

En torno al orden internacional del siglo XXI

Pedro A. Martínez Lillo

Universidad Autónoma de Madrid

Javier Castro Arcos

Centro de Estudios Internacionales-Pontificia

Universidad Católica de Chile

Fecha de aceptación: 27 de octubre de 2020

Resumen: Este trabajo aborda los principales factores que enmarcan la crisis del sistema multilateral en las relaciones internacionales a lo largo de la década 2010-2020. Las temáticas inciden en una pluralidad de cuestionamientos que incluyen desde la incertidumbre económica, y la guerra comercial entre EE. UU. y China; el comportamiento de los países BRICS o el excepcionalismo norteamericano; sin olvidar, el surgimiento de los nacionalismos y la emergencia de modelos democráticos iliberales, junto a los nuevos conflictos del siglo XXI, dentro de un mundo convulsionado por la pandemia de la COVID-19. Aspectos considerados imprescindibles a la hora de analizar el estado del multilateralismo contemporáneo y sus repercusiones en la gobernanza global.

Palabras clave: multilateralismo, relaciones internacionales, conflictos del siglo XXI.

Abstract: This paper explain the main milestones of the current crisis in the multilateral system during the 2010-2020 decade. It is aware of themes that address questions that range from explaining economic uncertainty, and the trade war between the US and China; the performance of the BRICS countries, North American exceptionalism; and the resurgence of nationalisms and the emergence of illiberal democratic models, besides to the new conflicts of the 21st century, in a context of a global pandemic due to the effects of COVID-19. Aspects that we consider to analyze the state of contemporary multilateralism and its repercussions on global governance.

Keywords: Multilateralism, International Relations, Conflicts of the XXI century.

Introducción

Aunque el sistema internacional sea intrínsecamente anárquico no supone, de forma necesaria, un desorden total. Por el contrario, surgen formas para dotarlo de estabilidad, de orden. Todo orden internacional –recordaba Moreau Defarges– reposa sobre tres elementos: los valores comunes, la *configuración aceptada de la fuerza*, a saber, la jerarquía de potencias y, las instituciones y redes organizadas que permiten la comunicación e impiden a las crisis degenerar en conflictos abiertos. Dinámicos por naturaleza, su evolución refleja las alteraciones y pulsiones sobrevenidas en la comunidad mundial, y que –en procesos históricos de cambio y continuidad– dan paso a una nueva construcción frente a las amenazas.¹ Y es que la escena internacional es indisoluble de los actores sociales que la integran, de sus comportamientos y culturas, así como de sus objetivos y deseos. Mucho es el camino recorrido desde el concierto europeo del siglo XIX que vinculaba a príncipes y dinastías bajo un mismo espíritu y proyecto hasta el mundo actual².

Nuestro tiempo internacional evidencia pruebas inequívocas de transformaciones, tanto estructurales como de agencia (crisis de la globalización, erosión del multilateralismo, declive del poder norteamericano, ascendente liderazgo de China, codiciosas potencias regionales, emergencia de modelos democráticos iliberales, impulsos identitarios nacionalistas o amenazas globales)³, cuyas repercusiones impactan de lleno en la gobernanza mundial, generando interrogantes sobre nuestro presente y futuro. Ante un panorama exterior -sin duda- incierto, nos preguntamos por la evolución y características de la vida internacional; si asistimos a la conformación de una *nueva Guerra Fría* o si presenciamos el *regreso de los imperios*; incluso si, dada esa inestabilidad, caminamos del *orden al caos*. El juego de las percepciones deja su impronta en los imaginarios colectivos: el 25 de enero de 2018, el comité científico del *Bulletin of the Atomic Scientists* adelantaba el *reloj del apocalipsis*, un cronómetro metafórico que simboliza la inminencia de la guerra nuclear y otros cataclismos, al punto más próximo de su hora fatídica, dos minutos antes de las 12 de la noche: una posición jamás alcanzada desde 1953, en plena guerra de Corea⁴. De respuestas complejas, solo un correcto análisis del devenir

¹ MOREAU DEFARGES, Philippe: *L'ordre mondial*, París, Armand Colin, 1998. FOUQUIER, Eddy: "L'ordre mondial", *Politique Étrangère*, 1, 64 (1999), pp. 154-155. SANZ, Carlos: "El nuevo orden internacional. La Organización de las Naciones Unidas", en J. C. Pereira (coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel, pp. 470-473.

² BADIE, Bertrand: *New perspectives on the International Order. No longer alone in this world*, Londres, Palgrave MacMillan, p. 53.

³ SANAHUJA, José Antonio: "Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1) (2019), pp. 61-62.

⁴ PELOPIDAS, Benoît y RAMEL, Frédéric: "Penser le fait guerrier au XXe siècle" en B. Pelopidas y F. Ramel (dirs.), *L'Enjeu mondial. Guerres et conflits armés au XXe siècle*, París, Sciences-Po Les Presses, 2018, p. 7.

internacional, atendiendo a hechos y procesos, ofrecería claves para aproximarnos a una mejor comprensión y problematización de esta sociedad mundial.

De la Post Guerra Fría a la crisis de la globalización

El orden de la Guerra Fría fue estable y bastante rígido, y dotaba de una cierta previsibilidad a las relaciones internacionales. Sin embargo, no sería estático, produciéndose en su interior transformaciones que, a la larga, explicaron su final⁵. La caída del Muro de Berlín y la posterior desaparición de la Unión Soviética y del socialismo real, significó la emergencia de un posible esquema multipolar o directamente unipolar –según otras opiniones–, tomando como referencia el triunfo norteamericano en el pulso frente a la URSS. Enmarcada por la globalización económica –generalización de las leyes de mercado, incremento de los intercambios comerciales, movilidad de capitales sin restricciones–, la arquitectura mundial revalorizaba –en lo político–, la democracia y los derechos humanos desde la base de un orden liberal y una apuesta por el multilateralismo bajo influencia de Estados Unidos, para proclamar *el fin de la Historia*.

Los actores internacionales se incrementaron, y con ello también sus problemáticas. El número de países miembros de la Naciones Unidas pasó de 150 en 1979 a 180 en 1992, hasta los 193 actuales. El Estado, en todo caso, se debilitaba como figura principal en la escena mundial. Junto a las organizaciones intergubernamentales o grandes bloques regionales, se asiste a una proliferación de actores no gubernamentales y fuerzas transnacionales. Desde activas ONG (40 000 en 2009), grupos religiosos, conglomerados mediáticos o movimientos de sociedad civil y empresas transnacionales (60 000 en el año 2000) hasta los propios individuos organizados a través de un sistema de redes, cada uno con sus agendas, enfoques y sensibilidades hermenéuticas. Nunca como hasta ahora el juego internacional fue tan interactivo, evidenciando cómo la gobernanza mundial no era ya ámbito exclusivo de los Estados⁶.

Zbigniew Brzezinski planteó que el horizonte posterior a la Unión Soviética significó la “búsqueda de la certidumbre” dentro de la conformación de un nuevo orden mundial de Post Guerra Fría⁷. En efecto, mientras la hegemonía norteamericana y la globalización económica fueron consolidándose, intensificando los tratados de libre comercio y acuerdos representados en el Consenso de Washington, la culminación de la Ronda Uruguay (1986-1993), y la creación de

⁵ SANZ, Carlos: “El nuevo orden internacional...”, pp. 470-473.

⁶ GERBET, Pierre: “Les organisations internationales”, en R. Frank, *Pour l'histoire des relations internationales*, París, PUF, 2012, pp. 255.

⁷ BRZEZINSKI, Zbigniew: *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Buenos Aires, Paidós, 1998.

la Organización Mundial de Comercio (OMC, 1994), las guerras interétnicas y los conflictos de los países catalogados como “Estados Fallidos” aumentaron la percepción de inestabilidad del orden global.

La Primera Guerra del Golfo (1990-1991) involucró la participación de una coalición multinacional de 43 países liderados por Estados Unidos, y contó con el apoyo soviético en el Consejo de Seguridad de la ONU, el soporte financiero alemán y japonés a las operaciones militares y un amplio apoyo del mundo árabe a esta acción contra un “Estado villano”, identificado como antagonista al nuevo orden mundial de posguerra⁸. El modo de operación concertada para hacer frente a estas amenazas parecía funcionar. Por el contrario, el múltiple brote de focos de conflictos en la “periferia” superaría los esquemas de los programas de intervención humanitaria conducidos por Estados Unidos, y articulado en Naciones Unidas. Los casos de Haití (1994), Somalia (1993-94), el genocidio de Ruanda (1994), Bosnia Herzegovina (1995), Sudán y Afganistán (1998), Yugoslavia (1999 en la guerra de Kosovo) y el aumento del crimen organizado en América Latina⁹ agudizaron la percepción de inestabilidad global en detrimento de una paz ilusoria, que ofrecía la implementación de la democracia liberal de la mano de la globalización financiera. El prestigio norteamericano –y la unipolaridad simbolizada– parecía contradictorio: Estado victorioso de la Guerra Fría, no era capaz de ganar las guerras planteadas contra grupos tribales mal armados y escasamente entrenados o contra ejércitos irregulares. La señal que se enviaba era que realmente no existía una fuerza global de contención¹⁰.

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 sellaron una nueva etapa de neoaislacionismo norteamericano, donde el inicio de la guerra global al terrorismo y la posterior intervención en Irak (2003) implicaron una profunda transformación de las realidades de la Post Guerra Fría. Sin contar con el apoyo del Consejo de Seguridad ni mandato de la ONU, Estados Unidos recurrió a una acción unilateral interviniendo en Irak. De esta forma, el multilateralismo disminuido acentúa los intereses particularistas de las grandes potencias y exigencias estratégicas que pueden existir en cualquier caso específico (desde temas como minas antipersona o protocolo de Kyoto), por encima del consenso multilateral¹¹.

⁸ CORIGLIANO, FRANCISCO: “Configuraciones de orden (¿o de desorden?) mundial, de Westfalia a nuestros días”, *Mural Internacional*, 5(1) (enero-junio 2014), p. 64.

⁹ ALCALDE, JAVIER: *Después de la Guerra Fría: Introducción a la dinámica del orden internacional (1815-2013)*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2014, pp. 52-53.

¹⁰ PATIÑO, CARLOS ALBERTO: “De la bipolaridad al fracaso de la unipolaridad”, *Analecta política*, 1(1) (julio-diciembre 2011), p. 41.

¹¹ COSTA, ORIOL: “Introducción: El multilateralismo en crisis”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 101, (2013), p. 13.

En el inicio de la década de 2010, el mundo se enfrentaba a una compleja realidad. Actuando como parteaguas entre épocas, la Gran Recesión –2008–, explica Sanahuja, evidenció la crisis de una forma de globalización que como etapa histórica se había conformado en los años noventa, para dar paso a una nueva revolución tecnológica y productiva¹². La crisis se alimentaba –también– por el ascenso mundial del nacionalismo, de formaciones de extrema derecha y populistas en países avanzados y emergentes que configuraría un grupo de *nuevos patriotas* –Washington, Moscú, Brasilia y, con matices, Beijing–, y renovadas formas de *cesarismo*, cuyas políticas exteriores muestran el rechazo social a esa globalización y cuestionan las normas y estructuras del orden liberal internacional definido tras la Segunda Guerra Mundial¹³. Sus discursos, con matices y diferencias –propias de las circunstancias locales o regionales de cada caso– inciden en dialécticas comunes que abarcan desde la defensa del proteccionismo hasta el rechazo al concepto de las sociedades abiertas o el cosmopolitismo.

El alejamiento del instrumento de la cooperación en los modelos exteriores nacionalistas acentúa las discrepancias en torno al funcionamiento del multilateralismo, erosionando los mecanismos para una gobernanza capaz de enfrentar los retos y desafíos de la humanidad. El posicionamiento exterior de Estados Unidos bajo Trump –y de los euroescépticos en la Unión Europa– subrayaba el retroceso liberal de 1945, por quien fue clave en su arquitectura y diseño, perdiendo como potencia mundial autoridad e influencia, y lastrando la dirección de la comunidad internacional¹⁴.

El hecho de un cambio de ciclo histórico en el sistema internacional parece, por lo tanto, indiscutible. El modelo hegemónico Post Guerra Fría de globalización económica y democracia liberal llega a un punto culmen. Sanahuja, de nuevo, señala que si con el 11-S y la guerra contra el terrorismo terminó el confiado optimismo democrático posterior a la Guerra Fría y el *fin de la Historia*, con la crisis económica iniciada en 2008 se cerraría el ciclo de la globalización económica en su forma actual, basada en la transnacionalización productiva y la financiarización¹⁵. Es más, las consecuencias de la pandemia mundial involucrarán repensar lo que entendemos por interdependencia global, justamente porque sus repercusiones afectarán al conjunto de la humanidad con variadas formas de impacto.

¹² SANAHUJA, José Antonio: “Crisis de la globalización...”, pp. 60-63.

¹³ SANAHUJA, José Antonio: “Crisis de la globalización...”, pp. 84-85.

¹⁴ PALACIO, Ana: “Multilateralismo sin añoranzas”, *Pensamiento Iberoamericano*, 2, III.ª época, (2019), pp. 23-25.

¹⁵ SANAHUJA, José Antonio: “¿Bipolaridad en ascenso?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2) (2020), p. 82.

Hitos para una crisis del multilateralismo 2010-2020

- *La incertidumbre económica. De la Gran Recesión a la guerra comercial EE. UU. y China*

La crisis financiera global de 2008 fue un hito central en el declive del multilateralismo entre 2010-2020, enfrentando el mundo la mayor debacle económica desde 1930. La Unión Europea –por ejemplo– parecía incapaz de sobrevivir, con Grecia, Portugal, España, Irlanda e Italia, sufriendo sus graves secuelas tras la reducción de las inversiones internacionales y la precarización del empleo.

El origen de la crisis parte del 15 de septiembre de 2008, cuando el importante banco de inversión estadounidense, Lehman Brothers¹⁶, se declaró en quiebra generando pánico global a ahorradores e inversores, provocando el congelamiento de los mercados de crédito a corto plazo. Las hipotecas subprime norteamericanas fueron el síntoma de una debacle inminente. Los deudores no pagaron sus hipotecas de baja calidad crediticia, el precio de los bienes raíces disminuyó, se paralizaron los créditos, y la crisis sistémica se desató.

La red financiera global recibió en su conjunto el impacto negativo de la crisis. El impacto inicial de la crisis de 2008 fue más intenso que el provocado por la de 1929, pero se observa una recuperación más rápida tras el colapso contemporáneo¹⁷. Durante 1980-2007, la economía del orbe creció a 3 % promedio anual, en contraste, a partir de 2008 y hasta 2012, lo hizo a 1.8 %, según cifras del Fondo Monetario Internacional¹⁸.

La Gran Recesión desplomó la demanda agregada. La industria automotriz, las empresas inmobiliarias, los principales bancos de inversión de entidades financieras en Estados Unidos y en Europa recibieron grandes inyecciones económicas por parte del Gobierno federal en Washington (838 mil millones de dólares) y los de la Unión Europea (4,5 billones de euros, un 38 % del PIB europeo). Ambos decidieron intervenir directamente para intentar salvar, sin grandes resultados, las principales compañías y bancos en quiebra¹⁹.

La década 2010-2020 estuvo marcada por una recuperación desigual. Las economías más desarrolladas del centro (Estados Unidos, Alemania, Reino Unido,

¹⁶ Su valor ascendía a más de 600 mil millones de dólares, la suma del PIB de Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay, Uruguay, Perú y Ecuador.

¹⁷ MARICHAL, Carlos: *Nueva historia de las grandes crisis financieras*, Buenos Aires, Debate, 2010, pp. 274- 275, y p. 326.

¹⁸ JUÁREZ, Gloria, SÁNCHEZ, Alfredo y ZURITA, Jesús: “La crisis financiera internacional de 2008 y algunos de sus efectos económicos sobre México”, *Contaduría y Administración*, 60, supl. 2 (diciembre 2015), pp. 128-146.

¹⁹ RAPOPORT, Mario y BRENTA, Noemí: “La crisis económica mundial: ¿El desenlace de cuarenta años de inestabilidad?”, *Problemas del Desarrollo*, 41(163) (diciembre 2010), pp. 7-30, p. 20.

Francia) se recuperaron más rápidamente que las *periféricas* europeas (Grecia, Portugal, España, Italia, Islandia, Irlanda). En la Unión Europea se impulsaron políticas de austeridad, asesoradas por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Central Europeo y la propia Unión (Troika) en países como Grecia, donde el producto nacional por habitante cayó en su fase de ajuste más de 25 puntos porcentuales respecto al 2007, el desempleo promedio se mantuvo —en diez años— por encima del 25 % y el desempleo juvenil alcanzó niveles superiores a 50 %²⁰. A pesar de que Estados Unidos sufría desequilibrios similares a los de algunos países europeos, los mayores efectos impactaron con más fuerza en la zona euro. En cambio, las economías emergentes se vieron menos afectadas y enseguida recuperaron los rápidos ritmos de crecimiento, en particular China²¹.

En 2017, recién asumido el 45º presidente de Estados Unidos, Donald Trump, el enfoque económico proteccionista comenzó a marcar un claro sendero para la administración republicana. Con la Organización Mundial de Comercio (OMC) se tomaron decisiones que directamente debilitan el multilateralismo financiero y, sin mayores consideraciones diplomáticas, Washington abandonaba el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), el gran compromiso sobre el libre comercio para la Cuenca del Pacífico suscrito con 11 países. El embajador norteamericano ante la OMC, Dennis Shea, alegó, entre otras cosas, que el Órgano de Apelación de la institución multilateral se excedía en sus competencias y creaba nueva jurisprudencia en lugar de limitarse a aplicar las reglas²².

Impidiendo cualquier sanción de la OMC, y sin sometimiento a la aprobación del Congreso (para no consultar al legislativo, la Administración Trump se valió de una antigua cláusula por motivos de seguridad nacional), la Casa Blanca decretó nuevos aranceles a las importaciones de China, Europa e incluso Canadá. En primer lugar, se impusieron aranceles a una lista de productos a los cuales se les añadió un arancel de 10 % con relación a sus últimos precios de importación. Posteriormente, se traspasó el incremento del arancel del 10 % a importaciones valoradas en más de 200 mil millones de dólares²³. Ya en abril, las exportaciones chinas a Estados Unidos se redujeron un 13,1 %, mientras que las importaciones de productos estadounidenses cayeron un 25,7 %, ampliando aún más el déficit comercial estadounidense con China. Los efectos fueron globales, acuñándose

²⁰ CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS (CEP), ¿Hacia dónde va el capitalismo global? a 10 años de la crisis financiera de 2008, Santiago de Chile, agosto de 2018.

²¹ COMÍN, Francisco: *Historia económica mundial. De los orígenes a la actualidad*, Madrid, Alianza Editorial, 2014, p. 720.

²² MARTÍNEZ, José Antonio: “La crisis del multilateralismo”, *Información Comercial Española, Revista de economía*, 913 (marzo-abril 2020), pp. 17-32, p. 29.

²³ AGOSÍN, Manuel: “Guerra comercial y su impacto en el mundo”, *Mirada FEN, Revista de Economía y Administración*, Santiago, Universidad de Chile, 173 (diciembre 2018-enero 2019), p. 7.

entre la opinión pública y los medios de comunicación el término de “guerra comercial” entre Washington y Beijing. Para los especialistas, acciones como la que el país norteamericano llevo a cabo contra la OMC, y consecutivamente con China, terminan por normalizar el proteccionismo económico y erosionan el multilateralismo, deslegitimando la institucionalidad liberal de posguerra, construida precisamente bajo la salvaguardia de Estados Unidos²⁴.

En el debate sobre si Estados Unidos acentúa su declive con estas prácticas comerciales hacia Beijing, desde distintos ámbitos se sostiene, por el contrario, que Washington saldría fortalecido en tanto que potencia hegemónica, ya que ninguno de los otros países o regiones que, en principio, pudieran competir –Unión Europea, Japón, China o Rusia– están en condiciones políticas, militares y/o económicas de reemplazar en el corto plazo el dominio norteamericano²⁵.

• *“América Primero”. El marco de la política exterior norteamericana*

Una de las razones por las que Donald Trump resultó elegido presidente de Estados Unidos radicó en el voto de protesta de una endeudada clase trabajadora amenazada por la evolución económica del país. Y atraída, igualmente, por un discurso de rechazo, primero, a la globalización –identificada como responsable en parte de ese deterioro–, y, segundo, a la inmigración, figurando ambas ideas en el relato nativista blanco que proponía volver a tomar el control de la frontera, y construir muros. Frases clásicas del excepcionalismo estadounidense volvieron a aparecer: “América para los americanos”, y en palabras de Trump “Haz América grande de nuevo”. El ideal soberanista de “América primero” ha guiado las pautas de la actual política exterior norteamericana²⁶.

La guerra comercial con China y el debilitamiento del multilateralismo han fortalecido cierto tipo de polaridad norteamericana con visión unidimensional del poder, que transmite la percepción de poseer toda la autonomía necesaria para resistir la influencia de otros actores. Comportamiento que podría problematizar aún más la interacción multilateral global²⁷. En noviembre de 2019, Estados Unidos inició su salida del Acuerdo de París, el mayor pacto vinculante frente al cambio climático; denunció y se retiró del Acuerdo Nuclear de Irán (JCPOA); en junio de 2018 se apartó del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, mientras subrayaba su rechazo a aceptar cualquier investigación de la Corte Penal Internacional que

²⁴ ROSALES, Osvaldo: “El conflicto económico Estados Unidos-China”, *Mirada FEN, Revista de Economía y Administración*, 173 (diciembre 2018-enero 2019), p. 11.

²⁵ RAPOPORT, Mario y BRENTA, Noemí: “La crisis económica mundial...”, p. 26.

²⁶ ALEJO, Antonio: “Make America Great Again: ¿expresión de un nativismo blanco contemporáneo?”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 119 (septiembre 2018), pp. 185-207.

²⁷ SANAHUJA, José Antonio.: “¿Bipolaridad en ascenso...?”, pp. 76-84.

podiera involucrar a Estados Unidos. Esta agenda se remataba con el abandono de la Unesco y, en mitad de la pandemia, de la Organización Mundial de la Salud (OMS), acusándola de beneficiar a China. En paralelo ha optado por una senda de amenazas y ruidosas guerras comerciales –ya señaladas– con sus principales rivales y por negociaciones estrictamente bilaterales²⁸. Podría parecer anecdótico, pero la decisión de la administración republicana –a finales del 2020– de reconocer unilateralmente la soberanía de Marruecos sobre el Sáhara Occidental, ignorando los pronunciamientos de Naciones Unidas y las normas del derecho internacional relativas a la descolonización, es todo un símbolo de ese comportamiento exterior.

Es posible ver en Trump elementos de un aislamiento ya ensayado antes en la historia norteamericana²⁹. Pero el escenario del excepcionalismo es hoy predominante en su agenda exterior. El desenganche multilateral no significa abandonar acciones internacionales significativas y –por supuesto– unilaterales. En enero de 2020, el general iraní Qassem Soleimani fue alcanzado por un dron norteamericano en suelo iraquí, tensionando el Golfo Pérsico, espacio donde opera la Quinta Flota. La posición beligerante hacia Irán, por no entregar garantías para poner término a su proyecto nuclear, refleja una deriva intervencionista –manifestada también con Venezuela–, algo contradictoria con la posición dialogante sostenida con la dictadura de Kim Jong Un en Corea del Norte. Un Gobierno, el de Pionyang, que aún no se muestra dispuesto a acabar con su programa nuclear y que no ha recibido desde Washington el mismo trato que Irán. Conviene recordar cómo una de las promesas electorales de Trump –el repliegue de tropas– solo se ha ejecutado de manera limitada.

Para Joseph S. Nye, fueron precisamente las dislocaciones económicas acentuadas por la Gran Recesión, los cambios culturales relacionados con las etnias, el papel de la mujer y la identidad de género los que polarizaron al electorado estadounidense. Trump vinculó con éxito la animosidad *redneck* por la creciente visibilidad e influencia de las minorías raciales y étnicas con la política exterior, al culpar de los problemas económicos a “malos acuerdos comerciales con países como México y China, y a inmigrantes que compiten por puestos de trabajo”³⁰.

En definitiva, y siguiendo al mismo académico, es evidente que el sistema de alianzas de seguridad, instituciones multilaterales y políticas económicas relativamente abiertas, fundamento básico de la política exterior de Estados Unidos durante 70 años, está siendo cuestionado por nuevas potencias como China y una ola de populismo dentro de las democracias. Estados Unidos –en este contexto– está

²⁸ VAN KLAVEREN, Alberto: “La crisis del multilateralismo y América Latina”, *Análisis Carolina*, Madrid, 2020.

²⁹ DAVID, Charles-Philippe: *La politique étrangère des États-Unis. Fondements, acteurs, formulation*, París, Sciences-Po, 2015, pp. 158-164.

³⁰ NYE JR, Joseph S.: *Do morals matter?: Presidents and Foreign Policy from FDR to Trump*. Nueva York, Oxford University Press, 2020, p. 8.

fallando en dos elementos centrales: la promoción de la democracia sin bayonetas y el apoyo a las instituciones internacionales. Nye se pregunta:

¿Podemos aprender a promover los valores democráticos y los derechos humanos sin intervenciones militares y cruzadas, y al mismo tiempo ayudar a organizar las reglas e instituciones necesarias para un nuevo mundo de amenazas transnacionales como el cambio climático, las pandemias, los ciberataques, el terrorismo y la inestabilidad económica?

En este momento, Estados Unidos está fallando en ambos frentes. En lugar de liderar la mejora de la cooperación internacional³¹.

Nadie podrá ignorar, dadas las circunstancias, la relevancia del resultado de las elecciones presidenciales norteamericanas, donde la reelección del candidato republicano o el triunfo demócrata de Joe Biden, supondrá apostar por construir un modelo diferente de gobernanza mundial.

• *El papel de las potencias emergentes: BRICS*

En octubre de 2001, Jim O'Neill, jefe de Investigación Económica Global de Goldman Sachs, acuñó el término BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica) para referirse a un conjunto de países que proyectaban un emergente crecimiento económico, producto de una combinación favorable de datos demográficos, ventajas comparativas por la abundancia de recursos naturales, ventajas competitivas de costos de producción y grados cada vez más aceptables de estabilidad macroeconómica. Juntos poseen el 42 % de la población global, el 26 % del territorio y el 23 % del PIB mundial³².

El BRICS se visualizó como un espacio reconocible para las potencias emergentes en el ámbito económico. El grupo de países, así, compartió la premisa de tener derecho a un papel más decisivo en la política mundial y, para ello, han generado instancias, declaraciones y negociaciones destinadas a poseer mayor capacidad de influencia en los foros internacionales, a la vez de fortalecer estrategias de cooperación económica, en resguardo del discutible desempeño logrado en la década 2010-2020.

La consolidación y “ascenso pacífico” de la República Popular China se forjó después de casi tres décadas de crecimiento económico superior al 10 % anual³³.

³¹ NYE JR, Joseph S: “American Exceptionalism in the Age of Trump”, *Analysis & Opinions - Project Syndicate*, Belfer Center. Harvard Kennedy School (5-VI-2020).

³² TURZI, Mariano: “¿Qué importancia tiene el BRIC?”, *Estudios internacionales: Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, 168 (2011), pp. 87-111; O'NEILL, Jim: “Building Better Global BRICS”, *Global Economics*, Paper N.º 66, Goldman Sachs, Nueva York (octubre, 2001).

³³ NEILA, José Luis (ed.): *Historia de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Alianza Editorial, 2018, p. 382.

Esa irrupción mundial, a partir de su fuerza comercial, dinamismo tecnológico-científico, desarrollo militar o influencia político-diplomática, se acompaña de un proyecto exterior articulado, precisa Borrell, sobre tres rasgos: firme defensa de sus intereses, expansionismo y autoritarismo. Si para el primero se persigue un sistema multilateral selectivo con características chinas, donde derechos económicos y sociales priorizan sobre políticos y civiles (socavando normas del derecho internacional), el expansionismo apunta al mar de China Meridional, así como Nepal, Myanmar y Sri Lanka, o el pulso con la India³⁴. China se ha propuesto abrir nuevos focos de multilateralismo dependientes de su propio impulso económico y de normas de cooperación no sujetas a acuerdos gestionados desde la OMC, u otras instancias de Naciones Unidas.

El proyecto “One belt, one road” (“Un cinturón, una ruta”) consiste en crear la “Nueva ruta de la seda del siglo XXI” que, de acuerdo a Müller-Markus, representa una cadena de conectividad compuesta por corredores económicos marítimos y terrestres entre China, Eurasia, Oriente Medio, Europa y África. La ruta une –por tanto– continentes, océanos, regiones, países, ciudades, organizaciones internacionales y regionales, instituciones financieras y tratados multilaterales y bilaterales ya existentes y nuevamente creados, yendo más allá de las fronteras nacionales y delimitaciones geográficas. Y no solo para influir a vecinos, sino –también– a lejanos socios europeos o latinoamericanos. Propone múltiples sectores de cooperación que se centran primordialmente en la inversión y construcción de una red de infraestructuras y en el comercio a través de estas³⁵. De inmediato surgen las interrogantes por la gobernanza en la propuesta del modelo de cooperación chino, y las formas de resolución de conflictos internacionales, más allá de los marcos multilaterales representativos. Desde junio de 2020, la disputa entre India y China por Cachemira escaló con operaciones militares que acabaron con la vida de varios soldados indios. Ambos países comparten una frontera de más de 3440 kilómetros, con históricas reclamaciones territoriales superpuestas desde el proceso de descolonización británica. India construye carreteras en la zona de conflicto, y asegura que China está ocupando 38 000 kilómetros cuadrados de su territorio.

Por otra parte, Beijing no ha confirmado el patrón liberal por el cual el desarrollo capitalista –a saber, ingreso en la OMC y liberalización económica– conducía a la apertura democrática. Bajo una atmósfera nacionalista, las reformas constitucionales de 2018 y la concentración de poder en Xi Jinping acentúan un

³⁴ BORRELL, Josep: “La doctrina Sinatra”, *Política Exterior*, 197(XXXIV) (septiembre-octubre 2020), pp. 48-52.

³⁵ MÜLLER-MARKUS, Christina: “One Belt, One Road: el sueño chino y su impacto sobre Europa”, *Notes Internacionals CIDOB*, 148 (mayo 2016).

modelo de autoritarismo político³⁶. A las violaciones de los derechos humanos o el trato a las minorías, se sumaba la nueva Ley de Seguridad Nacional para Hong-Kong, instrumento represivo ante las movilizaciones en la excolonia británica, vulnerando compromisos con la comunidad internacional³⁷.

Por su parte, la estrategia geopolítica “multivectorial” de Vladimir Putin en Rusia ha estado apuntando a diversos frentes estratégicos: 1) restaurar el poder ruso en la exesfera soviética; 2) establecer y estabilizar un sistema internacional multipolar, promoviendo la cooperación con China e India; 3) mantener relaciones amistosas con Occidente, y 4) asociarse con la Unión Europea³⁸. El nacionalismo de Putin –como clave– se entrega a reconstruir el espacio antes dominado por la Unión Soviética, interpretando su caída como *la mayor catástrofe geopolítica del siglo XX*³⁹. Pero en la defensa del interés nacional, donde se pronostica la recuperación de pasados legados imperiales, prima un concepto de seguridad a partir de una política de poder de matriz hegemónica que explicaría la actuación en Georgia (2008), el control de una Crimea arrebatada a Ucrania (2014), su presencia en la guerra del Donbass (2014) o la participación en el conflicto sirio.

En Brasil, el presidente Bolsonaro no solo ha sido crítico del multilateralismo, también ha tomado contundentes medidas concretas. En la cumbre del G7, renunció a recibir ayuda de Alemania y Noruega para la conservación de la región amazónica, acusando a los primeros de haber esquilado sus propios bosques, y a los segundos de auspiciar la caza ilegal de ballenas⁴⁰. El multilateralismo, la gobernanza global, la defensa de los derechos humanos o la lucha contra el cambio climático –opinaba– formarían parte del denominado *globalismo marxista*, frente al cual solo cabe utilizar las herramientas de la *guerra cultural*⁴¹.

De esta forma, la aspiración multicultural del BRICS –según algunos especialistas– es solo un símbolo útil, pero poco más. No habrían logrado emerger hasta ahora como un actor importante en el escenario mundial cuando se trata de enfrentar una amplia variedad de desafíos globales y regionales. Al fin y al cabo, afloran las aspiraciones soberanas de cada uno de sus integrantes. Las reuniones de los miembros del BRICS se habrían convertido en espacios comunes de la diplomacia: convocatorias de *think tanks*, consejos empresariales, foros

³⁶ SANAHUJA, José Antonio: “Crisis de la globalización...”, pp. 85-86.

³⁷ BORRELL Josep: “La doctrina Sinatra...”, pp. 52-53.

³⁸ LEIVA, Diego: “Russia is back: análisis de la evolución de la política exterior rusa en la ‘era Putin’”, *Estudios Internacionales: Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, 49(187) (2017), p. 12.

³⁹ ELORZA, Antonio: “El regreso de los Imperios”, *El País* (20-VIII-2020).

⁴⁰ BACHILLER, Juan Vicente: “La diplomacia insolente de Bolsonaro”, *Estudios de Política Exterior*, (septiembre 2019).

⁴¹ VAN KLAVEREN, Alberto: “La crisis del Multilateralismo y América Latina...”, p. 10.

parlamentarios, reuniones medioambientales y compromisos a nivel ministerial. Pero las propuestas de políticas concretas han tardado en llegar⁴².

• *Erosión de la legitimidad democrática en la gobernanza global: de la profundización de los nacionalismos al Brexit*

El complejo presente del multilateralismo coincidiría con la crisis de desconfianza extensiva en gran parte de las instituciones públicas de los países occidentales. Pierre Rosanvallon plantea que la desconfianza democrática y desconfianza estructural convergen y se consolidan. Estos diferentes factores son los que han llevado a hablar de la entrada de una “sociedad de la desconfianza generalizada” para calificar el mundo contemporáneo⁴³. La irrupción de los populismos y partidos nacionalistas que acceden a los gobiernos (casos de Bulgaria, Estonia o Polonia) se explica, entre otras razones, por la desconfianza generalizada hacia las élites políticas. En este caldo de cultivo el relato mesiánico que busca reinventar diseños nacionales e internacionales juzga sin miramientos las instituciones ya fundadas.

En el debate por las garantías democráticas en países cuestionados por su compromiso multilateral surge el concepto de “democracias iliberales”, que para algunos podrían también situarse entre las categorías de “democraduras” (democracias virtuales, de fachada, con funcionamiento real autoritario), democracias delegativas (en manos de élites de hecho incontrolables) o democracias solo electorales (de muy baja o nula calidad en todas las demás dimensiones). Como democracias iliberales se han apuntado desde la Rusia de Putin hasta algunos países del Oriente Medio, de África, o de Europa Central⁴⁴.

Para Rodríguez-Aguilera, las “democracias iliberales” incluirían legislaciones que restringen derechos y libertades; crecientes trabas al asilo y acogida de refugiados; recortes sociales y laborales, y endurecimiento punitivo en ámbitos de expresión, asociación y reunión⁴⁵. Casos paradigmáticos son el del presidente filipino Rodrigo Duterte (democráticamente electo), que en su campaña antinarcóticos ha validado en público el exterminio de narcotraficantes y drogadictos; la India de Narendra Modi radicaliza, por su parte, las acciones violentas contra los grupos musulmanes exhibiendo un autoritarismo problemático para el desenvolvimiento

⁴² STRONSKI, Paul y SOKOLSKY, Richard: *Multipolarity in practice: understanding Russia's engagement with regional institutions*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2020, p. 19.

⁴³ ROSANVALLON, Pierre: *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*, Buenos Aires, Manantial, 2011, p. 29.

⁴⁴ DELSOL, Chantal: “Democracias Iliberales”. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 53 (2019), pp. 339-343, p. 342.

⁴⁵ RODRÍGUEZ-AGUILERA, Cesáreo: “¿Democracias iliberales?”, *Estudios CIDOB*, 413 (mayo 2016).

democrático del país; y Víctor Orban, en Hungría, es asociado al modelo de democracia iliberal a cuenta de sus conocidas actuaciones unilaterales, tanto en el marco de su política interna como en la acción exterior.

Las crecientes demandas populares en diferentes rincones del mundo han apuntado a inspeccionar y exigir mayor igualdad, y mejor calidad democrática. Un ejemplo fue la Primavera Árabe. Desde 2010, las sociedades de Túnez, Libia, Egipto, Sudán, Arabia Saudí, Marruecos, Líbano o Yemen protagonizaron diferentes formas de protestas y levantamientos en contra de dictaduras o regímenes autoritarios, denunciando la violación de derechos humanos y la ausencia de libertades. Conflictos sociales duramente reprimidos y que derivaron en guerras civiles, golpes de estado u otro tipo de protestas mayores, con nuevas escaladas de persecución hacia grupos minoritarios, religiosos y mujeres. Los avances alcanzados en cuanto a reformas internas resultan mínimos en términos democráticos⁴⁶.

La salida del Reino Unido de la Unión Europea, Brexit, ha significado una nueva derrota del multilateralismo. El 23 de junio de 2016, se realizó el referéndum en el cual los ciudadanos británicos evidenciaron una sociedad dividida ante la participación en la Unión Europea. El 51.9 % de los votantes apoyaron la salida frente al 48.1 % que voto en contra. Entre sus razones explicativas se encuentran precisamente la desconfianza al multilateralismo tras los efectos de la crisis económica europea, y las respuestas populistas que diversos líderes europeos han gestionado de la crisis. Jeffrey Sachs apunta a que quienes votaron por el Brexit manifestaban una triple protesta: “Contra la oleada migratoria, contra los banqueros de la *City* londinense y contra las instituciones de la Unión Europea, en ese orden”⁴⁷. En este cuadro, los populismos y los nacionalismos aprovechan dicha aprehensión ciudadana para situar en el blanco de sus campañas y promesas electorales transformaciones estructurales profundas que incluyen en la hoja de ruta a las instituciones multilaterales.

Conflictos armados y guerras en el siglo XXI

La percepción de un orden desestabilizado coincidiría con un incremento de la brutalidad organizada y de la violencia, a pesar del relato progresista que insiste en su declive y el final de las grandes guerras⁴⁸. La idea de que los conflictos armados disminuyen se sustenta en la perspectiva de la larga duración. Para el

⁴⁶ ZACCARA, Luciano: “Del “11S” a la “primavera árabe”: ¿Qué nos dice la opinión pública árabe?”, *Estudios Internacionales*, 1(1) (enero-junio 2013), pp. 95-108, p. 107.

⁴⁷ TORRECUADRADA, Soledad y GARCÍA, Pedro: “¿Qué es el Brexit? Origen y posibles consecuencias”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XVII (2017), pp. 3-40, p. 19; SACHS, Jeffrey: “El significado del «Brexit»”, *El País* (26-VI-2016).

⁴⁸ PELOPIDAS, Benoît y RAMEL, Frédéric: *L'Enjeu mondial...*, p.8.

sociólogo Steven Pinker, la humanidad viviría el periodo menos violento de su historia, no habiendo disfrutado nunca antes de tanta seguridad y de tanta libertad⁴⁹. Estudios actuales, centrados en el corto plazo, adivinan otros escenarios. El Institut for Economics and Peace (IEP) advertía –en su último informe de 2020– del deterioro de los índices de paz global. Los conflictos y crisis originados la década anterior podrían estar remitiendo, pero no es un dato esperanzador. El mundo –concluía el IEP– es hoy menos pacífico que hace doce años, en una constante de retroceso estable, donde Afganistán, Siria, Iraq, Sudán del Sur y Yemen ofrecen las peores estadísticas. A los factores ya conocidos (actividad terrorista, intensificación de la inestabilidad en el Próximo Oriente, tensiones regionales en Europa Oriental y Asia Nororiental, refugiados...) se añadirá una nueva ola de tensión e incertidumbre provocada por la pandemia de la COVID-19⁵⁰.

Resulta complicado trazar un cuadro nítido del actual estado de la conflictividad mundial, debido a la disparidad de criterios y/o metodologías empleadas por las instituciones especializadas. Igualmente, sería necesario precisar y distinguir los términos y categorías que integrarían aquella definición. A pesar de esas controversias pueden identificarse varias tendencias firmes sobre la violencia armada para los últimos diez o veinte años.

En primer lugar, el aumento sustancial de los conflictos armados desde 2012, rompiéndose con una relativa calma entre el periodo 2000-2010. Según el Uppsala Conflict Data Program (UCDP) de la Universidad de Uppsala (Suecia), si en 2003 se observaban 32 conflictivos activos, en 2015 ascendían a 52, un pico jamás visto desde 1991. El Heidelberg Institute for International Conflict Research (HIIC) cifraba, a su vez, los enfrentamientos armados –para 2010– en 28, frente a los 46 de 2014. Solo el Internationale Institute for Strategic Studies (IISS) mostraba ciertas discrepancias en sus conclusiones⁵¹.

Mayor consenso existe, en segundo lugar, respecto al coste humano de esa conflictividad: el número de víctimas de guerra ha crecido considerablemente en estos años, con un importante aumento para 2014/2015, momento en que se alcanzó la tasa más alta de fallecimientos desde 1989, resultado de combates. Un pico relativizado si se compara en una perspectiva más amplia, la del periodo 1945-1990. Por otra parte, son las poblaciones civiles quienes soportan una parte considerable de ese costo humano. Junto a los datos relativos a la muerte de civiles, otras cifran

⁴⁹ PINKER, Steven: *Los ángeles que llevamos dentro. El declive de la violencia y sus implicaciones*, Barcelona, Paidós, 2012.

⁵⁰ INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE, *Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World*, Sidney, IEP (junio 2020), pp. 1-3.

⁵¹ DAVID, Charles y RAPIN, Alexis, “Quantifier l'inquantifiable: de la mesure de la guerre”, en B. Pelopidas y F. Ramel (dirs.): *L'Enjeu mondial. Guerres et conflicts armés au XXe siècle*, París, Sciences-Po Les Presses, 2018, p. 28.

son impactantes: desde 2007, el número de personas desplazadas –consecuencia en su mayor parte de conflictos– alcanza en la actualidad una cifra histórica, con cerca de 65, 6 millones de individuos exiliados a través del mundo⁵².

En tercer lugar, si los conflictos no desaparecen, cambian de forma. Lejos de ser monopolio de los Estados y/o de una competencia interestatal, las *nuevas guerras* son intraestatales, fruto del fracaso, pérdida de legitimidad o implosión del Estado, incapaz de hacer frente a una descomposición social e institucional que deriva en fragmentaciones y divisiones étnicas, religiosas, tribales o clientelares, con una proliferación de actores difíciles de identificar y, a menudo, inestables⁵³. Son enfrentamientos de una inusitada violencia sobre la población civil, con la violación masiva de los derechos humanos y de las minorías, y la depuración étnica⁵⁴. Desde 1989, solo el 5 % de las guerras han enfrentado formalmente a dos Estados⁵⁵. En el mejor de los casos, se asiste a combates asimétricos enfrentando un actor estatal a uno que lo no es. La descomposición social –debe subrayarse– actúa ahora como un factor de guerra, añadiéndose así a la serie de vectores desencadenantes tradicionales. Para Badié es tal la transformación operada que prefiere emplear el término *nuevos conflictos internacionales* al de *guerras contemporáneas*⁵⁶.

Aunque la mayoría de dichas guerras son locales, incluyen formas de repercusión transnacionales, de forma que la distinción entre lo interno y lo externo es difícil percibir⁵⁷. Así, los conflictos intraestatales, con mayor frecuencia, se internacionalizan por la actuación de potencia extranjeras sosteniendo militarmente a una de las partes implicadas (Siria, Libia, Yemen). Una última reflexión nos remite a las causas derivadas de los problemas medioambientales, *guerras verdes*. Sin ser la clave de los conflictos actuales, la grave crisis ecológica planetaria multidimensional (cambio climático, deterioro de la biodiversidad, erosión de los suelos o disminución de los recursos) opera como un *multiplicador de amenazas*, lo que determina la elaboración de políticas de seguridad específicas⁵⁸. En definitiva,

⁵² DAVID, Charles y RAPIN, Alexis, “Quantifier l’inquantifiable...”, pp. 29-30.

⁵³ BADIE, Bertrand: “Guerres d’hier et d’aujourd’hui”, en B. Badie y D. Vidal (dirs.), *Nouvelles guerres*, París, La Découverte, 2014, pp. 14-17; RAMONET, Ignacio: *Guerras del siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*, Barcelona, Mondadori, 2002, p. 15.

⁵⁴ PEREIRA, Juan Carlos: “El estudio de la sociedad internacional contemporánea”, en J. C. Pereira (coord.), *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2018, pp. 60-61.

⁵⁵ ARMITAGE, David: *Las guerras civiles. Una historia en ideas*, Madrid, Alianza Editorial, 2018.

⁵⁶ PELOPIDAS, Benoît y RAMEL, Frédéric: *L’Enjeu mondial...*, pp.76-77.

⁵⁷ KALDOR, Mary: *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, Barcelona, Tusquets, 2001, pp. 15-17; MÜNKLER, Herfried: *Viejas y nuevas guerras. Asimetría y privatización de la violencia*, Madrid, Siglo XXI, 2005.

⁵⁸ COMPAGNON, Daniel: “Les “guerres vertes”, du fantasme médiatique aux nouveaux enjeux de sécurité”, en B. Pelopidas y F. Ramel (dirs.), *L’Enjeu mondial...*, pp. 63-67.

en los últimos diez años –por tanto– la conflictividad ha crecido notablemente, incrementándose asimismo el número de víctimas con respecto a las cifras de comienzos del siglo XXI⁵⁹.

La carrera armamentística parece retomar impulso, poniéndose fin a un ciclo bajista del gasto militar observado a comienzos de la década 2010. Frente al período 1998-2011, caracterizado por su crecimiento sostenido, los años posteriores certificaron un descenso que, sin embargo, desde 2015 cambió de tendencia para volver a situar –en 2017– los gastos militares en un umbral similar al récord histórico alcanzado en 2011. El estallido de varios conflictos armados mayores –principal motor de los gastos en defensa–, que se sumaban a las largas guerras en Afganistán e Irak, así como la expansión mundial de la demanda de armas cada vez más sofisticadas, explicarían esos incrementos⁶⁰. El caso de las grandes potencias es ilustrativo. En los últimos 30 años, el gasto militar chino, según el Instituto Internacional para la Investigación de la Paz de Estocolmo (SIPRI), ha pasado de poco más del 1 % al 14 % mundial. Y en 2020 lo aumentará un 6,6 %⁶¹. Aun así, sus capacidades militares son todavía muy reducidas en comparación con las de EE. UU., cuyo presupuesto militar –para este 2020– alcanza la cifra de 738 000 millones de dólares, diez veces superior al de Rusia.

Tampoco el capítulo nuclear ofrece perspectivas tranquilizadoras, al erosionarse o desaparecer instrumentos claves de control y desarme en la comunidad internacional, aprobarse mayores programas armamentísticos, y asistirse a la emergencia de otras potencias nucleares, en especial China⁶².

En 2018, Trump anunciaba una nueva política nuclear, ampliando el campo de las respuestas posibles y modernizando sus arsenales, algo ya sugerido por la Administración Obama. Lo que tendrá respuesta por otros actores. Ese mismo año, Washington se retiraba del histórico Tratado de Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio (INF), que suscrito en 1987 por Reagan y Gorbachov había sido clave para el final de la Guerra Fría. Para Estados Unidos las violaciones efectuadas por Putin con su propia estrategia nuclear dejaban desfasado el INF. En la misma línea de replantear estrategias, Trump dejaba la puerta abierta a no renovar el nuevo START, el último gran tratado de control de armas nucleares entre Washington y Moscú, si China no era incluida en el acuerdo, algo rechazado desde Pekín. Paralelamente, Pakistán, India, Israel o Corea del

⁵⁹ DAVID, Charles y RAPIN, Alexis: “Quantifier l’inquantifiable...”, p. 33.

⁶⁰ FLEURANT, Aude-Emmanuelle y QUÉAU, Yannick: “Les dépenses militaires aux niveaux mondial, régional et français”, en B. Pelopidas y F. Ramel (dirs.), *L’Enjeu mondial...*, pp. 81-83.

⁶¹ BORRELL, Josep: “La doctrina Sinatra...”, p. 49.

⁶² PELOPIDAS, Benoît. y RAMEL, Frédéric: *L’Enjeu mondial*, p. 7.

Norte se afianzan como actores con capacidad nuclear, mientras el Tratado de No Proliferación (TNP), firmado en 1968, ofrece un balance ambivalente y preocupante por su deterioro⁶³.

La COVID-19 y su impacto en el multilateralismo

La pandemia de la COVID-19 aparece como prueba de fuego en el futuro del multilateralismo. La ejecución de medidas humanitarias globales debería ser contemplada en la configuración de estrategias destinadas a contener un desastre epidemiológico cuyos contagios se contaban –en octubre 2020– por millones y los muertos superaban el medio millón. Todo lo contrario. Las tensiones entre los proteccionismos, simbolizado en el cierre de fronteras y en la unilateralidad de generar soluciones internas, chocan con quienes buscan revitalizar los canales multilaterales para la cooperación de la comunidad internacional⁶⁴.

En la Unión Europea, los partidos de extrema derecha y nacionalistas en Francia, Alemania o Italia reclamaron la introducción de controles más estrictos en las fronteras. Marine Le Pen, presidenta del Rassemblement National, exigió la reinstauración de unas fronteras que protegieran a los ciudadanos “sea cual sea la situación”, es decir, más allá del coronavirus⁶⁵. En esta línea, un estudio del Eurobarómetro de 2019 concluye que los ciudadanos de la UE situados a la derecha del espectro político estaban menos convencidos que aquellos de otros segmentos ideológicos de la eficacia de la prestación de asistencia financiera a los países en desarrollo como medio para reforzar la influencia europea en el mundo. Según Loes Debuysere, si estos partidos nacionalistas prosperan durante la próxima recesión económica causada por la COVID-19, podríamos esperar en el futuro discusiones más politizadas sobre la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo⁶⁶.

La tensión entre proteccionismo y multilateralismo se ha agudizado con la pandemia. La historia mundial ilustra que, en escenarios adversos de similar magnitud, ningún grupo por sí solo puede proporcionar estabilidad, ya sea financiera o política. Y ahora tampoco será la excepción. Jeffrey Sachs recalca que con la COVID-19 nos enfrentamos a una calamidad global sin poder hegemónico y con una cooperación global muy debilitada⁶⁷. Y es precisamente por la naturaleza

⁶³ Editorial: “Volver al desarme”, *El País* (6-VIII-2020).

⁶⁴ BREMMER, Ian: “Coronavirus and the World Order to Come”, *Horizons, Journal of International Relations and Sustainable Development*, 16 (primavera 2020).

⁶⁵ COLOMINA, Carme: “Coronavirus: Infodemia y desinformación”, *CIDOB Opinió*n, 613 (marzo 2020).

⁶⁶ DEBUYSERE, Loes (ed.), “‘Coronationalism’ vs a geopolitical Europe? EU external solidarity at the time of Covid-19”, *Report, European Policy Institutes Network* (junio 2020).

⁶⁷ SACHS, Jeffrey: “COVID-19 and Multilateralism”, *Consilience*, 22 (julio 2020), pp.1-5.

global de este virus que la superación de las disputas de poder EE. UU.-China debería orientarse al fortalecimiento de un multilateralismo cooperativo técnico-científico, que como manifiestan Rodríguez y Kleiman esté anclado en las organizaciones internacionales, como la OMS u otras. Es la vía que conduciría a la gobernabilidad global de procesos que, de otra manera, es decir, de forma unilateral o soberanista, no resistirían el paso del tiempo ni, mucho menos, en las esferas públicas nacionales o ampliadas⁶⁸. Ello no impide reclamar, asimismo, formas mejoradas de gestión, más profesionales y menos burocratizadas en la misma Organización Mundial de la Salud.

Para algunos analistas desde que se surgió la COVID-19 en China, a finales de 2019, todos los países afectados han reaccionado individualmente y en descoordinación, olvidando el diálogo y la colaboración, y no considerando ningún modelo predictivo de respuesta organizada. Bajo este escenario, los más perjudicados son los sectores más vulnerables y desposeídos, donde se agudizan las brechas socioeconómicas, trayendo consigo nuevos ciclos de estallidos y protestas sociales, así como –a la larga– de tensión regional e internacional⁶⁹. La pandemia ha agravado –de igual modo– las tendencias que venían registrándose en el mundo de la ayuda humanitaria. El compromiso de los países desarrollados de aportar el 0,7 % de su PIB al socorro y la lucha contra el subdesarrollo nunca se cumplió, pero nadie puede asegurar que, en el momento actual, con el mundo rico sufriendo drásticas caídas y el aumento de la pobreza y el desempleo, puedan aportarse mayores recursos para financiar el sistema humanitario internacional⁷⁰.

Esforzándose por superar los soberanismos norteamericano y chino, y con el objetivo de articular una respuesta a los procesos de transformación global, la Alianza por el Multilateralismo agrupó a 24 países⁷¹ que, en abril de 2020, realizaron una declaración donde, al abordar los estragos del virus, apostaban firmemente por el multilateralismo, entendiéndolo en un sentido humanitario y global⁷². Esta idea se ve reforzada por el informe de Naciones Unidas “Política

⁶⁸ RODRIGUES, Gilberto y KLEIMAN, Alberto: “Covid-19: ¿una nueva oportunidad para el multilateralismo?”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(33) (julio-septiembre 2020), p. 37.

⁶⁹ LUCATELLO, Simone: “La cooperación internacional en tiempos del coronavirus”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(3) (2020), pp. 44-49.

⁷⁰ RIEFF, David: “El futuro de la acción humanitaria”, *Política Exterior*, 197(XXXIV) (septiembre-octubre 2020), p. 137.

⁷¹ Argentina, Bélgica, Canadá, Chile, Costa Rica, España, Estonia, Etiopía, Finlandia, Francia, Alemania, Indonesia, Irlanda, Italia, Jordania, México, Noruega, Países Bajos, República Dominicana, Perú, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza.

⁷² Declaración Conjunta de la Alianza para el Multilateralismo. “Necesitamos fortalecer la cooperación global y la solidaridad para combatir la COVID-19” (abril 2020).

para el desarrollo y multilateralismo después de la COVID-19”, donde la interdependencia global debería ganar protagonismo⁷³.

En todo caso la lógica de la incertidumbre por las incógnitas aún que despejar es evidente. Cómo será el mundo tras esta pandemia, se preguntaba Joseph S. Nye. En su respuesta adivinaba cinco posibles futuros: el fin del orden liberal globalizado; un desafío autoritario al estilo de los años 30 derivado del desempleo masivo y la mayor desigualdad; un orden mundial dominado por China; el triunfo de una agenda internacional verde que acentuaría la lucha a favor del cambio climático y la conservación ambiental, y, por último, más de lo mismo, al ser los efectos geopolíticos del virus limitado en el largo plazo, como lo fue la gran gripe de 1918-1920⁷⁴.

Conclusiones

Los procesos asociados al desempeño del multilateralismo entre 2010-2020 distinguen los múltiples focos de tensión global que han propiciado un escenario complicado para la cooperación internacional y sus instituciones multilaterales. La década se iniciaba con la Gran Recesión, que socavó las proyecciones del crecimiento y profundización del modelo neoliberal en la era de la globalización y de la revolución de los medios de comunicación digital. Sus consecuencias permitieron un fortalecimiento de las democracias iliberales y la emergencia de populismos y nacionalismos a escala mundial, alejando las expectativas despertadas sobre los BRICS.

No es casual que dos de las organizaciones símbolo del multilateralismo liberal (ONU y OTAN) celebren sus aniversarios con pesimismo. Naciones Unidas –de cuya entrada en vigor, 25 de octubre de 1945, se cumplieron recientemente 75 años– está lejos de ser el referente en el mantenimiento de la paz y la seguridad. Tal como se ha mencionado, a sus fracasos de la Post Guerra Fría en Ruanda (1994) o Srebrenica (1995), se añade la impotencia ante las guerras de Siria, Libia y Yemen, o la crisis de los refugiados de 2015 y, ahora, su bloqueo institucional con la epidemia de la COVID-19⁷⁵. La lucha contra la pobreza y el hambre, así como a favor del desarrollo sostenible y de una cultura en defensa de los derechos humanos –pilares de la Agenda 2030– matizan ese balance. Y, como sostiene Áurea Moltó, la ONU cuenta con notables activos, ya sea su legitimidad como foro para discutir problemas mundiales o el respaldo de la opinión pública

⁷³ COMMITTEE FOR DEVELOPMENT POLICY. POLICY NOTE: “Development Policy and Multilateralism after COVID-19”, Nueva York, Naciones Unidas (julio 2020).

⁷⁴ NYE, Joseph S.: “Los futuros posibles tras la pandemia”, *El País* (11-X-2020).

⁷⁵ ΜΟΛΤΌ, Áurea.: “Tercera edad”, *Política Exterior*, 197(XXXIV) (septiembre-octubre 2020), p. 4.

internacional: en 2019 la encuesta de Pew Research mostraba un apoyo del 61 % a su labor, frente a un 26 % con opinión negativa⁷⁶.

Pero –bajo el control último de las potencias con derecho a veto– fracasan las necesarias reformas para ajustar la organización a las actuales complejidades geopolíticas y a la variedad de actores presentes. Y no las reglas creadas tras la Segunda Guerra Mundial que, actualmente, rigen aún su funcionamiento. La propia composición del Consejo de Seguridad –sin presencia de actores del Sur global– es buena muestra. Además, en última instancia, la antigua pugna soviético-norteamericana parece actualizarse entre Estados Unidos y China, apoyada –a veces– por Rusia. *Temo la posibilidad de una Gran Fractura: un mundo dividido en dos, con las economías más grandes de la tierra creando mundos separados y compitiendo el uno con el otro*, advertía en 2019 su secretario general Antonio Guterres⁷⁷. El menor peso político de la ONU, paralizado su Consejo de Seguridad, incrementará los obstáculos al funcionamiento de las entidades del sistema humanitario, cada vez con menos recursos y trabajando en escenarios más complejos. La acción humanitaria no augura buen futuro, sostiene David Rieff⁷⁸.

La Organización del Tratado de la Alianza Atlántica cumplía –en 2019– 70 años como garante de paz y estabilidad a ambas orillas del Atlántico. Pero, asimismo, sin el liderazgo norteamericano y ante las circunstancias estratégicas cambiantes o los desafíos de Rusia y China, su presente resulta problemático. Para algunos es la estructura al completo la que corre el riesgo de derrumbe⁷⁹. Desde 2011, cuando Obama proclamó el “giro hacia Asia”, la seguridad europea comenzó a dejar de ser prioridad para Estados Unidos, una orientación acentuada bajo Trump. En este tiempo las disfunciones aumentan. De un lado, por la falta de respuesta europea para asumir mayores responsabilidades en materia de seguridad, incrementando sus aportaciones económicas, asegurando su capacidad militar y poder dotar a la organización de visión global, una alianza más política⁸⁰. Y de otro, por las abiertas disputas entre sus socios (Francia y Turquía). Si el auge de China continúa atrayendo la atención estadounidense hacia el este de Asia, a la Alianza le esperan momentos difíciles⁸¹. Con una OTAN, según Macron, en

⁷⁶ MOLTÓ, Áurea: “Tercera edad...”, p. 5.

⁷⁷ Discurso del secretario general de la ONU en la apertura del 74 Debate General de la Asamblea General (24 de septiembre de 2019). <https://news.un.org/es/story/2019/09/1462642> [consultado el 13 de octubre de 2020].

⁷⁸ RIEFF, David: “El futuro de la acción humanitaria...”, pp. 132-135.

⁷⁹ PALACIO, Ana: “La OTAN se muere”, *El País* (2-VIII-2020).

⁸⁰ STOLTENBERG, Jens: “Adaptarnos a los desafíos del siglo XXI”, *Política Exterior*, 197(XXXIV) (septiembre-octubre 2020), pp. 10-15.

⁸¹ SHIFRINSON, Joshua: “Una imagen de poderío a bajo precio”, *Política Exterior* 197(XXXIV), (septiembre-octubre 2020), pp. 23-24.

muerte cerebral, y sin una adecuada reacción, los europeos, *ya no tendremos* –concluía el presidente francés– *el control de nuestros destinos*.

El principal factor geopolítico internacional –actualmente– es la fuerte competencia entre Estados Unidos y China, y donde la COVID-19 ha actuado como catalizador de un marco bilateral ya tensionado. Las guerras arancelarias, el cierre de consulados, la expulsión de diplomáticos, el pulso sobre la tecnología G5, el reforzado respaldo norteamericano a Taiwán o las polémicas sobre el Mar Oriental de China antecedieron a la denuncia de Donald Trump sobre el *virus chino*. Ese pulso de dos superpotencias hace recordar –advierte Borrell– una suerte de *nueva Guerra Fría*, formulando un enfoque que, si bien es ilustrativo como imagen, resulta, en el fondo, engañoso: Estados Unidos y la URSS nunca estuvieron tan interconectados como China y Estados Unidos. El gobierno de Beijing –sirva de ejemplo– es el segundo del mundo, detrás del japonés, con más bonos del Tesoro estadounidense⁸². Y tampoco parece probable –en opinión de Javier Solana y Óscar Fernández– que China trate de moldear a otros países a su imagen, como hizo la Unión Soviética, y como ha continuado haciendo EE. UU.⁸³. Ni el deterioro del multilateralismo ni una mentalidad de Guerra Fría permitirán abordar con eficacia los grandes desafíos de nuestro tiempo, ya se trate de combatir la COVID-19, frenar el cambio climático, gestionar con dignidad los desplazamientos humanos o asegurar una recuperación económica verde, sostenible e inclusiva.

⁸² BORRELL, Josep: “La doctrina Sinatra...”, pp. 46 y 54.

⁸³ SOLANA, Javier y FERNÁNDEZ, Óscar: “Evitemos una nueva Guerra Fría”, *El País* (20-VI-2020).