

Las razones por las que el multilateralismo debe transformar el mundo después de la COVID-19

Índice

- **Prólogo - Mary Robinson, presidenta de The Elders**
- **Resumen e iniciativas**
- **Conquistas históricas, desafíos actuales**
- **La amenaza al multilateralismo**
- **Disminución de la confianza en la globalización**
- **Por qué el multilateralismo es importante:**
 - **Prevenir conflictos**
 - **Hacer frente a las amenazas comunes**
 - **Preservar el planeta de forma sostenible**
 - **Fortalecer la sociedad civil y los derechos humanos**
- **El futuro del multilateralismo**

Prólogo

La COVID-19 no conoce fronteras e ignora la soberanía nacional. Desde principios de 2020, la pandemia se ha extendido por todo el mundo extrayendo un enorme costo; principalmente en vidas humanas, pero también en términos de crecimiento económico, ímpetu político y desigualdad social.

Una crisis global exige una respuesta global. Sin embargo, el virus nos ha sorprendido en un momento en que el sistema multilateral ya estaba sujeto a un ataque sostenido y selectivo. Esto ha dificultado que los líderes e instituciones respondan de manera eficaz y salven vidas.

Este estrecho nacionalismo traiciona los intereses de las personas que pretende representar. La COVID-19 ha sacado a la luz nuestra sensación de fragilidad y la interconexión del mundo globalizado, además de nuestra vulnerabilidad común en cuanto a las crisis externas.

No superaremos al virus a menos que los estados trabajen conjuntamente, uniendo recursos y experiencia para fortalecer los sistemas de salud, apoyar la labor esencial de la Organización Mundial de la Salud y fomentar un espíritu solidario.

La COVID-19 ha acentuado las desigualdades y ha puesto de manifiesto el punto de intersección entre la pobreza, el género, la raza, la marginación y la discapacidad. Al mismo tiempo, se ha observado que muchos países con gobiernos liderados por mujeres han gestionado mejor el virus, y los trabajos que se han revelado como esenciales durante la pandemia, desde la salud y la atención social hasta los servicios con una baja remuneración, también son desempeñados principalmente por mujeres.

Cuando estemos saliendo de la crisis y empecemos a «reconstruir mejor», será de gran importancia que la recuperación sea acorde con la Agenda 2030 y el Acuerdo de París sobre el Clima, y que el compromiso con la igualdad de género y la paridad en la toma de decisiones sea un elemento central.

Un sistema multilateral eficaz y basado en normas es la póliza de seguros con la que el mundo cuenta contra las amenazas reales, desde pandemias hasta el cambio climático y las armas nucleares, y ahora conocemos las terribles consecuencias de no haber proporcionado una cobertura integral.

En el 75 aniversario de la fundación de las Naciones Unidas, tanto los líderes mundiales como los ciudadanos deben unirse, ratificar los valores de su Carta y comprometerse a cumplir con sus responsabilidades comunes.

La red de convenios e instituciones internacionales desarrollados y consensuados desde el final de la Segunda Guerra Mundial, con las Naciones Unidas como punto central, dista mucho de ser perfecta. Aun así, durante más de siete décadas ha apoyado firmemente la búsqueda de la paz, la

seguridad y la protección de los derechos humanos, así como las mejoras económicas y sociales en todo el mundo.

Sin embargo, durante los últimos años, Estados Unidos, la gran superpotencia mundial y el país que hasta la fecha se considera el principal garante de este sistema global basado en normas, lo ha debilitado de forma intencionada en varios frentes: desde el cambio climático y la no proliferación nuclear hasta el respeto por los derechos humanos, el libre comercio y la seguridad sanitaria.

Pero el multilateralismo eficaz es de interés nacional para todos los países, independientemente de su tamaño o poder. Cooperar a través de mecanismos acordados internacionalmente es menos costoso y más fiable que utilizar la fuerza unilateral.

Las acciones que debilitan el multilateralismo son dañinas en sí mismas y envalentonan a otros líderes con inclinaciones aislacionistas o nacionalistas. Ya hemos visto casos de líderes que utilizan la crisis de la COVID-19 para debilitar las garantías democráticas y los derechos humanos, en países tan diversos como Hungría, Israel y Filipinas.

Estas acciones no solo dificultan proporcionar una respuesta eficaz contra la COVID-19, sino que también dificultan que los países solucionen conjuntamente las amenazas actuales que continuarán incluso después de que esta pandemia remita: el cambio climático y la proliferación nuclear.

Los meses y años difíciles que están por llegar requerirán un liderazgo con determinación y principios. El multilateralismo no es una opción: es el único camino que puede proporcionar una recuperación ecológica, sostenible y equitativa.

La crisis actual ha sacado a la luz verdades fundamentales sobre lo que es ser humano, vivir y morir, y compartir nuestras vidas con los demás. El magnífico poeta irlandés Seamus Heaney plasmó estas verdades en su adaptación de los mitos griegos de Sófocles, y yo creo que este espíritu puede guiarnos a través de nuestros problemas actuales y lograr un futuro mejor y más justo:

*«Esperanza para un gran cambio
Al lado opuesto de la venganza.
Creo que una costa más lejana
Es accesible desde aquí.»*

Mary Robinson, mayo de 2020

Resumen

El multilateralismo y el respeto por un sistema global basado en normas ha mantenido la paz, la seguridad, la salud y la prosperidad en extensas franjas del mundo durante los últimos setenta y cinco años. Las Naciones Unidas personifican estos principios y siguen siendo un actor indispensable para afrontar las amenazas existenciales actuales, desde pandemias hasta el cambio climático y la proliferación nuclear.

La pandemia de la COVID-19 ha dejado claramente al descubierto las vulnerabilidades y los fallos de nuestro mundo interconectado. La única forma en la que se puede afrontar el virus y proteger vidas y medios de subsistencia es a través de una respuesta multilateral efectiva, pero esto depende de que los líderes nacionales muestren la voluntad política necesaria y sean honestos con sus ciudadanos sobre la magnitud del problema.

Todos los estados deben tomar medidas urgentes para fortalecer sus sistemas de salud, proteger a los trabajadores sanitarios y proporcionar la atención necesaria a todos los que la necesitan dentro de la sociedad, incluidos los grupos vulnerables como refugiados, migrantes, ancianos y enfermos. Para los países desarrollados, esta responsabilidad es aún mayor e incluye apoyar a los estados más pobres con ayuda humanitaria, el alivio de la deuda y el asesoramiento político a través de los mecanismos de la ONU, el G20, el Banco Mundial y otros foros internacionales.

Una recuperación satisfactoria debe abordar las arraigadas desigualdades económicas y sociales sistémicas que la pandemia ha acentuado, en particular la discriminación y los prejuicios que aún sufren las mujeres. Todos los sectores de la sociedad deben ser incluidos en los planes nacionales de respuesta, de conformidad con el mantra global de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para «no dejar a nadie de lado». Se deben extraer lecciones de la experiencia de las dirigentes democráticas que han logrado afrontar la crisis con éxito, y ser atendidas por todos sus compañeros, independientemente de su género.

En una época de creciente nacionalismo, populismo y aislacionismo, es demasiado sencillo para los líderes y los ciudadanos recurrir a soluciones y chivos expiatorios aparentemente simples. Por este motivo, es aún más importante defender y apoyar el sistema multilateral. Las naciones deben aceptar que el multilateralismo eficaz es de su interés, independientemente de su tamaño o potencia, al ofrecer una mayor y mejor protección a los débiles y, a los poderosos, un medio menos costoso y más fiable mediante el que influir en las tendencias globales. Cada uno de los estados debe garantizar que el sistema multilateral esté adecuadamente financiado, se encuentre dotado de recursos y sea acatado para funcionar de manera eficaz, a escala y en armonía con los derechos humanos universales.

Los países que han incorporado medidas restrictivas extraordinarias para abordar la propagación de la COVID-19, incluidas el cierre de fronteras, la restricción de la libertad de movimiento y de reuniones, y las paralizaciones económicas, deben garantizar que sus políticas no oculten ni eclipsen las garantías y responsabilidades democráticas conforme al derecho internacional. La Declaración Universal de Derechos Humanos debe seguir siendo el pilar fundamental del orden internacional y guiar las respuestas nacionales a esta crisis.

En 2020 se cumple el 75 aniversario de la fundación de las Naciones Unidas y del final de la Segunda Guerra Mundial. Debemos aprovechar esta situación para reflexionar sobre los logros del sistema multilateral, ratificar un compromiso con los valores de la Carta de las Naciones Unidas y tomar medidas que fortalezcan las instituciones actuales para afrontar los desafíos internacionales del siglo XXI.

Esto exige un liderazgo eficaz y responsable. Los actuales estados miembros de la ONU deberían recordar las palabras de Winston Churchill, líder militar del Reino Unido que se convirtió en un firme defensor del multilateralismo en la era de la posguerra. En 1946, cuando la organización acababa de echar a andar, Churchill declaró:

«Debemos asegurarnos de que su trabajo sea fructífero, que sea una realidad y no una farsa, que sea un motor de acción, y no simplemente palabras que se las lleva el viento, que sea un verdadero templo de paz en el que los escudos de muchas naciones se cuelguen algún día, y no simplemente un reñidero en una Torre de Babel».

Churchill hizo estas declaraciones al inicio de la Guerra Fría, cuando el Telón de Acero dividía Europa y la rivalidad entre las superpotencias de Estados Unidos y la Unión Soviética provocó costosas carreras armamentistas y devastadoras guerras por delegación en todo el mundo en desarrollo, lo que obstaculizó el desarrollo económico e incrementó los riesgos en todo el mundo. El colapso de la Unión Soviética a principios de la década de 1990 se tradujo en el final de la Guerra Fría y en predicciones arrogantes del «fin de la historia» y de un nuevo «mundo unipolar», donde la democracia liberal y el libre comercio se convertirían en el consenso mundial.

Sin lugar a dudas, durante los últimos treinta años se ha logrado un progreso importante en la consolidación de las normas e instituciones democráticas en muchas partes del mundo, incluyendo África, Europa del Este y América Latina. Instituciones como la Unión Europea, la Unión Africana, el Mercosur y la ASEAN han fortalecido su efectividad, han ayudado a reducir las barreras comerciales y han establecido normativas conjuntas eficaces que protegen a los consumidores y a los ciudadanos.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) y su órgano predecesor, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, también son ejemplos de instituciones multilaterales eficaces. Los incrementos del comercio internacional durante las últimas décadas se han centrado en un planteamiento basado en normas que dichas instituciones establecieron y presidieron.

Más ampliamente, la globalización económica ha ayudado a sacar a millones de personas de la pobreza a medida que países como China e India se han integrado más en el sistema económico global, ofreciendo nuevos mercados de consumo y exportación, además de ampliar el intercambio global de ideas y experiencia a través de la cooperación académica e intergubernamental. Cualquiera que sea el impacto a largo plazo de la COVID-19, el crecimiento de la innovación económica y el desarrollo del Este y el Sur del planeta es poco probable que experimente un retroceso.

Al mismo tiempo, ciertos políticos nacionales no han logrado gestionar ni explicar el impacto interno de la globalización económica, especialmente la externalización de empleos

industriales tradicionales de los países del Norte Global al mundo en desarrollo, lo que ha provocado núcleos poblacionales con fuerte desempleo, marginación y alienación política.

Los nacionalistas, aislacionistas y populistas están actualmente sacando partido de estos temores e resentimientos para conseguir poder y eliminar el orden internacional existente. Su percepción de la geopolítica como un juego de suma cero que favorece a los poderosos está totalmente en desacuerdo con los ideales de la ONU, y no puede proporcionar respuestas eficaces a los problemas de nivel internacional, como el cambio climático. La pandemia ha puesto de manifiesto planteamientos imprudentes y displicentes respecto a las realidades científicas, con consecuencias nefastas y duraderas. Por este motivo el multilateralismo debe reafirmarse con valentía, orgullo y firmeza.

Desafíos actuales de los líderes mundiales

- (a) *Un compromiso claro, inequívoco y sin complejos de los valores y responsabilidades plasmados en la **Carta de las Naciones Unidas** para «salvar al mundo de la lacra de la guerra»;*
- (b) *Redoblar los esfuerzos para garantizar que las Naciones Unidas puedan cumplir su mandato como «**centro para unificar las acciones de las naciones**» como un medio para resolver de forma conjunta los problemas internacionales más importantes;*
- (c) *Acción decisiva y permanente, y apoyo financiero para fortalecer los **sistemas de salud internacionales**, incorporando la resiliencia y la planificación a largo plazo a nivel internacional en línea con las recomendaciones de la Junta de Monitoreo de Preparación Global.*
- (d) *Mayor ambición multilateral acerca de **acciones contra el cambio climático**, reducción de emisiones y financiación para una transición sostenible y justa hacia una economía de cero emisiones netas de carbono para 2050;*
- (e) *Un esfuerzo permanente en todo el mundo para movilizar a los ciudadanos, la sociedad civil, las empresas y otras partes interesadas para lograr los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** y garantizar un futuro más justo para la humanidad.*

Conquistas históricas, desafíos actuales

El mundo actual se enfrenta a un sinnúmero de amenazas globales críticas, como las enfermedades pandémicas, el cambio climático y los conflictos y la proliferación nuclear. Otras cuestiones urgentes incluyen el movimiento masivo de migrantes y refugiados causado por la inestabilidad y los conflictos, así como la amenaza que representa el terrorismo. Las naciones no pueden resolver ninguno de estos problemas de forma individual, por muy poderosas que sean. Todos los países solicitan cooperación multilateral.

La desigualdad de género sigue siendo una lacra persistente de la humanidad que dificulta las respuestas efectivas a todas estas amenazas. Constituye una amenaza en sí misma para la dignidad humana, la buena gestión pública y el crecimiento económico. Descartar la mitad de la población mundial es una receta para el fracaso e ignora intencionalmente las profundas y maravillosas contribuciones que las mujeres han realizado a la libertad y el desarrollo de la humanidad a lo largo de los siglos. Las voces de las mujeres deben ser un componente central del debate sobre el futuro del multilateralismo para que no se vuelvan a repetir los fallos y omisiones del pasado.

La pandemia de la COVID-19 ha destapado el carácter interconectado de los riesgos globales y la medida en que incluso los sistemas de salud con recursos suficientes se pueden ver desbordados rápidamente cuando se produce una crisis. La cooperación multilateral eficaz para la reducción del riesgo es preferible en todo momento antes que intentar mitigar el impacto de las crisis desastrosas cuando ya se han producido. Un buen ejemplo es el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP), que, en términos generales, ha limitado con éxito la propagación de armas nucleares en los últimos 50 años.

Los logros que se han obtenidos a través del TNP en la reducción de amenazas nucleares, o de la Organización Mundial de la Salud en la protección contra las enfermedades pandémicas, no se deben nunca dar por descontado, incluso si no se observan beneficios significativos en circunstancias ordinarias. Sin embargo, con demasiada frecuencia durante los últimos años, algunos de los países más poderosos han erosionado muchas de estas protecciones internacionales en busca de agendas nacionales egoístas o de corto plazo. Esto incluye actividades de países con armas nucleares que contravienen el espíritu de sus obligaciones en virtud del TNP, que tiene como objetivo lograr el desarme nuclear. Dichas acciones son peligrosas y, en última instancia, corren el riesgo de tener consecuencias graves para el futuro de la humanidad.

El multilateralismo se basa en la necesidad de que los países que tienen diferentes puntos de vista negocien y se comprometan a encontrar puntos en común. Aunque los pormenores específicos de las normas, los acuerdos y las instituciones internacionales son importantes, en última instancia son dependientes de la necesidad general de contar con foros de diálogo y normas y reglamentos internacionales acordados en las que los países más poderosos participen y acuerden cumplir. Dichos acuerdos hacen que el mundo sea más estable, predecible y próspero.

Esto interesa de forma clara a las naciones más pequeñas, que se benefician de haber acordado normas y acuerdos internacionales donde sus voces tienen cabida. También interesa a los países poderosos, ya que les permite influir en el orden internacional sin recurrir a

múltiples manifestaciones unilaterales de su fortaleza económica y militar. Dichas acciones unilaterales suelen ser costosas y con una efectividad limitada y temporal.

El sistema multilateral posterior a 1945 ha proporcionado importantes beneficios comunes para la humanidad. Desde ayudar a mediar en confrontaciones entre naciones, hasta facilitar el comercio entre países, el desarrollo económico y el establecimiento de normas para la gestión común de los océanos, los acuerdos internacionales han realizado una enorme contribución para hacer que el mundo sea más predecible y estable.

El valor del sistema multilateral existente hoy en día se da por supuesto con demasiada frecuencia. Los impresionantes avances sobre salud pública que se han logrado al erradicar la viruela y casi erradicar la poliomielitis durante las últimas décadas, así como el progreso en la lucha contra el VIH/SIDA, a veces se consideran una parte inevitable del desarrollo humano. Sin embargo, habría sido muy extremadamente difícil alcanzarlos sin la coordinación internacional a través de organizaciones como la Organización Mundial de la Salud. Nuevamente, la labor de coordinación contra la COVID-19 en 2020 pone de manifiesto cómo la cooperación multilateral, la confianza mutua y la transparencia son esenciales para proteger la salud pública internacional. La independencia de la OMS y su capacidad para actuar sin temor ni favoritismo frente a sus estados miembros se deben defender firmemente por el bien de la salud pública mundial y la buena gestión pública.

A pesar de todos los éxitos logrados por el sistema multilateral, también vale la pena considerar todo lo eficaz que podría llegar a ser, de no ser por los fracasos de los gobiernos a la hora de respaldar y cumplir los mandatos de las organizaciones internacionales a los que han acordado atenerse. Muy frecuentemente, los estados miembros, en particular los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, no han actuado en consecuencia para apoyar la eficacia de la ONU. El hecho de que el Consejo de Seguridad no haya acordado una respuesta conjunta ante la COVID-19 —en claro contraste con el liderazgo que mostró el Consejo durante la crisis del ébola en África Occidental— pone de manifiesto la gravedad de las divisiones actuales.

El trágico conflicto en Siria es un ejemplo arquetípico en el que varias potencias importantes optaron por intervenir en nombre de diferentes partes en el conflicto, en lugar de trabajar a través del Consejo de Seguridad de la ONU para intentar solucionar el conflicto de forma pacífica. Las consecuencias de dicho fracaso han tenido consecuencias en todo el mundo. Los civiles sirios son los que más han sufrido: cientos de miles han sido asesinados y la mitad de la población ha sido desplazada. La brutalidad provocó grandes movimientos de refugiados, fortaleció las redes terroristas y debilitó la credibilidad de la comunidad internacional para mantener la paz y la seguridad.

A menudo, la importancia de la cooperación multilateral se puede observar de manera más visible y notable cuando dicha cooperación se rompe; la relativa ausencia de organismos multilaterales regionales fiables y que funcionen correctamente en el Medio Oriente durante los últimos años es uno de los motivos de las continuas tensiones, conflictos e inestabilidad de esa región.

El multilateralismo ha jugado un papel fundamental en el afianzamiento de la igualdad de género en las normas internacionales. La Convención sobre la Eliminación de Todas las

Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1979 y ratificada por 189 estados miembros, es un instrumento de gran importancia para hacer que los gobiernos rindan cuentas y para confirmar la universalidad de los derechos de las mujeres, incluso si el progreso en muchos países sigue siendo decepcionantemente escaso. La Declaración de Pekín sobre los derechos de las mujeres y la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre las mujeres, la paz y la seguridad también son logros multilaterales importantes que se deben defender contra el resurgimiento de nuevas actitudes y políticas discriminatorias.

La amenaza al multilateralismo

El principio del multilateralismo está seriamente amenazado en la actualidad. La respuesta a la COVID-19 y a la recuperación a largo plazo de sus efectos corre el riesgo de sobrepasar los límites de la solidaridad internacional, y ha planteado preguntas sobre los sistemas de comercio interconectados y globales, así como sobre los movimientos de personas asociados con ellos, contextos ambos que a menudo se han dado por descontado tras la Guerra Fría. Durante la última década también se ha observado una disminución importante de la confianza en cuanto a la eficacia de las instituciones internacionales (debido en parte al impacto de la crisis financiera internacional de 2007-2008) y a la capacidad de la cooperación multilateral para resolver los retos actuales, junto con una creciente voluntad de ciertos gobiernos para mermar activamente las instituciones internacionales. Paradójicamente, esto sucede en un momento en que la necesidad de cooperación internacional es mayor que nunca ante un siempre creciente número de «*problemas sin pasaportes*», como los describió el difunto presidente de The Elders, Kofi Annan.

Con respecto a la paz y la seguridad, el entusiasmo de algunos gobiernos occidentales por buscar un cambio de régimen a través de intervenciones militares fuera de los auspicios de la ONU, especialmente en Iraq en 2003 y, en menor medida, en Libia en 2011, ha agravado la desconfianza entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (P5). Esto ha contribuido a la falta de voluntad de algunos de los países del P5 para proporcionar a la comunidad internacional las herramientas necesarias para reducir y resolver conflictos. En cambio, han impedido resoluciones sobre conflictos desde Siria hasta Sudán del Sur, incluso cuando ha existido una necesidad desesperada de detener atrocidades masivas. El problema se ha agravado por la creciente disposición de ciertos países del P5 a adoptar posiciones en violación flagrante de las leyes internacionales, por ejemplo, mediante la participación o el reconocimiento de la adquisición territorial a través de conquista militar, como en Crimea o en los Altos del Golán. En enero de 2020, Estados Unidos presentó una propuesta para el conflicto palestino-israelí que parece respaldar y alentar una anexión mucho más amplia del territorio ocupado por Israel en violación de la consolidada legislación internacional.

Igual de preocupante ha sido la reducción del compromiso de cooperación internacional respecto a la amenaza de un conflicto nuclear. Los países del P5 ofrecen, con mayor frecuencia, poco más que palabras vacías respecto a sus compromisos bajo el Artículo VI del Tratado de No Proliferación (TNP) dirigidos a promover el desarme de buena fe, mientras que simultáneamente desarrollan costosos programas de modernización nuclear que implican el mantenimiento de arsenales nucleares durante las próximas décadas. El cese del tratado INF en 2019 es solo un ejemplo alarmante del creciente riesgo nuclear. La disminución del compromiso doctrinal de algunos de los países del P5 a la declaración de Reagan-Gorbachov

de 1987 con relación a que «*una guerra nuclear no se puede ganar y nunca se debe combatir*» es un signo particularmente inquietante de la erosión del propósito común entre las potencias nucleares para eliminar esta amenaza existencial para humanidad.

Este sentimiento debilitado de un propósito común también se puede observar en cuanto al cambio climático, a pesar de la entrada en vigor del Acuerdo de París sobre cambio climático. A pesar de la desafortunada decisión de los Estados Unidos de retirarse del Acuerdo de París, los compromisos asumidos por los gobiernos a través de sus Contribuciones Determinadas Nacionalmente (NDC) siguen siendo insuficientes para abordar la urgente amenaza climática y mantener el crecimiento medio de la temperatura global por debajo de 1,5 grados centígrados. Muchos gobiernos no están cumpliendo ni siquiera los compromisos modestos y voluntarios acordados en virtud del Acuerdo de París para reducir las emisiones netas de carbono. La pandemia de la COVID-19 corre el riesgo de empeorar esta situación, si los países no se comprometen a una recuperación resiliente y consciente del clima y en cambio persiguen beneficios económicos a corto plazo a través de la desregulación ambiental y la inversión continua en la producción de energía de combustibles fósiles.

El sistema multilateral de comercio también ha sufrido graves ataques en los últimos años, a medida que las ideologías proteccionistas han ganado popularidad y a medida que ciertos gobiernos han cuestionado cada vez más la idoneidad de tener un sistema internacional basado en normas para gestionar el comercio internacional. El conflicto entre Estados Unidos y China ha sido la manifestación más notable y económicamente dañina de esta situación, pero también es cierto que la falta de voluntad de los gobiernos para realizar concesiones respecto a intereses nacionales particulares ha obstaculizado la cooperación internacional comercial durante un período mucho más largo, lo que se ha puesto de manifiesto en el fracaso de las negociaciones comerciales de la Ronda de Desarrollo de Doha durante las últimas dos décadas. La decisión de Estados Unidos de bloquear el nombramiento de nuevos jueces para el Órgano de Apelación de la OMC, que ha impedido el funcionamiento del Órgano de Apelación desde diciembre de 2019, está teniendo grandes repercusiones en el debilitamiento de la cooperación comercial a nivel internacional. La pandemia de la COVID-19 también ha precipitado movimientos proteccionistas por parte de muchos países, por ejemplo, a través de prohibiciones de exportación de equipos médicos, lo que debilita la respuesta global a la pandemia.

Sin embargo, ha sido posible proteger algunos acuerdos comerciales multilaterales frente a la presión proteccionista. El TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) entre Estados Unidos, México y Canadá de 1994 benefició a la industria, los trabajadores y los consumidores de Estados Unidos, así como a los de sus vecinos del norte y del sur. A pesar de la decisión de Estados Unidos de retirarse del TLCAN, el renegociado USMCA (Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá) de 2018 conserva en gran medida los elementos fundamentales de su predecesor. Esto demuestra cómo una diplomacia hábil puede defender los beneficios y principios del multilateralismo, mucho de lo cual será necesario a medida que el mundo busque recuperarse de la COVID-19 y, de forma simultánea, solucionar algunos de los problemas globales más importantes a los que la humanidad se enfrentará en los próximos años.

Disminución de la confianza en la globalización

Las razones de la disminución del compromiso de muchos gobiernos con la cooperación multilateral son variadas y complejas. Sin lugar a dudas, la crisis financiera internacional de 2008 y sus efectos negativos han desempeñado un papel importante a la hora de debilitar la confianza de las personas en la globalización económica, particularmente en los países industrialmente desarrollados del Norte Global, donde las circunscripciones electorales de clase media se han sentido comprimidas. En algunos casos, en la mente de la población esto se ha fusionado con el multilateralismo en general, ya que algunos líderes han ofrecido soluciones y discursos simplistas para restaurar la superioridad nacional, en lugar de abordar las causas complejas e interconectadas de los problemas sociales y económicos de la actualidad.

Al mismo tiempo, muchas partes del mundo, particularmente en Asia, han experimentado un crecimiento económico sustancial en los últimos años, aprovechando las oportunidades que ofrece la cooperación multilateral en comercio y globalización. Esto se ha traducido en una explosión en el tamaño de las clases medias globales, mejoras sin precedentes en los niveles de vida y disminuciones significativas de la pobreza extrema en muchos países. Aunque las consecuencias a largo plazo de la COVID-19 son muy inciertas, es poco probable que reviertan por completo estos beneficios económicos.

El cambio tecnológico ha sido un gran impulsor de dicho incremento en el nivel de vida global. Pero el ritmo y la naturaleza del cambio futuro tiene consecuencias significativas para los trabajadores, los consumidores y los ciudadanos de todo el mundo, que si no se gestionan de manera responsable podrían debilitar aún más la confianza y la eficacia de un sistema internacional basado en normas. El impacto de la Inteligencia Artificial (IA) y la automatización del trabajo plantea un desafío a largo plazo mucho más grave para el futuro del trabajo en muchas partes del mundo que el de trasladar la producción a fábricas del extranjero o el de aumentar la competencia comercial. Esto pone de manifiesto la necesidad de una cooperación a nivel internacional para garantizar que los desarrollos tecnológicos respondan a los intereses de la humanidad. Sin embargo, es más fácil para los líderes políticos hacer que las personas piensen que les han robado injustamente sus trabajos, ya sean inmigrantes, países extranjeros o élites sombrías, que reconocer que el cambio tecnológico está cambiando radicalmente la naturaleza de los trabajadores, y hace que muchas capacidades que previamente tenían gran valor valgan menos o incluso se queden obsoletas.

Se ha hecho todo lo posible para reducir el blanqueo de capitales a través de mecanismos multilaterales como el Grupo de Acción Financiera. Sin embargo, también es necesario llevar a cabo mayores esfuerzos multilaterales para hacer frente a la evasión fiscal a causa del incremento de empresas altamente rentables impulsadas por la tecnología que pueden fácilmente trasladar sus beneficios para evitar el pago de impuestos. Estas prácticas debilitan el tejido social y tienen un efecto dañino en las normas fiscales. Únicamente se pueden solucionar a través de una mayor cooperación entre los estados, como el Marco inclusivo de la OCDE/G20 sobre BEPS (en español, erosión de la base imponible y traslado de beneficios), para abordar la evasión fiscal y mejorar la consistencia de las normas fiscales internacionales.

En el contexto específico de la COVID-19, la cooperación multilateral será esencial para mantener la estabilidad económica internacional a largo plazo, ya que la insuficiente cooperación macroeconómica entre las economías más fuertes fue una causa importante y un amplificador de la crisis financiera internacional de 2008. Sin una cooperación económica

permanente y coordinada a través de una serie de instituciones multilaterales, incluidos el G20 y las organizaciones multilaterales regionales, es probable que la recuperación internacional a largo plazo de la pandemia se vea afectada por muchos de los mismos problemas que siguieron a la crisis financiera.

Se llega así a la conclusión evidente de que una mayor cooperación multilateral es esencial para mantener la estabilidad de la economía internacional. Cuando algunas empresas multinacionales, particularmente del sector tecnológico, tienen más poder económico y aparente influencia política que algunos países, no es nada sorprendente que ejerzan presión para lograr un marco regulatorio mínimo. Sin embargo, es probable que una economía internacional mal gestionada tenga peores resultados a largo plazo, sin importar los beneficios a corto plazo, y sea mucho más vulnerable a futuras crisis económicas e inestabilidad política.

Por qué es importante el multilateralismo

Prevenir conflictos

Las Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales se crearon después de 1945, concretamente como resultado de la ruina causada por la Segunda Guerra Mundial y por la determinación de los líderes mundiales de evitar que tal destrucción volviera a suceder. Como dijo el difunto Secretario General de la ONU, Dag Hammarskjöld «*no fue creada para llevar a la humanidad al cielo, sino para salvar a la humanidad del infierno*». Esta determinación para reducir la amenaza de conflictos ha sido también una de las motivaciones principales en cuanto a la progresiva integración europea desde la década de 1950, y en cuanto a la creación de foros multilaterales como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Actualmente sería sencillo subestimar el impacto de las instituciones multilaterales en la prevención de conflictos internacionales durante los últimos 75 años. Por ejemplo, aunque el Consejo de Seguridad de la ONU recibe grandes críticas (a menudo justificadas) por lo que se percibe como inacción, también ha servido como foro importante para el diálogo entre los países más poderosos sobre las cuestiones más urgentes en materia de paz y seguridad internacional, por ejemplo, durante la crisis de los misiles cubanos de 1962, cuando el mundo realmente estuvo al borde de una guerra nuclear. Cuando el Consejo de Seguridad logra alcanzar un consenso, sus decisiones tienen un peso moral y un impacto mucho mayor que cuando un país actúa de forma unilateral.

La atención se suele centrar en los fracasos más trágicos del Consejo de Seguridad de la ONU a la hora de evitar atrocidades masivas: Ruanda, Srebrenica y Siria son algunos de los ejemplos más desgarradores. Sin embargo, en muchos otros casos, por ejemplo, en Sierra Leona y Timor Oriental, las misiones de mantenimiento de paz de la ONU han desempeñado un papel fundamental en la resolución de conflictos o para prevenir que se rompan ceses al fuego inconsistentes. La Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) ha desempeñado un papel de vital importancia en la gestión de las consecuencias de conflictos, a través de la protección de millones de refugiados de todo el mundo y atendiendo a sus necesidades básicas.

En cuanto a la amenaza de conflagración nuclear, los esfuerzos multilaterales como el Tratado de No Proliferación (TNP) han sido eficaces para reducir y gestionar la amenaza, así como para prevenir la propagación de armas nucleares. Los materiales y la tecnología nucleares solo se pueden controlar de manera efectiva a través de un acuerdo multilateral, lo que señala la necesidad urgente de una acción multilateral frente a las amenazas cambiantes y crecientes de la devastación nuclear, ya sea a través de una acción deliberada como de cualquier otra manera.

Hacer frente a las amenazas comunes

La cooperación multilateral también desempeña un papel fundamental para solucionar las amenazas comunes si las acciones internas son insuficientes. Un ejemplo instructivo son los esfuerzos para el control de enfermedades. En los casos del brote del virus SARS de 2003 y de los brotes de ébola en África occidental durante los últimos años, las organizaciones internacionales realizaron contribuciones decisivas para contener los brotes y prevenir unas consecuencias potencialmente devastadoras a nivel internacional. La importancia de la cooperación internacional también es evidente en los exitosos esfuerzos de vacunación realizados contra la viruela y la poliomielitis.

El papel fundamental de la OMS y otras organizaciones internacionales en la prevención de pandemias ha sido evidente en la respuesta contra la COVID-19. Es fundamental que los países apoyen el trabajo de la OMS y le proporcionen los fondos necesarios para llevar a cabo su trabajo, incluso a través de la implementación de las recomendaciones de la Junta de Monitoreo de Preparación Global (GPMB) para abordar la COVID-19. También es vital que los países no menoscaben a la OMS ni limiten su trabajo a través de la promoción de intereses nacionales particulares. En cambio, la OMS debería trabajar en nombre de toda la comunidad internacional, actuando únicamente con las mejores pruebas científicas y médicas disponibles.

El impacto del brote de gripe de 1918 ilustra las posibles consecuencias cuando la cooperación internacional no existe o se desintegra. Agravada por la desnutrición, las condiciones insalubres y los movimientos de la población a gran escala causados por la Primera Guerra Mundial —de por sí resultado de un colapso catastrófico en las relaciones internacionales— la propagación del brote también se vio facilitada por la ausencia de instituciones internacionales eficaces. La incapacidad para contener la pandemia finalmente mató a muchas más personas en todo el mundo en un solo año que las que murieron en el campo de batalla durante toda la Primera Guerra Mundial. Esto es una prueba más de las consecuencias impredecibles y a menudo extremas que pueden resultar de la falta de cooperación, que ha vuelto a ser evidente en los desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional en su respuesta a la COVID-19.

Preservar el planeta de forma sostenible

La crisis climática es una amenaza existencial para la humanidad. El informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) de 2018 estableció las graves consecuencias que se derivarían de permitir que la temperatura media aumentase en más de 1,5 grados. Para mantenerse por debajo de este nivel, se necesitará una coordinación

multilateral intensiva y sin precedentes por parte de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil.

Esta amenaza internacional solo puede resolverse mediante la cooperación internacional, ya que incluso los países con más emisiones de carbono no pueden detener las emisiones globales a través de medidas unilaterales. Además, aunque es probable que los impactos más significativos recaigan en los países más pobres, que históricamente han contribuido en menor medida al cambio climático, todos sentirán los efectos. Esto no solo tendrá consecuencias climáticas, sino que también es posible que el cambio climático contribuya a una mayor inestabilidad, conflictos y movimientos migratorios y de refugiados durante el próximo siglo.

El Acuerdo de París sobre el cambio climático ha sido un avance importante a nivel nacional. Los procesos multilaterales independientes sobre la biodiversidad y los océanos también son aspectos de gran importancia de la respuesta internacional a las amenazas ambientales. Los procesos multilaterales también pueden contribuir a coordinar la regulación internacional de los desarrollos tecnológicos diseñados para ayudar a prevenir el cambio climático y limitar sus impactos, y para facilitar la introducción de nuevas tecnologías en todo el mundo.

Sin embargo, entre los avances más significativos en la lucha contra el cambio climático se encuentra la creciente proliferación de coaliciones multilaterales no estatales, incluso en los gobiernos locales, el sector privado y la sociedad civil. En un mundo cada vez más interconectado, si los gobiernos no logran ponerse de acuerdo sobre la acción internacional conjunta, cada vez es más evidente que un gran número de ciudadanos están dispuestos a tomar medidas por sí mismos. El mundo no solo debe lograr más rápidamente unas emisiones netas de carbono cero para 2050, sino que los países también deben planificar una economía circular y la reducción de residuos. La Agenda 2030, con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, indica el camino, pero debe implementarse con mucha más rigurosidad, por lo que los gobiernos deben considerar sus compromisos voluntarios en virtud del Acuerdo de París como un mínimo esencial ante las últimas evidencias.

Fortalecer la sociedad civil y los derechos humanos

En mayor medida, el crecimiento del multilateralismo no estatal se ha reflejado durante las últimas décadas en el importante crecimiento en la escala e influencia de las alianzas transfronterizas de la sociedad civil. La promoción de los derechos humanos es un ejemplo de dichas alianzas transfronterizas que tienen una importante repercusión, lo que se traduce en el desarrollo de un movimiento de derechos humanos, que incorpora organizaciones de base de todas partes del mundo. El auge de Internet ha contribuido de forma significativa, creando un mundo mucho más interconectado que ha facilitado el desarrollo y la movilización de redes internacionales de activistas y ciudadanos responsables. Esto también hace hincapié en la importancia de Internet como un bien común global de gran importancia, que requiere protección a través de la coordinación multilateral. El informe de 2019 del Panel de Alto Nivel sobre Cooperación Digital del Secretario General de las Naciones Unidas ha realizado recomendaciones considerables al respecto, al igual que el informe de 2019 sobre integridad electoral en la era digital de la Fundación Kofi Annan.

Sin lugar a dudas, la arquitectura multilateral actual de los derechos humanos ha tenido un impacto significativo en el establecimiento de normas, ayudando a desarrollar principios comunes y haciendo rendir cuentas a algunos de los estados que vulneran de forma más flagrante los derechos de sus ciudadanos. Cabe destacar que, más de 70 años después de la Declaración Universal de Derechos Humanos, este documento conserva un enorme poder inspirador y movilizador para muchos ciudadanos. El crecimiento de los movimientos internacionales de la sociedad civil sigue siendo una vía prometedora para fortalecer la cooperación internacional en el futuro. Actualmente, los escolares, los jóvenes, las mujeres y otros grupos se están movilizand para que se tomen medidas contra el cambio climático. El corto periodo de tiempo en el que se necesita lograr una fuerte reducción de las emisiones globales hace que muy probablemente esta movilización se vaya a intensificar.

El futuro del multilateralismo

En algunos asuntos importantes, como la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, es muy probable que formas más descentralizadas de cooperación internacional resulten eficaces para movilizar a los ciudadanos y las sociedades de todo el mundo a que tomen medidas. Además, existe una necesidad urgente de aumentar la presencia y la eficacia de las organizaciones multilaterales regionales para aliviar las tensiones sectarias y de seguridad en regiones como Oriente Medio. Sin embargo, en muchos asuntos multilaterales seguirá siendo cierto que nada puede reemplazar la colaboración internacional entre los estados nacionales, con la COVID-19 como ejemplo más inmediato y convincente.

En este proceso, no es necesario ser demasiado preceptivo sobre las formas que debe adoptar el multilateralismo. Es improbable que los acuerdos e instituciones que, en cierta medida, no reflejan los intereses de los países más poderosos, así como los más pequeños, logren el éxito a largo plazo. Para el sistema internacional en su conjunto, será necesario ser flexible y no asumir que los acuerdos establecidos hace 75 años cuando la Segunda Guerra Mundial llegaba a su fin deberían mantenerse intactos en su forma actual para siempre. En particular, esta será la situación a medida que los países se adapten a un mundo posterior a la COVID-19, que probablemente incluirá nuevos desafíos internacionales que pueden requerir respuestas multilaterales innovadoras, al tiempo que la urgencia en encontrar una respuesta a las grandes amenazas ya existentes sobre el conflicto del cambio climático y nuclear no disminuirá.

Es probable que tratar dichos problemas de manera efectiva y desarrollar un consenso renovado sobre la cooperación multilateral sea un proceso lento, complicado y a veces desalentador para los defensores del multilateralismo. Sin embargo, es de vital importancia y hay mucho en juego para que esto tenga que esperar. El multilateralismo solo puede ser eficaz con el consentimiento de los ciudadanos de a pie de todo el mundo y de sus gobiernos, y solo será posible afrontar los grandes desafíos que nos esperan en el transcurso del siglo XXI a través de un multilateralismo eficaz.

Acerca de The Elders

The Elders son líderes independientes que utilizan su experiencia e influencia colectivas a favor de la paz, la justicia y los derechos humanos en todo el mundo. El grupo fue fundado por Nelson Mandela en 2007.

The Elders lo componen [Ban Ki-moon \(Vicepresidente\)](#), [Lakhdar Brahimi](#), [Gro Harlem Brundtland](#), [Hina Jilani](#), [Ricardo Lagos](#), [Graça Machel \(Vicepresidenta\)](#), [Mary Robinson \(Presidenta\)](#) and [Ernesto Zedillo](#).

[Martti Ahtisaari](#), [Ela Bhatt](#), [Fernando Henrique Cardoso](#), [Jimmy Carter](#) y [Desmond Tutu](#) forman Elders Emeritus.

[Kofi Annan](#) (1938-2018) fue miembro fundador de The Elders y Presidente de 2013 a 2018.
