

El multilateralismo reexaminado: Construir la resiliencia a través de la transformación

Leonardo Paz Neves



This discussion paper was prepared within the framework of the Jean Monnet Atlantic Network 2.0. The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of its content, which reflects the view only of the authors. The Agency and the Commission are not responsible for any use which may be made of the information it contains.

El multilateralismo reexaminado:

Construir la resiliencia a través de la transformación

Leonardo Paz Neves

About the author

Leonardo Paz Neves is Senior Reseacher at the International Intelligence Unit of Getulio Vargas Foundation (FGV IIU), and Associate Professor at Ibmeccollege.

Address: Treze de Maio Av., 23 / Room 1115 - Rio de Janeiro, Brazil
leonardo.neves@fgv.br



EU-LAC Foundation
Fundación EU-LAC



EL MULTILATERALISMO REEXAMINADO: CONSTRUIR LA RESILIENCIA A TRAVÉS DE LA TRANSFORMACIÓN

Leonardo Paz Neves

Investigador de la Unidad de Inteligencia Internacional de
la Fundación Getulio Vargas (FGV IIU) y profesor del
Departamento de Relaciones Internacionales del Colegio
Ibmec.

E-mail: leonardo.neves@fgv.br

Presentación

La Fundación EU-LAC se complace en presentar el Documento EU-LAC "El multilateralismo reexaminado: construyendo resiliencia a través de la transformación" de Leonardo Paz Neves, Analista de Inteligencia Internacional de la Unidad de Inteligencia Internacional de la Fundación Getulio Vargas y Profesor del Departamento de Relaciones Internacionales del Colegio Ibmecc.

Este documento es uno de los productos de los eventos coorganizados en el marco de la 4ª Convocatoria Anual EU-LAC. La convocatoria de eventos coorganizados EU-LAC selecciona, cada año desde 2018, iniciativas a ser desarrolladas en torno a los temas estratégicos de la relación entre la Unión Europea-América Latina y el Caribe. El seminario web coorganizado por la Red Atlántica Jean Monnet 2.0 y la Fundación EU-LAC tuvo como objetivo promover un debate de alto nivel sobre la potencial contribución de los países y las regiones de la Cuenca del Atlántico[1] al multilateralismo en aspectos clave para afrontar los retos globales en el escenario post-pandémico, considerando la región atlántica como un laboratorio de cooperación multilateral.

Esta publicación se divide en seis secciones y reexamina el multilateralismo así como su evolución. En ella, el autor ofrece un análisis para el debate actual sobre esta cuestión. En la primera sección del documento, Leonardo Paz Neves presenta la evolución del multilateralismo desde la década de 1990. Destaca las dificultades a las que se enfrenta actualmente y analiza cuáles serán sus características en las próximas décadas.

La segunda sección se centra en la evaluación de las primeras iniciativas multilateralistas. Analiza la trayectoria evolutiva del multilateralismo desde sus primeras ideas promovidas por Grocio y Kant, pasando por la Convención de Ginebra,

[1] Ver Armitage, D. (2004). Tres conceptos de historia atlántica. *Revista de Occidente*, 281(7), 28. O otra autora que reafirma esta misma conceptualización la Cátedra Jean Monnet-> Ruano, L. (2013). El comercio en la cuenca del Atlántico, 2000-2012: una visión panorámica / Trade in the Atlantic Basin, 2000-2012: a panoramic view. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 102/103, 101-123. <http://www.jstor.org/stable/23611589>.

la creación de instituciones internacionales, así como la Organización de las Naciones Unidas. El analista subraya la importancia de las relaciones económicas y las cadenas de valor que existen gracias al multilateralismo. En la tercera sección, el autor examina cómo afrontar retos heredados y recientes. Destaca los retos a los que se enfrenta el multilateralismo, como la dinámica anárquica del sistema internacional y las asimetrías del poder estatal. También cuestiona los nuevos actores a los que se enfrenta el multilateralismo y asigna a este la necesidad de ser universal. Además, el autor señala las consecuencias del multilateralismo en las sociedades.

La cuarta sección analiza los principales retos del multilateralismo. Expone tres razones por las que se cuestiona el multilateralismo y arroja luz sobre las críticas al mismo. También destaca los diversos discursos que se están construyendo en torno al multilateralismo.

En la quinta sección, el autor analiza posibles sugerencias y alternativas políticas. Considerando las transformaciones de las sociedades y la evolución del multilateralismo, Leonardo Paz Neves presenta las dos visiones opuestas sobre el futuro del multilateralismo. Reflexiona sobre quienes defienden una narrativa reformista y quienes abogan por la reestructuración.

La sexta sección ofrece reflexiones y consideraciones finales sobre la transformación del multilateralismo. Teniendo en cuenta el fenómeno de la globalización y sus consecuencias para las sociedades, el analista propone tener en cuenta dos componentes cruciales para pensar en el futuro del multilateralismo.

La Fundación EU-LAC agradece la colaboración de Leonardo Paz Neves y del resto del equipo de la Red Jean Monnet. Un reconocimiento especial a Marie Ollivier y Alejandra Ramírez Saavedra, pasantes de la Fundación EU-LAC, que han colaborado en la revisión y traducción de este documento de trabajo.

¡Disfruten de su lectura!

Adrián Bonilla

Director Ejecutivo
Fundación EU-LAC

Ernesto Jeger

Coordinador de Programas Sénior
Fundación EU-LAC

Diego Durán Cruz

Coordinador de Programas
Fundación EU-LAC

1. El Multilateralismo, tal como fue

El multilateralismo está en retirada. Como señala Thomas Benner (2019), no es como si “estuviéramos asistiendo al fin del multilateralismo”, sino más bien "sólo el final de las certezas multilaterales". Después de una época dorada en la década de 1990 y principios de 2000, el multilateralismo se ha visto afectado por reveses, algunos lo suficientemente graves como para cuestionar su futura "viabilidad". El multilateralismo y su vehículo más potente, la globalización, se consideraban antes como fuerzas imparables. Sin embargo, en los últimos años han desempeñado el papel de villanos en muchos asuntos internos.

Pensar en el futuro del multilateralismo requiere comprender qué es, cómo se originó y las dificultades críticas a las que se enfrenta. En cierta medida, el multilateralismo impone las condiciones para ampliar la cooperación transfronteriza. Sea el comercio, los asuntos culturales, la organización del transporte y la logística, los deportes, la normalización de las telecomunicaciones o las respuestas a las amenazas globales, el multilateralismo reúne a los Estados-nación para establecer normas, reglas y soluciones que creen condiciones para la acción colectiva. El multilateralismo es, por tanto, "la aplicación de los principios democráticos a las relaciones entre Estados" (Moreau-Defarges, 2003).

A pesar de su función operativa, el multilateralismo se desarrolló para dar a luz una idea o un conjunto de valores. La propuesta de promover valores como la democracia, el pluralismo, el Estado de derecho y otros ideales liberales en la sociedad internacional fue clave para su ascenso. El multilateralismo está intrínsecamente relacionado con una agenda normativa global.

2. Iniciativas tempranas de multilateralismo

Aunque la mayoría de la gente sitúa el multilateralismo en la segunda mitad del siglo XX, sus primeras ideas pueden encontrarse ya en los siglos XVII y XVIII con Grocio y Kant. El primero sentó las bases del derecho humanitario al discutir las limitaciones de la práctica de la guerra. A partir de estas primeras ideas, cuya preocupación mayor era diseñar los fundamentos de la sociedad internacional, el multilateralismo evolucionó y dio paso a una versión más pragmática en la segunda mitad del siglo XIX. Las primeras iniciativas comenzaron con la Convención de Ginebra de 1864, que codificaba un tratado internacional para tratar a los soldados no combatientes (inicialmente enfermos y heridos). La Convención de Ginebra se mejoraría en las décadas siguientes para abarcar una gama más amplia de preocupaciones en tiempos de guerra y establecer normas de violencia organizada.

Las instituciones internacionales son otro ejemplo de esfuerzos multilaterales prácticos. En 1865 se fundó la Unión Telegráfica Internacional, cuyo nombre fue sustituido por el de la actual Unión Internacional de Telecomunicaciones. Su objetivo era promover la cooperación internacional para desarrollar normas técnicas internacionales y facilitar la integración de las comunicaciones entre los países.

A partir de este conocimiento, una de las facetas más exitosas del multilateralismo es la creación de instituciones internacionales. Dentro de un intenso abanico de temas, la comunidad internacional encontró espacio para establecer varios organismos para mejorar la cooperación entre Estados, lo que dio lugar a numerosas interacciones dentro de los Estados y, principalmente, entre las personas.

Después de la Primera Guerra Mundial, la transición fundamental hacia un paradigma de seguridad comunitaria fue un intento de cambiar el concierto de poder hasta entonces dominante. La Sociedad de Naciones fue una entidad innovadora que pretendía mantener la seguridad del planeta evitando que surgiera otra guerra mundial. En su seno se crearon numerosos procedimientos pacíficos de resolución de conflictos, incluidos los arbitrajes. Instancias antecesoras a las organizaciones internacionales, que a menudo se han centrado en un solo tema, han ampliado su alcance, abarcando desde el comercio de armas y el tráfico de personas y drogas hasta la salud mundial.

La ambición duró poco, ya que la Segunda Guerra Mundial estalló poco después de su creación. A pesar de no haber logrado su objetivo de seguridad, la Liga ayudó a establecer abundantes organismos especializados a nivel mundial que han sobrevivido a la institución original de la Liga y siguen activos hoy en día.

Al enfrentarse a los terrores de la Segunda Guerra Mundial, la sociedad internacional duplicó su apuesta por el paradigma de la seguridad colectiva. Estableció una versión más robusta y completa de la Liga: La Organización de las Naciones Unidas (ONU). La principal diferencia entre la Liga y la ONU fue que esta última aseguró la participación de las principales potencias mundiales, especialmente Estados Unidos y la Unión Soviética. Estos países consideraban que les interesaba mantener la ONU a flote, ya que les proporcionaba intereses en el sistema a través del poder de veto y la pertenencia permanente al Consejo de Seguridad. De hecho, a partir de la experiencia de la Liga, la ONU se convirtió en algo más que una institución internacional: se convirtió en un sistema. Bajo el paraguas de la ONU se crearon varias organizaciones, fondos y altas comisiones, entre otros instrumentos, para tratar una gran cantidad de asuntos en la escena mundial.

El impulso en el que se insertó la ONU también dio lugar a importantes innovaciones multilaterales que tendrán un gran impacto en las relaciones internacionales en las próximas décadas. Entre las más significativas, cabe destacar las instituciones de Bretton Woods: El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el posterior Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el primer acuerdo mundial importante sobre comercio internacional.

En la década de 1990, el multilateralismo alcanzó su punto álgido con el fin de la Guerra Fría. El fenómeno de la globalización proporcionó un terreno fértil para muchas iniciativas de interacciones internacionales y transnacionales, que debían

ser facilitadas, reguladas y gestionadas. Es esencial mencionar el estallido de acuerdos comerciales (bilaterales, multilaterales, regionales, entre otros) que interconectaron el comercio y el intercambio, consolidando una compleja red de relaciones económicas y cadenas de valor dentro de las regiones y en todo el mundo.

3. El tema que nos ocupa: cómo afrontar los retos heredados y recientes

A pesar de su trayectoria evolutiva, el multilateralismo se enfrentó a crecientes desafíos a lo largo de su trayectoria. El primer reto es la dinámica del sistema internacional (anarquía) y las realidades de los Estados (sus asimetrías de poder). El multilateralismo surgió para poner cierto orden en un mundo desordenado. Numerosos actores se benefician de la falta de reglas y se aprovechan de este mundo caótico, por lo que encuentran pocos incentivos para cumplir con los esfuerzos internacionales que pueden limitar su poder.

El segundo reto está relacionado con el primero. El multilateralismo debe ser universal para funcionar eficazmente. Las normas y los regímenes que sólo llegan a unos pocos países difícilmente son eficaces. Esta afirmación es cierta cuando se consideran cuestiones globales como el cambio climático, los grandes flujos de refugiados o la proliferación nuclear. La universalidad podría ser difícil de conseguir en el sistema, ya que el multilateralismo necesita manejar dos problemas complejos: incentivos para que los países poderosos cooperen y voluntad de los demás países de absorber valores (actualmente asociados a valores occidentales).

Por si no fueran suficientes sus retos originales, el multilateralismo también se convirtió en víctima de su éxito. La era de la globalización dio lugar a nuevos actores y estableció nuevos vínculos. Como resultado, los Estados perdieron el control. Como señalaba Pascal Lamy (2021), "en la era de la globalización, la soberanía cruje". Los Estados se dieron cuenta de que su tradicional monopolio disminuía a medida que perdían el control sobre las actividades de sus ciudadanos e instituciones en el ámbito internacional. La incapacidad de gestionar estas nuevas interacciones fluidas, combinada con el creciente número de instituciones, regímenes y normas internacionales que limitan el margen de acción del Estado (destinado a evitar los excesos), ha sentado las bases para una respuesta más amplia al multilateralismo.

La globalización y el multilateralismo también han sido objeto de intensas críticas por parte de grandes grupos civiles. La globalización se comercializó como una panacea en la década de 1990. Para resumir la historia, se afirmaba que la rápida afluencia de casi todo -dinero, personas, bienes e información- generaría y distribuiría beneficios mundiales gracias a este fenómeno. Efectivamente, la globalización generó riqueza e intensificó el comercio. Sin embargo, si produjo ganadores, también produjo perdedores. Además, esos perdedores fueron de todo tipo: (1) los Estados que perdieron al ver cómo se ampliaba la brecha entre los países desarrollados y los países

en desarrollo; (2) las empresas que perdieron por estar en los lugares menos favorables, convirtiéndose así en menos competitivas que sus competidores de los países desarrollados; e (3) incluso las personas de todos los países que vieron cómo sus puestos de trabajo se relocalizaban en un país lejano[1].

Por otro lado, los efectos colaterales de la globalización pretendían impactar significativamente en muchos ámbitos de la sociedad; los países pobres y ricos se vieron considerablemente afectados por las fuerzas de la globalización. Se sintieron dejados de lado, no sólo por sus gobiernos sino también por el "credo multilateral", que alababa la importancia del mundo para hacer frente a las amenazas globales, pero no atendía las necesidades de los más vulnerables.

4. Retos clave del multilateralismo

Según Amrita Narlikar (2020), es posible estructurar esta línea de pensamiento resumiendo los retos actuales a los que se enfrenta el multilateralismo a través de tres razones objetivas: (1) el amplio desencanto con la globalización que proporciona bienes públicos; (2) las viejas y poco receptivas narrativas que aún defienden el multilateralismo; y (3) la incapacidad de las actuales normas y mecanismos multilaterales para hacer frente a sus retos.

La primera razón es la amplia creencia de que la globalización ha fallado a un segmento sustancial de la sociedad. La vida de muchas personas se ha visto afectada por los efectos de la globalización. La disminución de los salarios, la pérdida de puestos de trabajo y la escasa movilidad social podrían medir esos efectos. Como sostiene Narlikar, estos problemas se derivan de varios factores, entre ellos la falta de preparación o adaptación de procesos ante avances tecnológicos que provocan la pérdida de puestos de trabajo y la debilidad de los sistemas de sociales de bienestar que no pueden proporcionar una distribución adecuada de la riqueza y, por tanto, atender las necesidades de los más vulnerables.

En segundo lugar, la narrativa pro-multilateralización ve el fenómeno como un modelo que debe ser implementado por y para los países, con el fin de abordar los principales problemas mundiales y organizar las relaciones entre los Estados. Se ha concentrado en preservar valores que mucha gente no comparte y en exigir (cada vez más) sacrificios ante una futura amenaza climática. Por otro lado, ha concentrado menos tiempo y esfuerzo en tratar cuestiones más prosaicas a las que se enfrentan las personas reales, como las dificultades económicas individuales y la violencia. Esta narrativa ha sido poco convincente e incapaz de hacer frente a sus críticos.

[1] Para mayor información sobre los éxitos e inconvenientes de la globalización, visitar Ha-Joon Chang (2004 y 2007), Peter Evans (1997 y 2008) y Erik Reinert (2007), por mencionar algunos, quienes han escrito ampliamente sobre este tema.

Los detractores han atacado a la globalización por permitir que una oleada de inmigrantes ocupe los puestos de trabajo de otras personas y saturen los servicios públicos, consiguiendo así que la élite global se enriquezca a costa propia.

La última razón es que el mundo de la posguerra se construyó y nunca se mantuvo. Según los conceptos del sistema multilateral, la interdependencia económica era esencial para unir a los países y alentarlos hacia una agenda de valores positivos. Entre la mayoría de los críticos de la globalización existe la idea de que estas normas y mecanismos multilaterales se han utilizado para obtener beneficios geopolíticos y económicos. La "interdependencia armada", acuñada por Farrell y Newman, se refiere al modo en que los países han aprovechado las redes económicas mundiales para alcanzar sus objetivos. Esta cuestión también se ve agravada por las críticas que durante mucho tiempo han hecho los países en vías de desarrollo a varias organizaciones internacionales (como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), percibidas como baluartes desde los cuales los países occidentales luchan por sus intereses y presionan por sus valores. La actual guerra ruso-ucraniana podría tomarse como el ejemplo más reciente, ya que los países occidentales, al imponer severas sanciones para detener la invasión rusa, han hecho uso de su influencia sobre la Sociedad para las Comunicaciones Interbancarias y Financieras Mundiales (SWIFT), canal de comunicación del mundo financiero internacional hasta ahora auto declarada como neutral, para aislar a la economía rusa. Desde una perspectiva ideológica, tradicionalmente, las principales fuentes de crítica hacia el multilateralismo provenían de los segmentos de izquierda de la sociedad. Estas instituciones multilaterales, sobre todo en las áreas relacionadas con la economía, estaban íntimamente relacionadas con los intereses occidentales y trabajaban para favorecerlos. Uno de los aspectos del concepto eran las instituciones económicas mundiales, cuyo objetivo era reducir la dependencia de los Estados del comercio internacional (Slobodian, 2018).

Los movimientos políticos nacionalistas y populistas articulan actualmente las importantes amenazas contra el multilateralismo, especialmente en la derecha política. Dos acontecimientos emblemáticos que señalan la crisis actual fueron el Brexit y la elección del expresidente Donald Trump en Estados Unidos. Estos dos acontecimientos fueron significativos ya que tuvieron lugar en dos de los principales paladines autoproclamados del orden liberal de la posguerra. Sin embargo, como se ha observado anteriormente, el descontento con el sistema multilateral es más estructural y, por tanto, anterior a estos acontecimientos. Se remontan a la falta de éxito en el cierre de las negociaciones de la OMC, a la conciencia de las tímidas acciones hacia la acción climática global, al fracaso en el manejo de los refugiados, etc.

Frente a estos desafíos, varios líderes mundiales han reaccionado para defender el progreso y los valores inherentes al multilateralismo. La "Alianza para el Multilateralismo", una iniciativa francoalemana lanzada en 2019 pretendía establecer

una red informal de países que apoyaran la agenda multilateral fomentando las normas y los acuerdos internacionales e impulsando las reformas necesarias al tiempo que defendían sus valores fundamentales.

Sin embargo, como señaló Benner (2019), los discursos deben ir acompañados de acciones concretas. Hay que renunciar a los viejos privilegios, sobre todo a los que disfrutaban los países desarrollados, para demostrar un verdadero apoyo al multilateralismo. La última elección del Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, fue una oportunidad desperdiciada, ya que los países europeos trataron de proteger su derecho a elegir a uno de los suyos. La pandemia del COVID-19 y la guerra entre Rusia y Ucrania son hitos notables que pusieron a prueba el compromiso de los países desarrollados con el sistema multilateral.

5. Posibles sugerencias y alternativas políticas

Reconocer las deficiencias del sistema multilateral y el déficit de bienes públicos mundiales no es lo mismo que abogar por su colapso. Por el contrario, es prudente mitigar sus importantes desafíos y comprometerse con una agenda positiva que pueda ofrecer soluciones y caminos a las amenazas y problemas que el sistema multilateral abordó.

Existen dos puntos de vista contrapuestos sobre el futuro del multilateralismo: el primero hace hincapié en las mejoras, mientras que el segundo sostiene que es necesaria una reforma significativa (Amrita Narlikar, 2020). Quienes defienden la narrativa reformista sostienen que el mundo necesita más multilateralismo, no menos. En consecuencia, un solo Estado o un pequeño grupo de ellos, incluso las superpotencias, no pueden hacer frente a las amenazas globales más contemporáneas, ya que éstas son demasiado complejas y amplias.

Otros sostienen que el sistema multilateral no puede funcionar debido a la falta de compromiso de los Estados miembros o de las instituciones internacionales. Según este punto de vista, los países cuestionan el multilateralismo tanto por utilizarlo en beneficio geopolítico o como arma contra sus adversarios (como en las recientes guerras comerciales entre Estados Unidos y China). Los reformistas, como las potencias medias (Brasil, Sudáfrica, India, entre otros) suelen afirmar que las soluciones pasan por aumentar la financiación de las instituciones internacionales y promover acuerdos y normas multilaterales en lugar de facilitar el comercio mundial. En definitiva, sus propuestas suponen doblar la apuesta del sistema multilateral.

Los críticos de la agenda de los reformistas contraargumentan que parecen demasiado cómodos con las condiciones actuales, restando importancia a los defectos del sistema[2].

[2] Los ejemplos provienen de un amplio abanico de actores, como el presidente chino Xi Jinping (véase el discurso de Xi en Davos 2021. Accesible en: <https://www.mfa.gov.cn/eng/>) y la excanciller alemana Angela Merkel (ver discurso de Angela Merkel en Davos 2021. Accesible en: <https://www.bundesregierung.de/breg-en/news/speech-by-federal-chancellor-dr-angela-merkel-at-the-world-economic-forum-s-davos-dialogue-on-26-january-2021-video-conference--1846772>).

El sistema multilateral ha tolerado violaciones, especialmente entre los actores influyentes. Además de esta selectividad, existe la creencia generalizada de que el multilateralismo ha fracasado en numerosos países, incluidos los países en desarrollo. Pequeñas mejoras y más financiación para las instituciones internacionales llenarán las lagunas dejadas por los problemas de legitimidad y eficacia.

Por el contrario, quienes abogan por una reestructuración suelen pedir una revisión más amplia del sistema multilateral. La premisa de que los problemas globales necesitan soluciones globales también es válida en este caso, pero el diagnóstico difiere. Los defectos del sistema no deben atribuirse a los países, sino a las imperfecciones de la arquitectura institucional multilateral. Reforzar un diseño defectuoso no haría más que agravar el problema. Así, sin abandonar el multilateralismo, es necesario revisar su lógica fundamental y rediseñar sus instituciones. La lógica "económica casi libertaria" que subyace a la globalización se centró en exceso en la eficiencia económica (costes) y restó importancia a la resistencia de las cadenas de producción mundiales y a la mayor brecha que se estaba formando entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

Este enfoque tiene una percepción más flexible del universalismo inherente al multilateralismo. Acepta que las coaliciones más pequeñas de países con ideas afines son más adecuadas, y quizá más factibles. La alineación de valores engrasaría los motores de la colaboración, lo que conduciría a una mayor eficacia en la obtención de consensos y el diseño de soluciones.

Los críticos de la narrativa de la reestructuración argumentarán que seguir su lógica puede exigir una desvinculación significativa de las instituciones multilaterales existentes. Este movimiento conllevaría problemas inmediatos. En primer lugar, podría establecer un nuevo escenario de Guerra Fría, con dos bloques que compiten entre sí y que trabajan por separado. Aparte de los problemas geopolíticos que esta solución podría acarrear, cabe esperar un complicado golpe en el comercio mundial y otros flujos (por ejemplo, financieros, de personas). La segunda cuestión se refiere a las amenazas globales. Re dividir el mundo en bloques rivales reduciría aún más los incentivos para la cooperación.

Puede ser razonable esperar que manejarlas de manera integral y efectiva sea un reto, dado que varias amenazas tienen un alcance global (por ejemplo, el clima, la cibernética, la salud).

6. Reflexiones y consideraciones finales

Por muy pesimista que resulte parecer el multilateralismo, el fenómeno de la globalización ha llegado ya a un escenario de alcance inimaginable. Varios de sus aspectos están profundamente arraigados en nuestra sociedad. También se acepta en cierta medida que la capacidad estatal, aunque necesaria, no es suficiente para hacer

frente por sí sola a varias de las principales amenazas mundiales de nuestro tiempo. Además, el multilateralismo no debe considerarse únicamente como un mecanismo de resolución de problemas, sino que también puede ofrecer importantes beneficios a los implicados. No obstante, reconocer su relevancia o necesidad no nos impide reconocer la importancia de sus defectos y fallos. La búsqueda de ideas y soluciones es una tarea obligatoria para tratar de arreglar el sistema.

Por lo tanto, este documento parte de la premisa de que hay que tener en cuenta dos componentes cruciales a la hora de debatir el futuro del multilateralismo.

El primer elemento clave se refiere a una nueva distribución del poder y del protagonismo dentro de la arquitectura de la gobernanza mundial. Esta propuesta tiene dos dimensiones. La primera se refiere a la necesidad de nuevos mecanismos de distribución que permitan a los países en vías de desarrollo tener un papel más destacado en el proceso de toma de decisiones y darles protagonismo. Hay que hacer nuevas negociaciones y renunciar a algunos antiguos privilegios. En esencia, el multilateralismo se basa en ideales como la democracia, el pluralismo, el liberalismo y el Estado de Derecho. La defensa de estos valores es primordial para la viabilidad del sistema. La segunda dimensión se refiere a la necesidad de incorporar nuevos actores. La mayoría de las cuestiones internacionales son cada vez más el resultado de una acción global compleja que requiere la actuación de una plétora de actores y exige una serie de instrumentos de coordinación (Bonilla, 2021).

El multilateralismo debe representar los instrumentos de los vínculos gubernamentales y una multitud de relaciones de los movimientos/agentes de la sociedad civil, que han sido vitales para hacer avanzar la mayoría de las agendas globales y sus respectivas soluciones. No podemos resumir el multilateralismo como un conjunto de instrumentos o procesos de relaciones entre países. Muchos conceptos apasionantes, como el "polilateralismo" de Pascal Lamy (2021), ya han planteado esta cuestión.

El segundo componente crítico es un nuevo examen del principio rector del multilateralismo: la universalidad. Este argumento toma como punto de partida la narrativa de la reestructuración. Acepta la premisa de que el actual sistema multilateral está sometido a una intensa presión y tiene que abordar rápidamente algunos de sus principales fallos para ofrecer sus soluciones de forma más eficaz, y eso significa dar algunos pasos atrás. Al mismo tiempo, eso no significa que abogemos por un reinicio completo.

Este argumento considera que, en este momento, el multilateralismo no debe considerarse como una panacea capaz de resolver todos los problemas mundiales. Más bien, el multilateralismo debe percibirse como una caja de herramientas.

El sistema internacional requiere tanto un mecanismo de resolución pacífica de conflictos como una caja de herramientas que pueda servir de plataforma para la cooperación y el avance de agendas positivas. Un multilateralismo renovado construiría coaliciones flexibles a nivel internacional que no estén excesivamente politizadas por la geopolítica. Además, eso no excluye que trabajemos para desarrollar

respuestas globales integrales a los problemas mundiales. En lugar de permitir que el debate se congele por falta de consenso global, se centraría en los frutos más fáciles de conseguir y trataría de establecer normas y reglas que cuenten con un amplio apoyo.

El comunicado emitido por los ministros de Asuntos Exteriores de la UE y de los países de ALC en diciembre de 2020, en el que se reafirma la "larga asociación basada en intereses comunes y valores compartidos" (SEAE, 2020) entre ambas regiones, podría considerarse un paso en esta dirección. Existe un margen considerable para la cooperación birregional con el fin de construir un marco normativo en diversas materias y coordinar las respuestas hacia la acción global. Incluso la asimetría entre las dos regiones, relacionada con los retos estructurales en las negociaciones, puede suponer una oportunidad (Rondon, 2021). Al facilitar el diseño de nuevas normas, regulaciones y soluciones a través de la cooperación de actores afines como la UE y ALC, los países en desarrollo tendrían espacio para abordar su agenda social. Iniciativas como esta podrían tener un "efecto colibrí" (Canuto, Cavallari y Ribeiro dos Santos, 2020) al proporcionar un punto de referencia del que podrían beneficiarse otros países en desarrollo. Ese efecto colateral positivo podría ser un impulso ideal para la cooperación multilateral.

En conclusión, es justo suponer que los procesos ligados a globalización no van a marcharse o a terminar en un escenario cercano ya que no es probable que el multilateralismo desaparezca. Durante un par de décadas, el multilateralismo fue percibido como el enfoque único para las interacciones de los Estados y los desafíos globales. Pero, al quedarse corto en varios frentes, se ha vuelto vulnerable a sus críticas. Por lo cual es posible pensar que el multilateralismo podría necesitar dar un paso atrás y reorganizarse. Eso significa volverse más inclusivo, ser más flexible y recabar apoyos en cualquier actor que los encuentre. También debería centrarse en las cuestiones que cuentan con menos resistencia y mayor consenso, o en aquellas cuestiones apremiantes que sólo la comunidad internacional en su conjunto podría abordar. Eso no significa que la universalidad sea siempre así.

Las grandes coaliciones son mejores que la falta de acción. Los países y las instituciones internacionales deberían trabajar en sus esfuerzos diplomáticos para involucrar a tantos actores como puedan y tratar de ser más inclusivos como puedan, tanto en filiación como en valores.

7. Bibliografía

A Viral World: Can We Respond?. Samir Saran and Preeti Lourdes John (editors). Raisina Files 2021, Volume 05, April 2021.

BENNER, Thorsten. What's Left of Multilateralism? Putting Six Hypotheses to the Test. Global Public Policy Institute, International Politik, 2019.

BONILLA, Adrián. Talk in Webinar Atlantic Approaches to the Global Challenges: Sustainability, Recover and New Security Threats. Organizado por CIDOB and EULAC. Jean Monnet Atlantic Network 2.0, 2021.

CANUTO, O., CAVALLARI M. and RIBEIRO DOS SANTOS, T. (2020). Middle-income countries should not be rushed to graduate. OECD Development Matters, 2020.

CHANG, Ha-Joon. Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHANG, Ha-Joon. Um estudo sobre a relação entre Instituições e Desenvolvimento Econômico – Algumas Questões Teóricas Fundamentais, Oikos, vol. 1, no. 10, 2008.

DWORKIN, Anthony. Built to Order: how Europe can rebuild multilateralism after Covid-19. Policy Brief. European Council of Foreign Relations, April 2021.

EEAS. Joint Communiqué: EU27 - Latin America and Caribbean Informal Ministerial Meeting. 2020. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-communicu%C3%A9-eu27-latin-america-and-caribbean-informal-ministerial-meeting_en?s=189

EVANS, Peter B. The Eclipse of the State: Reflections on Stateness in an Era of Globalization. World Politics, Vol. 50, No1, October 1997.

EVAS, Peter. 2008. Is an Alternative Globalization Possible? Politics & Society, vol. 36 No. 2, p. 271-305, June 2008.

LAMY, Pascal. Answering the crisis of multilateralism with polyilateralism. Governing Globalization. Issue 2, Aug 2021, 26-29.

MAULL, Hanns W. Multilateralism: Variants, Potentials, Constraints and Conditions for Success. SWP Comments No. 9, March 2020.

Mette Eilstrup-Sangiovanni & Stephanie C. Hofmann. Of the contemporary global order, crisis, and change, Journal of European Public Policy, 27:7, 1077-1089, 2020.

MOREAU-DEFARGES, Philippe. 'Le multilatéralisme et la fin de l'histoire'. Politique Étrangère, Paris, 2004.

MOUREAU DEFARGES, Philippe. Multilateralism and the End of History. Dictionnaire des relations internationales, Dalloz, Paris 2003, pp. 333-5.

NARLIKAR, Amrita. The malaise of multilateralism and how to manage it. Observer Research Foundation. Expert Talk. January, 2020. Disponible en: <https://www.orfonline.org/expert-speak/the-malaise-of-multilateralism-and-how-to-manage-it/#:~:text=Why%20multilateralism%20is%20in%20such,rules%20to%20meet%20new%20challenges>.

OKONJO-IWEALA, Ngozi; SHANMUGARATNAM, Tharman and SUMMERS, Lawrence H. Incremental change within existing mechanisms has failed; we need a fundamental reset. Finance & Development, December 2021.

REINERT, Erik. How Rich Countries Got Rich ... and Why Poor Countries Stay Poor. London: Constable. 2007

RONDON, Liane G. Multilateralism and Bi-regional Partnership Between the European Union and Latin America and the Caribbean. EU-LAC Policy Brief N° 2, September 2021.
SLOBODIAN, Quinn. The end of empire and the birth of neoliberalism. Cambridge: Harvard University Press, 2018.



EU-LAC Foundation
Fundación EU-LAC

EU-LAC FOUNDATION, 2022
Große Bleichen 35
20354 Hamburg, Germany
<https://eulacfoundation.org/en>

PUBLISHED BY:
EU-LAC Foundation
GRAPHIC DESIGN: | Alejandra Ramirez Saavedra

Esta edición ha sido realizada por la Fundación EU-LAC. La Fundación está financiada por sus Miembros y, en particular para esta iniciativa, por la Unión Europea y la República Federal de Alemania. Los conceptos expresados en las presentaciones recopiladas en esta edición son responsabilidad exclusiva de los autores y no pueden considerarse como el punto de vista de la Fundación EU-LAC, sus Estados miembros o de la Unión Europea.

Esta publicación está protegida por derechos de autor, aunque puede ser reproducida libremente por cualquier medio con fines educativos o para llevar a cabo actividades de promoción, defensa o investigación, siempre que se cite adecuadamente la fuente. Los titulares de los derechos de autor solicitan ser informados de los mencionados usos para evaluar su impacto. Para contactar con la Fundación puede hacerlo a través del correo electrónico: info@eulacfoundation.org.



About the Project

The Jean Monnet Atlantic Network 2.0 is a small network of six members that keep intense communication and joint activities on the Atlantic Basin. The Network also serves as a central arena for discussing globalisation and key major trends in the several Atlantic microcosms. By combining the national with the regional perspective, its research and debates take into account the different foreign interests and pressures, as well as a critical view on the possible roles and future of the European Union (EU) in the area.

It is the present link of a long chain of projects. In 2016, the project that established the first Jean Monnet Network on Atlantic Studies (jeanmonnetnetwork.com.br) sought to foster knowledge and co-operation among scholars and researchers on topics of fundamental importance for Atlantic actors in general, and for the EU, in particular. It involved a greater number of centres and universities.

Seven years later, still focussed on the original three broad thematic axes -Energy/Sustainability, Trade/Economy (International Economic Flows) and Security/Inequality-, the Jean Monnet Atlantic Network 2.0 represents a continuation and a rupture with the previous undertakings.

It intends to offer a wide, innovative and sometimes controversial view on Atlantic problems and the expectations on and scope of the EU activities relative to them. The papers in this series are a sample of its achievements.





With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

www.jmatlanticnetwork2.com