados Unidos, la Unión Europea y Reino Unido. Además, las estrategias adoptadas por los países para aumentar su capacidad productiva interna de vacunas están provocando desabastecimiento de materias primas como vidrio y plástico para otros lugares de fabricación.

Sin flexibilidad de patentes internacionales, acuerdos de producción y reglas contra embargos en suministros esenciales, la fabricación permanece limitada a las instalaciones que pertenecen y son operadas por compañías que poseen la propiedad intelectual y están ubicadas en los países de ingresos más altos.²⁸

26 Gostin, Moon y Mason Meier, "Reimagining Global Health".

27 Heather Wipfli y Daniel Luo, "The Emperor's Institutions: Does COVID-19 Vaccine Distribution Demonstrate the Failure of Multilateralism?", *The University of Auckland*, 16 de marzo de 2021, <https://tinyurl.com/bxwmxjux>.

28 *Ibíd.*, párr. 7.

Ruggie mencionaba que un sistema competitivo de alianzas bilaterales debilita al multilateralismo. Esto puede verse reflejado en los acuerdos bilaterales logrados por algunos países directamente con las empresas fabricantes de las vacunas, de tal manera que los precios son distintos para cada país comprador: por ejemplo, Sudáfrica compró cada dosis de la vacuna de Oxford-AstraZeneca a USD 5,25, mientras que la Unión Europea pagó USD 2,15. El Reino Unido y Estados Unidos esperan pagar por ella USD 3 y USD 4, respectivamente.

La explicación otorgada al subdirector de Salud de Sudáfrica es que su país se encuentra clasificado por el Banco Mundial como de ingreso medio-alto, y que los países de ingresos altos obtienen un descuento por haber invertido en la investigación y el desarrollo de las vacunas.

Asimismo, la Unión Europea adquiere cada dosis de BioNTech y Pfizer, a la cual destinó recursos, a USD 14,70; a Estados Unidos le cuesta USD 19,50. Por el contrario, la de Moderna, financiada por Estados Unidos, le cuesta USD 15 al país norteamericano y USD 18 a la Unión Europea.²⁹

Evidentemente, no es nuevo que el multilateralismo revele sus falencias, pero la gestión de la pandemia del COVID-19 podría representar una oportunidad para recobrar la confianza en su funcionamiento. Narlikar, además de medidas técnicas, considera que cuatro aspectos pueden fortalecer el multilateralismo: 1. buscar mejores mecanismos distributivos para volver a apostar a la globalización —en efecto, recordando los postulados de John Gerard Ruggie, el multilateralismo debe generar beneficios en el tiempo, o, como la denomina Keohane, “reciprocidad difusa”—; 2. tener una nueva narrativa que atraiga a nivel individual y grupal y transmita por qué el multilateralismo reformado beneficia directamente a los ciudadanos en todos los ámbitos, y no solo mañana sino también hoy; 3. renegociar las instituciones multilaterales; y 4. acordar valores —quizás esto podría compararse con los principios de los que hablaba Ruggie, pues Narlikar menciona la democracia, el Estado de derecho, el pluralismo, etc.—.³⁰

29 Owen Dyer, “COVID-19: Countries Are Learning What Others Paid for Vaccines”, *British Medical Journal* 372 (2021), <http://doi.org/10.1136/bmj.n281>.

30 Narlikar, “Why Multilateralism Is in Such a Mess”.

Conclusión

De acuerdo con lo expuesto a lo largo de este ensayo, se podría deducir que en materia económica el multilateralismo ha sido crucial, porque se encuentra mejor estructurado y hay consenso. Sin embargo, en ámbitos como la salud, tomando en cuenta la pandemia del COVID-19, quizás no se había anticipado ninguna medida. Allí, el sistema de la ONU, la institución multilateral por excelencia, ha mostrado sus deficiencias para enfrentar una pandemia y alcanzar *solidaridad mundial* frente al *nacionalismo de la vacuna*.

Se requiere entonces reformar o fortalecer el sistema de la ONU, aunque, como menciona Ruggie, las organizaciones internacionales no son el único espacio donde reside el multilateralismo. La interdependencia y la globalización siguen vigentes, y todo tipo de información está disponible para consumo masivo.

Se concluye también que, para que el multilateralismo sobreviva, se necesitan voluntades políticas firmes: en el caso de la pandemia, por ejemplo, considerar a la vacuna como un bien público global, con miras a transformar la gobernanza sanitaria mundial. El hecho de que los acuerdos sean multilaterales hace que se basen en principios generalizados, lo que a su vez los vuelve más flexibles frente al cambio, en comparación con acuerdos basados en intereses particulares. De esta manera, se garantiza su adaptabilidad y continuidad.

De acuerdo con la revisión conceptual realizada por Ruggie, el multilateralismo se ha construido a partir de la visión estadounidense. Por lo tanto, debería replantearse o considerarse que ahora existen más actores —como China— y otros no estatales y de gran relevancia —como la academia, la sociedad civil y el sector privado—. No obstante, el multilateralismo, explicaba también Ruggie, debe sostenerse en principios como la democracia, que (se entiende) no son negociables.

De igual forma, el multilateralismo precisa recuperar la credibilidad e inspirar a la adhesión y el cumplimiento de acuerdos. Asimismo, debe plantear mecanismos efectivos de manejo de crisis internacionales y abordar más temas no topados en este ensayo pero igual de importantes, como la proliferación nuclear y la ciberseguridad, en los que poco o nada se ha logrado y que han puesto de manifiesto una serie de amenazas.

Finalmente, al recordar las categorías que aborda Ruggie —en las que históricamente existieron soluciones multilaterales exitosas: derechos de propie-

dad de los Estados, manejo de problemas de coordinación y resolución de problemas de colaboración—, precisamente lo que falta para enfrentar a la pandemia del COVID-19 son las dos últimas: coordinación y colaboración. Hoy es necesario planificar las acciones en el escenario pos-COVID, que sin duda va a transformar al mundo conocido y su orden internacional.

Bibliografía

- Ahmed, Mohamed. “Alocución de apertura del director general de la OMS en la conferencia de prensa sobre la COVID-19 de 5 de febrero de 2021”. *Organización Mundial de la Salud*. 5 de febrero de 2021. <https://tinyurl.com/5xdhw6uu>.
- BBC. “Remdesivir: la polémica compra de EE. UU. de casi toda la existencia mundial del prometedor fármaco para combatir el COVID-19”. *BBC*. 1 de julio de 2020. <https://tinyurl.com/yv5e3ep8>.
- Berkley, Seth. “COVAX Explained”. *Gavi The Vaccine Alliance*. 3 de septiembre de 2020. <https://tinyurl.com/czzckm7j>.
- Blake, Paul, y Divyanshi Wadhwa. “Resumen anual 2020: El impacto de la COVID-19 (coronavirus) en 12 gráficos”. *Banco Mundial*. 14 de diciembre de 2020. <https://tinyurl.com/59rmhzyx>.
- Bueno de Mesquita, Judith, y Benjamin Mason Meier. “Moving towards Global Solidarity for Global Health through Multilateral Governance in the COVID-19 Response”. *University of Essex*. 29 de junio de 2020. <https://tinyurl.com/56c8r39b>.
- Coronavirus Resource Center. “COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)”. *John Hopkins University & Medicine*. Accedido 25 de abril de 2025. <https://tinyurl.com/35fc97sb>.
- Dyer, Owen. “COVID-19: Countries Are Learning What Others Paid for Vaccines”. *British Medical Journal* 372 (2021). <http://doi.org/10.1136/bmj.n281>.
- Gostin, Lawrence, Suerie Moon y Benjamin Mason Meier. “Reimagining Global Health Governance in the Age of COVID-19”. *American Journal of Public Health* 110, n.º 11 (2020): 1615-9. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2020.305933>.
- Gowan, Richard. “Multilateralism in Freefall?”. *United Nations University-Centre for Policy Research*. 30 de julio de 2018. <https://tinyurl.com/bdf2jan9>.
- Guterres, António. “UN Chief Addresses the Global #COVID19 Crisis (19 March 2020)”. Video de YouTube. 19 de marzo de 2020. <https://tinyurl.com/323kp44v>.
- Kondoh, Hisahiro. “Unilateralism versus Multilateralism? Emerging Countries and Emerging Multilateralisms”. *Journal of International Development Studies* 28, n.º 3 (2019): 31-47. <https://tinyurl.com/3r2bn29p>.
- Narlikar, Amrita. “Why Multilateralism Is in Such a Mess and How We Can Fix It”. *World Economic Forum*. 25 de enero de 2020. <https://tinyurl.com/4s3pftcx>.
- OMS. “Acelerador del acceso a las herramientas contra la COVID-19”. *Organización Mundial de la Salud*. Accedido 25 de abril de 2025. <https://tinyurl.com/mr4854ny>.

- . “COVAX: Colaboración para un acceso equitativo mundial a las vacunas contra la COVID-19”. *Organización Mundial de la Salud*. Accedido 25 de abril de 2025. <https://tinyurl.com/bdd9u7ks>.
- . “International Health Regulations”. *World Health Organization*. Accedido 25 de abril de 2025. <https://tinyurl.com/ybn8f2ja>.
- Ruggie, John Gerard. “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”. *International Organization* 46, n.º 3 (1992): 561-98. <https://bit.ly/4iyhmPN>.
- Wipfli, Heather, y Daniel Luo. “The Emperor’s Institutions: Does COVID-19 Vaccine Distribution Demonstrate the Failure of Multilateralism?”. *The University of Auckland*. 16 de marzo de 2021. <https://tinyurl.com/bxwmxjux>.