La crisis del multilateralismo

Marco Romero Cevallos

Los cambios en el orden mundial de las últimas décadas, sumados a la crisis de la pandemia de COVID-19, evidencian la crisis que presentan las políticas e instituciones del multilateralismo. Marco Romero Cevallos, profesor e investigador del Área de Estudios Sociales y Globales de la UASB-E, traza el panorama de estos cambios y puntualiza los problemas que se presentan en América Latina, así como la urgencia que implica adaptarse a las nuevas situaciones.

Desde hace más de dos décadas se han reiterado las críticas a la limitada eficacia e incluso la inacción de las entidades internacionales, llegando a ser consideradas hasta irrelevantes. Las organizaciones intergubernamentales (OIG), creadas en su gran mayoría al finalizar la Segunda Guerra Mundial, aparecían como nuevos e importantes actores del sistema internacional. Gozaban de gran legitimidad y aceptación política. Representaban los intereses y las aspiraciones colectivas de la humanidad por sobre los de las naciones más poderosas, y, sobre todo, la esperanza de terminar con los conflictos y ampliar la cooperación. No lograron, sin embargo, impedir el estallido de las guerras de Indochina primero, y, más tarde, la división de la península de Corea.

© ONU

Primera Asamblea General de la ONU, New York, 14 de octubre de 1952.

La expansión del sistema de organizaciones que surgieron luego de la creación de las Naciones Unidas mostraba el deseo de abordar con seriedad los desafíos cruciales que enfrentaba la humanidad. Desde los años setenta, numerosas conferencias internacionales convocadas sobre múltiples temas: medio ambiente, desarrollo sostenible, población y mujeres, entre otros, abrieron nuevos campos para la acción de las instituciones internacionales, si bien con distintas

formas que incluyeron acuerdos, convenios y programas. Las Naciones Unidas recogieron y apoyaron las aspiraciones y las luchas de los pueblos, principalmente de Asia y África, que pugnaban por terminar con el dominio colonial. La organización impulsó el proceso de descolonización y demostró que podía jugar un rol crucial para propiciar cambios importantes en el orden mundial.

Sin embargo, desde el inicio de la vida de las OIG, existieron voces críticas que evidenciaban cómo, bajo la apariencia multilateral, el orden mundial de posguerra funcionaba fundamentalmente bajo un esquema en el que había una potencia hegemónica que controlaba los mayores recursos de poder y definía los principales temas en función de su agenda y de sus intereses; este esquema se tornó bipolar, solo en el campo estratégico y geopolítico, con la Guerra Fría. Estas voces destacaban que al tratarse de organizaciones formadas por gobiernos, sus atribuciones y funciones estaban supeditadas a la voluntad y a las agendas de los Estados más fuertes; en consecuencia, estos tratarían de convertir a las organizaciones en instrumentos de sus políticas exteriores, sin olvidar sus estrechas articulaciones con los procesos políticos domésticos. Será la agenda estadounidense —país que se convierte, además, en el principal aportante para los presupuestos de todas esas organizaciones— la que termine marcando las posibilidades, acciones y omisiones de las OIG. Desde comienzos de los años cuarenta, Gran Bretaña y Estados Unidos negociaron un acuerdo, para el que convocaron posteriormente a 44 países, para definir un sistema monetario internacional multilateral, basado en reglas, establecido en Bretton Woods —que creó el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), luego renombrado como Banco Mundial, para gestionar, respectivamente, los desequilibrios monetarios y financieros de corto plazo y la reconstrucción de las economías—. No obstante, ese diseño solo se volverá operativo y actuante casi una década más tarde, en un escenario internacional muy modificado.

> “El orden mundial de posguerra funcionaba fundamentalmente bajo un esquema en el que había una potencia hegemónica que controlaba los mayores recursos de poder y definía los principales temas en función de su agenda y de sus intereses.”

El Plan Marshall (1948-1952), la Guerra de Corea y el despliegue de la Guerra Fría cumplieron el papel de inyectar dólares en la economía global, lo cual consolidó el predominio de los objetivos geopolíticos, estra-

© Freepik.com

© Pexels

tégicos y económicos de Estados Unidos, y dejó un papel secundario al FMI y al BIRF. Décadas más tarde, estas instituciones financieras internacionales, junto con otras de carácter regional, asumieron distintos papeles, básicamente frente a los países menos desarrollados.

Las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado estuvieron marcadas por la irrupción del llamado Tercer Mundo y de las nuevas naciones independientes, en el escenario internacional y en las organizaciones internacionales; planteaban sus demandas en pos del desarrollo económico y social. La magnitud de sus votos alteraron los cálculos en las asambleas generales, que dejaron de ser las máximas instancias para la toma de decisiones, por lo que ellas pasaron a «instancias controladas» o a grupos selectos de países. Las OIG fueron escenarios de choques entre las delegaciones del norte y del sur, principalmente en torno a los temas del «nuevo orden económico internacional»; esas dinámicas llevaron a la creación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo (CNUCED). Por otro lado, son muy conocidos los choques y debates en torno a las funciones y actividades de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco por sus siglas en inglés), en los cuales la delegación norteamericana pugnaba con el resto del mundo. En la práctica, Estados Unidos favorecía más bien las alianzas de tipo militar, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), para manejar los temas de su interés, en el campo de la seguridad.

Los nuevos e inestables equilibrios entre los países más ricos, con el resurgimiento de Europa y los avances de la Unión Europea, la reconstrucción y el milagro japonés, así como el retorno de China, junto con la emergencia de potencias regionales y países con un exitoso crecimiento económico, cambiaron la distribución del poder económico y del desarrollo científico técnico, pero sin alterar la unipolaridad estratégica.

El fin de la Guerra Fría, lejos de llevar, como muchos esperaban, a un orden global en el que las organizaciones internacionales y el multilateralismo prevalecieran en un escenario de paz y cooperación, desencadenó lo que se deno-

> El fin de la Guerra Fría desencadenó lo que se denominó como el *momento unipolar*; los conflictos se mantuvieron en el Golfo, en los Balcanes y en el Medio Oriente.

minó como el *momento unipolar*; los conflictos se mantuvieron en el Golfo, en los Balcanes y en el Medio Oriente. En esa fase, la embajadora de Estados Unidos ante la ONU expresó sin ambages que esa organización era una herramienta de su política exterior. Por ende, arreciaron los ataques y críticas a las Naciones Unidas, considerándola como ineficiente, excesivamente burocratizada e incluso marcada por la corrupción; el retraso en el pago de sus aportes y la acumulación de deudas con esa organización se acumulaban y se convertían en una fuerte herramienta de presión.

El ataque a las Torres Gemelas en septiembre de 2001 llevó a que las administraciones norteamericanas definieran el combate al terrorismo en todo el mundo como su objetivo prioritario; establecieron y desarrollaron unilateralmente sus estrategias internacionales ante el desafío, y dejaron de tomar en cuenta al Consejo de Seguridad de la ONU. La segunda guerra contra Iraq y los ataques en Afganistán ratificaron esta postura; el uso de presiones y de informaciones forjadas, para obtener la legitimación del bombardeo masivo de Bagdad, socavaron aún más el papel de la ONU, cuando no se la convirtió en la culpable de todas las fallas que se presentaron en la escena internacional.

En lo que va del siglo XXI, las críticas contra el multilateralismo se han multiplicado en un contexto internacional marcado por la gran recesión de 2008 y la crisis consecuente, que apenas estaba superándose, en forma muy desigual, cuando llegó la pandemia del COVID-19, que ha contagiado a casi 150 millones de personas y causado la muerte de más de 3,1 millones hasta abril de 2021. Esto provocó un frenazo de la economía global, un enorme aumento del desempleo y de la pobreza, y el comercio mundial se volvió a hundir.

Es flagrante la falta de respuestas colectivas ante la magnitud de las amenazas que enfrenta la humanidad, así como las limitaciones de las organizaciones multilaterales. Es preciso, por lo tanto, analizar las causas de la presente situación y sus tendencias de evolución.

Razones desde una perspectiva latinoamericana

Estas reflexiones sobre el deterioro de las organizaciones internacionales se vuelven más urgentes desde América Latina, considerada como una región de poca importancia para las principales instituciones multilaterales. Es muy conocido que para Europa o para Estados Unidos este territorio no está entre sus prioridades desde hace muchas décadas.

Efectivamente, América Latina es catalogada como una zona de ingreso medio, comparativamente tranquila y que goza de una «paz relativa», puesto que no registra conflictos étnicos, religiosos o fronterizos graves, como los que subsisten en África o en ciertas regiones de Asia. En consecuencia, solo el lugar central que ocupan ciertos países de la región como productores y distribuidores en las redes globales de narcotráfico despierta algunas preocupaciones. Las fases de escalada en los movimientos migratorios y de refugiados desde países latinoamericanos hacia Europa y Estados Unidos también provocan inquietudes coyunturales o respuestas restrictivas de sus gobiernos.

> Estas reflexiones sobre el deterioro de las organizaciones internacionales se vuelven más urgentes desde América Latina, considerada como una región de poca importancia para las principales instituciones multilaterales.

La región no aparece como un espacio geopolítico y económico cuyos desarrollos generen una especial preocupación. El caso de Haití, por ejemplo, cuyo terremoto de 2010 y sus consecuencias todavía no han logrado superarse, es un ejemplo que muestra claramente lo señalado, así como la evidencia de ese país como un «Estado fallido». Los dramas de la «diáspora venezolana», sobre todo en los últimos cinco años, confirman las dificultades para establecer una gobernanza multilateral o regional de la movilidad humana, al igual que los déficits de las organizaciones multilaterales y de los compromisos que está dispuesta a asumir la «comunidad internacional» ante estos procesos y sus consecuencias.

Muchas veces las organizaciones multilaterales de alcance global y las especializadas en la región compiten con las organizaciones no gubernamentales nacionales de los países latinoamericanos para gestionar los recursos que los Estados destinan a políticas públicas: sociales, ambientales y otras veces con recursos de préstamos de instituciones financieras multilaterales. Esta tendencia se acentúa cuando se atraviesa por una fase de menor ritmo de crecimiento y de ajustes económicos y sociales. Al haber menos recursos para esas políticas, se reduce el atractivo para los actores multilaterales. Es claro que la región ocupa un espacio periférico para estas organizaciones.

© Ilustración: Santiago Cárdenas

Desilusiones con el regionalismo

La creciente desilusión con el papel que cumplen las instituciones multilaterales en América Latina se agudiza aún más con la drástica pérdida de dinamismo de todas las experiencias del regionalismo latinoamericano, que se evidencia en su virtual paralización, lo que refleja una crisis existencial marcada por una limitada capacidad para articular respuestas conjuntas ante desafíos compartidos, justo cuando son más requeridas. Su trayectoria muestra logros importantes pero poco apreciados, porque se los ha naturalizado: el mantenimiento de la paz, los espacios de diálogo y cooperación institucionalizados, incluso para mediar en conflictos internos, y la creación de múltiples flujos comerciales, todavía pequeños pero prometedores.

En el caso de la Comunidad Andina, parece necesario concretar la reingeniería de sistema planteada en el año 2013 y proceder a una saludable poda institucional; ello podría agilizar su funcionamiento y contribuir a la mayor legitimación del proceso ante la opinión pública regional. Se reduciría la percepción generalizada de que sus entidades se han convertido en espacios

burocráticos rutinarios e inerciales, cuyos costos económicos y políticos superan sus limitados aportes, lo que les resta atractivo y prioridad en las políticas de los Estados miembros. Es necesario fortalecer y evidenciar la oferta de bienes públicos globales y regionales que este espacio regional genera.

Como se ha dicho, asistimos a una crisis general del multilateralismo, que se completa con la del regionalismo; incluso el proceso más exitoso y prolongado, la Unión Europea, cuyo contenido supranacional es el más amplio en el mundo, registra dificultades serias en diversos temas, incluyendo la unión monetaria, el manejo de los flujos de inmigrantes y la seguridad. El Brexit es solo una manifestación. Macron y Merkel han tratado de articular esfuerzos para reformar la Unión Europea, a partir precisamente de reconocer los límites del proceso. Una vez que se supere la pandemia, es muy probable que surjan diversas Europas a distintas velocidades, que recojan a los «clubes de los dispuestos», en los diversos temas de la agenda regional y global.

Por otro lado, cabe agregar que los desarrollos económicos y políticos registrados en América Latina en los últimos cinco años, con el desvanecimiento de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la muerte virtual de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), muestran que las disquisiciones en torno a lo que se denominó *regionalismo posliberal* y *regionalismo poshegemónico*, fueron fundamentalmente ejercicios retóricos y de relaciones públicas, dirigidos a los europeos y, en menor medida, a los latinoamericanos. No se cambió ninguna estructura económica ni política de la región; los «debates» se consumieron en un ciclo de fuegos fatuos.

Algunas causas de la crisis

Esta crisis del multilateralismo tiene que analizarse más profundamente; para ello es necesario reconocer, en primer lugar, que no se trata de una dinámica coyuntural, sino de un proceso que tiene al menos tres décadas de maduración, período en el cual no ha cesado de agravarse. Una segunda dimensión clave es reconocer que esta tendencia se inserta en el marco de un conjunto de otras crisis, entre las cuales están las siguientes: energética, ambiental, migratoria y alimentaria; se trata de una serie de crisis que tienen un carácter sistémico, ya que configuran la transición hacia un sistema internacional modificado. Por lo tanto, su contenido y su significado cambian.

> “Lo que se denominó *regionalismo posliberal* y *regionalismo poshegemónico* fueron fundamentalmente ejercicios retóricos y de relaciones públicas, dirigidos a los europeos y, en menor medida, a los latinoamericanos.”

De cualquier forma, tiende a existir consenso respecto de que la crisis de las organizaciones internacionales presenta tres dimensiones interrelacionadas que se despliegan en torno a su identidad, su legitimidad y la supervivencia. De identidad, porque en el afán de mantenerse vigentes y con un espacio que les permita actuar, han ampliado sus alcances, han perdido el rumbo de su mandato original en el nuevo contexto y han modificado su identidad, extralimitando sus funciones. El informe de la Comisión Meltzer, del Congreso de los Estados Unidos, presentado a comienzos del siglo, detalla varios ejemplos de estas dinámicas en el caso de las instituciones financieras internacionales, procedimientos que reducen su legitimidad.

En tercer lugar, cuando los recursos económicos con que cuentan las organizaciones multilaterales se vuelven insuficientes frente a las crecientes demandas, sufren una crisis que amenaza su supervivencia, puesto que acumulan déficits, deben recurrir al endeudamiento y pasan a depender de aportantes que manejan sus propias agendas; paralelamente, registran una expansión burocrática excesiva, ante problemas que se amplían.

Una inadecuación estructural que presentan las organizaciones multilaterales en el siglo XXI es que todas se crearon en un momento histórico en el que prevalecía cierta distribución del poder y un escenario internacional; ambas dimensiones han cambiado profundamente en las últimas décadas. Esto exigiría una readecuación al nuevo balance y a las demandas del nuevo entorno; esas dinámicas de cambio no han recibido un tratamiento adecuado, ni la flexibilidad requerida de los grandes poderes y de las organizaciones.

Es evidente que las organizaciones multilaterales han perdido la capacidad de enfrentar el tipo de conflictos característicos del sistema internacional en la actualidad, que ya no son fundamentalmente confrontaciones interestatales, sino crisis intraestatales, asociadas con choques étnicos, religiosos o problemas de movilidad humana y de seguridad internacional. Por otro lado, el predominio de visiones humanistas y de derechos humanos que prevalecen en las OIG llevan a los sectores neoliberales, marcados por un nacionalismo extremo, a perder confianza en las capacidades de esas instituciones para resolver «adecuadamente» esos conflictos.

> **Una inadecuación estructural que presentan las organizaciones multilaterales en el siglo XXI es que todas se crearon en un momento histórico en el que prevalecía cierta distribución del poder y un escenario internacional.**

En términos más generales, una tendencia que se cumple, al menos en América Latina, es que las principales organizaciones que siguen manteniendo un mayor espacio, legitimidad y prestigio son fundamentalmente aquellas proveedoras de bienes y, en particular, de financiamiento internacional, como la Corporación Andina de Fomento (CAF-Banco de Desarrollo de América Latina) y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR). Ambas entidades son proveedoras de recursos, es decir, manejan una agenda bastante más precisa, lo que les permite ser mucho más eficientes. Otro ejemplo a destacar sería el caso de las organizaciones regionales defensoras de los derechos humanos, que conservan una buena percepción ciudadana en la región.

Ante esta tendencia, los Estados tratan de responder con mecanismos de autoayuda y aumentos en los gastos armamentistas; frente a la volatilidad e inestabilidad económica y financiera, que prevalecen, los gobiernos que tienen posibilidades tratan de generar reservas para enfrentar las situaciones de crisis. En todo caso, cabe destacar que existen menos acuerdos bilaterales y alianzas plurilaterales en la región con miras a enfrentar la situación en comparación, por ejemplo, con el Asia Pacífico.

A manera de conclusión

Parece que una de las lecciones fundamentales que se sacan de este breve diagnóstico es

que los países, no solo en América Latina, sino en el mundo, están cada vez menos dispuestos a ceder parcelas de soberanía a las organizaciones multilaterales. Por ende, es inadecuado pensar en altos grados de institucionalización y de formalización, que resultan excesivos para los gobiernos, como mecanismos para fortalecer e impulsar nuevamente a las organizaciones multilaterales. Sería muy interesante releer la historia latinoamericana desde los años ochenta, examinando con mayor detenimiento los casos de grupos de países que buscaron responder a procesos regionales específicos y fueron exitosos; las lecciones del Grupo de Contadora y del Grupo de Río destacan nítidamente. Sobre esta última experiencia, algunos consideran que fue un error impulsar la Celac y luego Unasur. Más recientemente, algunos destacan el papel cumplido por el grupo de contacto internacional sobre Venezuela, conformado por Uruguay y México, que bloqueó las tentaciones guerreristas que se pretendían imponer.

A la luz de tales lecciones históricas, cabe preguntarse si para revitalizar al multilateralismo en el plano regional, al menos en el corto y mediano plazos, esta fórmula de agrupaciones *ad hoc* de países, como foros con objetivos específicos y menos ambiciosos, es la más adecuada, en lugar de generar instancias muy formalizadas para manejar temas como la seguridad, los desafíos de la movilidad humana o cuestiones parciales de los aspectos comerciales y económicos.

América Latina parecía avanzar hacia una creciente heterogeneidad en lo que respecta a sus procesos económicos y políticos; sin embargo, la pandemia que azota al globo desde marzo de 2020, junto con las reiteradas evidencias del carácter real e inminente de los riesgos del cambio climático, han desnudado las debilidades y los desafíos que compartimos todos los países de la región. ¿Serán suficientes para hacernos comprender la urgencia de redoblar los esfuerzos para superar la crisis del multilateralismo y reconstruir los procesos de cooperación en la región?

“¿Se comprende la urgencia por redoblar los esfuerzos para superar la crisis del multilateralismo y reconstruir los procesos de cooperación en la región?”