

¿Podrá reinventarse el multilateralismo?

*El orden internacional
y el coronavirus*

Mónica Hirst / Bernabé Malacalza

La pandemia de covid-19 está acelerando transformaciones que ya estaban en curso en la política mundial en las últimas décadas, como la declinación de la hegemonía de Estados Unidos y el ascenso de China como potencia global. Pero, al mismo tiempo, está teniendo efectos sobre las organizaciones multilaterales mundiales y regionales, en un contexto de deterioro y parálisis de la arquitectura multilateral mundial, especialmente del Sistema de las Naciones Unidas. Por eso es necesario pensar cómo reinventar el multilateralismo.

El orden internacional se encuentra en plena reconfiguración, mientras la comunidad internacional enfrenta realidades marcadas por la severa emergencia humanitaria, económica y social. Una reflexión sobre el porvenir político internacional en el escenario pospandemia conduce a dos grandes laberintos y sus entramados: uno es la cuestión del epicentro del poder y el orden internacional; otro lo constituyen las interacciones entre Estados y sociedades y las transmutaciones institucionales que fecundan la arquitectura multilateral. El nexo entre

Mónica Hirst: es doctora en Estudios Estratégicos, profesora visitante del Instituto de Estudios Políticos y Sociales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro (IESP) y docente de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT, Buenos Aires).

Bernabé Malacalza: es doctor en Ciencias Sociales, investigador adjunto del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de Argentina y docente de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ).

Palabras claves: coronavirus, multilateralismo, orden internacional, Sistema de las Naciones Unidas.

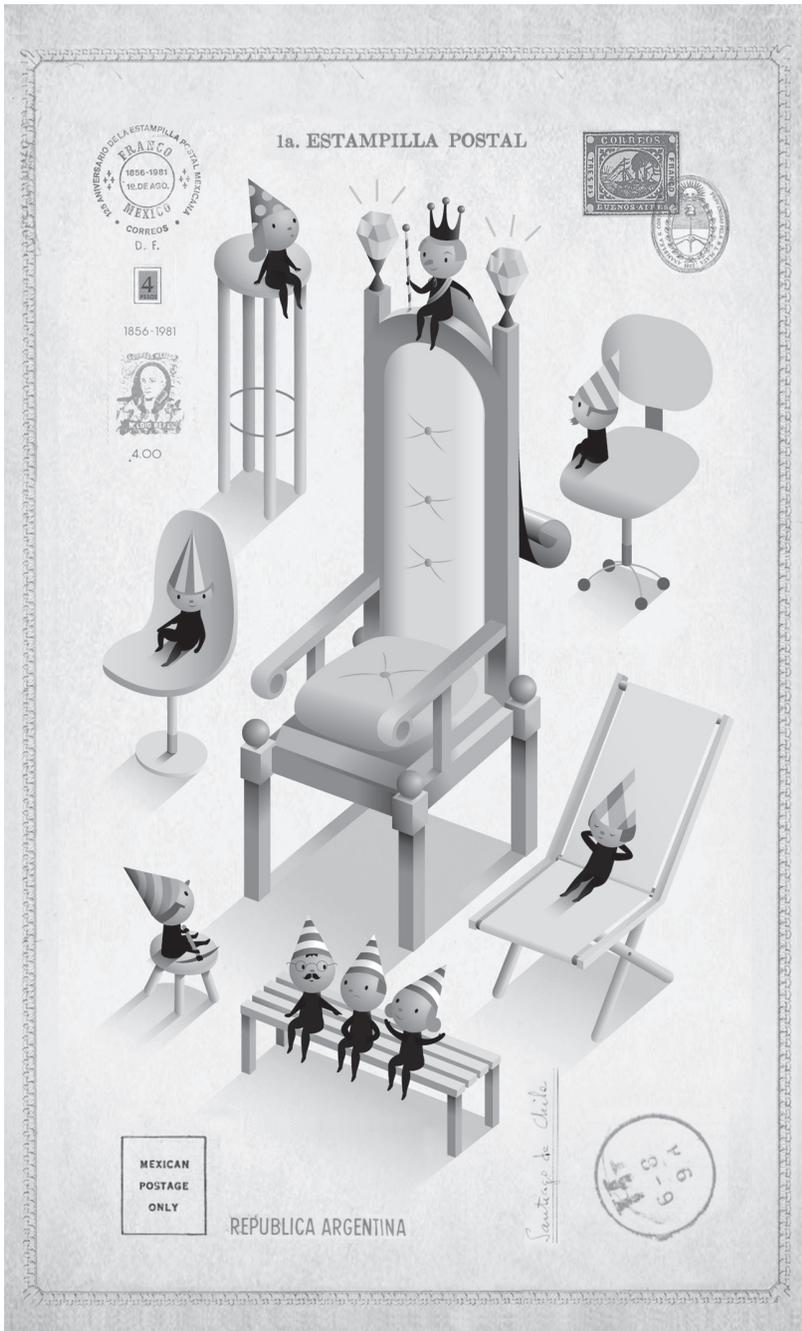
ambos nodos sufre redefiniciones, tanto por el impacto de la pandemia de covid-19 como por la aceleración de transformaciones ya en curso en la política mundial en las últimas décadas¹. El foco del presente artículo está puesto en los efectos producidos por estos cambios de ritmo en las organizaciones multilaterales mundiales y regionales.

El escenario mundial de la pandemia

La pérdida de capacidad de liderazgo de Estados Unidos se ha revelado como una de las características más salientes de la «vida cotidiana» del sistema mundial en los tiempos de pandemia. Como contracara de este proceso, se observa el ascenso de China como potencia global, posición anclada en esfuerzos cooperativos de combate al nuevo coronavirus que se suma a la presencia económica y tecnológica conquistada en los años anteriores. Las iniciativas solidarias de Beijing ocupan los vacíos dejados por Washington, incluso con socios históricos del arco transatlántico. La internacionalización del combate al covid-19 ha exacerbado una politización que contrapone proyectos de poder con implicancias económicas, políticas y militar-estratégicas. Este constituye un punto central de contraste con crisis epidémicas previas con alcances globales, como las experiencias del HIV/sida en 1996, el SARS en 2003, la gripe A en 2009 y el ébola en 2014.

Las tensiones entre EEUU y China obedecen a una estrategia de confrontación buscada por Washington desde la victoria presidencial de Donald Trump en 2016. Repitiendo patrones y prácticas de otros ciclos de bipolaridad, el relacionamiento entre las dos potencias tiende simultáneamente hacia el conflicto y el equilibrio. Al mismo tiempo, son claramente diferentes las prioridades de cada potencia; para EEUU, se trata de defender un sistema económico asociado a una forma de vida articulada alrededor del mercado, cuyo pilar monetario es el dólar; para China, lo que prevalece es la protección del poder del Estado, anudada a la preservación del bienestar colectivo y de eficientes mecanismos de cohesión social, que depende de su capacidad de integración territorial. Para las dos potencias, la crisis pandémica se ha transformado en un tema de seguridad interna que requiere plena soberanía en su gestión, por lo que sería contrario a sus intereses la identificación de la pandemia como una amenaza a la paz y a la seguridad global. Esta división ha estimulado un embate político-ideológico con efectos paralizantes para el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

1. Richard Haass: «The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It» en *Foreign Affairs*, 7/4/2020.



La luz roja se prendió en marzo pasado cuando el covid-19 avanzó velozmente hacia Occidente

La luz roja de la comunidad internacional se prendió en marzo pasado cuando el covid-19 avanzó velozmente hacia Occidente. En este contexto, diversos representantes políticos y autoridades científicas tanto del Norte como del Sur globales reivindicaron el rol del multilateralismo para afrontar las carencias de los sistemas sanitarios, frenar el virus y enfrentar las graves consecuencias sociales y económicas causadas por una inevitable depresión económica mundial². Sin embargo, las instituciones multilaterales de carácter mundial y regional venían ya sumergidas en problemas que comprometían sus niveles de eficacia y de eficiencia, así como la transparencia de sus acciones.

Es innegable que la retracción del multilateralismo ha estado asociada a la crisis del internacionalismo liberal y a la crisis de hegemonía de EEUU, que arrastra consigo la postración y fatiga del ideario wilsoniano³. En las últimas tres décadas, EEUU abdicó progresivamente de un liderazgo político mundial, optando primero por la reluctancia y más tarde por la negligencia y el desinterés, frente a los avances de una agenda de gobernanza global que debería robustecer regímenes normativos y estructuras institucionales colectivas⁴.

En los tiempos que corren, la prueba de fuego para afrontar la crisis pos-pandémica estará concentrada en las repercusiones económico-monetarias y en la capacidad de conducción y de liderazgo de organismos medulares del sistema de Bretton Woods, especialmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Para enfrentar la urgencia de la recesión económica mundial que acompaña a la pandemia, ambos organismos deben mostrar capacidad de dar respuestas que superen las que ofrecieron para lidiar con los efectos de la crisis de 2008. Las condiciones políticas para lograr ese desafío se ven agravadas por los impulsos aislacionistas de Washington.

Durante la crisis de 2008, el G-20 asumió un rol proactivo en la coordinación y vinculación intergubernamental entre las principales economías y los poderes emergentes⁵. En la última reunión de emergencia convocada por

2. «Líderes de todo el mundo piden una respuesta común contra el virus» en *El País*, 7/4/2020.

3. El liberalismo en las relaciones internacionales tiene su origen en la formulación lanzada por Woodrow Wilson con el final de la Primera Guerra Mundial, donde articula la defensa de la democracia a la edificación de una estructura multilateral mundial. Michael W. Doyle: «Liberalism and World Politics» en *American Political Science Review* vol. 80 N^o 4, 1986.

4. José Antonio Sanahuja: «¿Bipolaridad en ascenso? Análisis equívocos frente a la crisis de la globalización» en *Foreign Affairs Latinoamérica* vol. 20 N^o 2, 2020.

5. Andrew Cooper: «The G20 as an Improvised Crisis Committee and/or a Contested 'Steering Committee' for the World» en *International Affairs* vol. 86 N^o 3, 2010.

Arabia Saudita en marzo, la declaración del grupo más bien postergó, para la cumbre anual de jefes de Estado agendada para fines de noviembre, la definición de su respuesta. La realidad deprimida de los poderes emergentes, sumada a la recesión que experimentan las economías desarrolladas, no contribuye a la activación del *animus societatis* que, en 2008, dio luz a una actuación política decisiva del G-20. La decisión coordinada con el G-7 para la concesión de moratorias a los países de menores ingresos puede significar un primer paso, junto con la demanda de mayor coordinación de los bancos centrales. Sin embargo, las consecuencias de la pandemia ya apuntan a un dramático aumento mundial de la desigualdad y la pobreza que impone respuestas colectivas con empuje político, acompañadas por una sustantiva inyección de recursos para el fortalecimiento de la capacidad de provisión de bienes públicos en todo el planeta. Esas acciones dependen de un esfuerzo hercúleo de revitalización del multilateralismo y de la cooperación internacional⁶.

El multilateralismo en cuestión

Una evaluación de la capacidad de respuesta del multilateralismo conduce al Sistema de las Naciones Unidas, empezando por el Consejo de Seguridad. Es evidente la flagrante resistencia de este órgano a reconocer que la pandemia actual requiere respuestas similares a las de anteriores situaciones, como las resoluciones 1.308 (2000) para enfrentar el HIV-sida y la 2.177 (2014) para lidiar con el ébola en África. En los primeros meses de 2020, la ausencia de un consenso entre los miembros permanentes –con la excepción de Francia– para considerar la pandemia del covid-19 una amenaza global a la seguridad y la paz mundial limitó el protagonismo del secretario general António Guterres. Además de debilitar su propuesta de un cese del fuego planetario, tal inacción impidió la posibilidad de un debate amplio sobre el sentido humanitario de la suspensión de las sanciones que agravan las condiciones de combate contra el nuevo coronavirus en varios países afectados como Irán, Cuba, Venezuela, Rusia o Siria. Como plan B, a Guterres le quedó la potestad de apelar al artículo 99, capítulo XV, que le reconoce el derecho de «llamar la atención del Consejo de Seguridad para cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales».

Esta parálisis política no impidió un conjunto de esfuerzos del Sistema de Naciones Unidas y sus organismos especializados, como el Plan de Respuesta

6. Mariano Aguirre: «The Impact of COVID-19 is All Down to Inequality» en *Open Democracy*, 7/4/2020.

Humanitaria Global y la dinamización del Fondo Central de Respuesta a Emergencia de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (UNOCHA, por sus siglas en inglés), luego acompañados por el *pool* de agencias que redactaron diagnósticos sombríos sobre los efectos sanitarios, económicos y sociales de corto y mediano plazo del covid-19⁷. De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), los costos para la economía global en 2020 se estiman en dos billones de dólares; mientras que ya fueron superadas las estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) según las cuales entre 5,3 y 24,7 millones de personas perderían su plaza de trabajo, con un impacto dramático para las remesas Norte-Sur de las diásporas de origen africano y latinoamericano. En EEUU, para mediados de mayo, ya habían solicitado subsidio de desempleo más de 36 millones de personas. Siguiendo el mismo impulso, las comisiones regionales han elaborado estudios que comparten expectativas recesivas; para América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) no descarta que la pandemia lleve a contracciones de la economía regional de entre 3% y 4%; para África, la Comisión Económica para África (UNECA) espera una contracción de 2,6% de las economías y una caída en la pobreza extrema de 29 millones de personas en el peor de los escenarios. Entre los efectos de estos y otros pronósticos se subraya la probable implosión de la Agenda 2030, cuyos objetivos de desarrollo sostenible serán aún más difíciles de alcanzar⁸.

En la gran familia multilateral, el lugar estelar ha sido ocupado por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Su protagonismo ha contribuido a colocar en un lugar inaudito la narrativa científica-humanitaria sobre el nuevo coronavirus, tanto para la definición de políticas sanitarias nacionales como para las expectativas mundiales en cuanto a los procesos de contagio, la vigilancia de los procesos epidémicos y del alcance de su propagación y las opciones de su contención. El rol medular de la OMS se apoya en la red de vínculos que mantiene con los centros de excelencia de la investigación científica y las organizaciones sanitarias, que nutren la correa de transmisión de conocimientos y la cooperación médica internacional. Este es el territorio de la diplomacia de la salud, que se mueve con relativa independencia política, esquivando las presiones de los intereses privados y las crecientes condicionalidades impuestas por la agenda de la securitización.

7. UNOCHA: «Global Humanitarian Response Plan Covid-19», 3/2020, disponible en <www.unocha.org/sites/unocha/files/Global-Humanitarian-Response-Plan-COVID-19.pdf>.

8. Cepal: «América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales», Naciones Unidas, Santiago de Chile, 4/2020; UNECA: «COVID-19 in Africa: Protecting Lives and Economies», Naciones Unidas, Addis Ababa, 4/2020.

La OMS sufre las consecuencias de la confrontación entre EEUU y China, que afecta sus condiciones financieras y compromete la autonomía de sus deliberaciones. Este tipo de presión se entrecruza con el conflicto de China con Taiwán, que fuera excluido como miembro observador de la organización en 2017 y ha vinculado sus reclamos de mayor transparencia informativa al gobierno chino con su denuncia de los problemas políticos en la propia OMS⁹. Tampoco han sido menores los percances para depurar su burocratismo cotidiano, lidiar con limitaciones presupuestarias, resistir presiones de la industria farmacéutica transnacional y mantener cierto margen de maniobra frente a las agendas que le imponen las organizaciones filantrópicas (por ejemplo, la Fundación Bill y Melinda Gates es el segundo financiador después de EEUU, que recientemente amenazó con suspender el financiamiento)¹⁰. La preservación de su autoridad normativa tampoco ha sido tarea fácil frente al espacio de poder que conserva el Banco Mundial para prescribir y moldear los programas de salud en el amplio abanico de países que dependen de su apoyo.

La oms sufre las consecuencias de la confrontación entre EEUU y China, que afecta sus condiciones financieras

Las respuestas regionales en la emergencia

Las respuestas regionales al covid-19 siguen la trayectoria de la propagación del virus por diferentes latitudes, de Asia a Europa, hasta América Latina y África. Se consideran tres procesos articulados. El primero es la incidencia diferenciada de las tensiones producidas por la disputa entre EEUU y China. El segundo se refiere a la coordinación entre Estados sobre políticas y acciones colectivas, que pueden ir desde el diálogo intergubernamental hasta prácticas de intercambio de información, negociaciones de financiamiento y activación de plataformas *ad hoc*. Finalmente, el tercero corresponde a la cooperación bilateral de gobiernos y empresas a través de la asistencia humanitaria o del financiamiento internacional.

La concertación política asiática acumula un registro histórico de colaboración contra epidemias desde el SARS en 2003. Sin embargo, una combinación de silencio y reacciones dilatadas caracterizó la etapa inicial de

9. «La OMS confirma la exclusión de Taiwán como observador en su reunión anual» en *La Vanguardia*, 22/5/2017.

10. Marieke Louis: «¿Para que sirve la Organización Mundial de la Salud? Entrevista a Auriane Guilbaud» en *Nueva Sociedad*, edición digital, 4/2020, disponible en <www.nuso.org>.

propagación del nuevo coronavirus en Asia. La pandemia resultó ser un factor que acentuó la desconfianza y las tensiones territoriales entre China y sus vecinos, al tiempo que reforzó la disputa entre EEUU y China en esa región.

Un mes después de registrado el brote en Wuhan, China puso en marcha acciones de cooperación internacional bilateral, motivada por la necesidad de revertir la desconfianza creciente de los países vecinos, que la identificaban como país irresponsable. La llamada «diplomacia de la mascarilla» tuvo su bautismo con el envío de mascarillas y kits de testeo a Corea del Sur e Irán, que inicialmente fueron los países más afectados. Fueron pocas las iniciativas de cooperación bilateral que prosperaron en Asia, mientras que las actuaciones de cooperación regional, que caracterizaron antaño a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), mantuvieron un bajo perfil. Se buscó reactivar, en abril, la concertación ampliada de ASEAN con China, Japón y Corea del Sur, que luego enfrentó dos esfuerzos de obstrucción desde EEUU. Taiwán se convirtió, en tanto, en el ariete con que Washington atacó a Beijing y a la OMS, reproduciendo la denuncia fundada de Taipéi acerca de que la OMS no había respondido a los tempranos pedidos de información desde Taiwán sobre la transmisión de un nuevo virus entre personas en Wuhan y, por lo tanto, había avalado el ocultamiento de información por parte del gobierno chino. La India, por su parte, convocó a una cumbre extraordinaria de la Asociación Surasiática para la Cooperación Regional (SAARC) como reacción a la carrera desatada entre EEUU y China por dar ayuda humanitaria a Pakistán, Sri Lanka, Afganistán y Nepal.

En Europa, el avance del coronavirus sacó a relucir cuatro tendencias que ya venían manifestándose: la crisis de la Unión Europea como paradigma de la integración regional –tambaleante desde la concreción del Brexit–; la emergencia de los nacionalismos de extrema derecha y la deriva autoritaria en algunos países del Este; la división entre el norte y el sur europeos; y, finalmente, la creciente influencia económica y tecnológica de China en la región, a la par de una retirada de los compromisos de EEUU con sus aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). La crisis del covid-19 y la exacerbación de la disputa entre China y EEUU profundizaron previas divisiones de las aguas europeas¹¹.

Fueron ilustrativos de los caminos cuesta arriba del regionalismo europeo los pedidos de salvataje, sobre todo de los Estados del sur europeo, con propuestas como la emisión de deuda conjunta en *coronabonos*, que fueron frenadas por la oposición de países del norte como Alemania, Países Bajos, Finlandia y Austria; la tímida reacción de la Comisión Europea a los exitosos avances autoritarios de Hungría y Polonia; la falta de respuesta a la crisis

11. Camilo López Burian: «Pandemia, incertidumbres y posibles cambios globales» en *La Diaria*, 18/4/2020.

de refugiados en Turquía; y la ausencia de una diplomacia coordinada frente al covid-19, más allá de algunas medidas fiscales bajo la iniciativa del Banco Central Europeo (BCE). La intensificación de las tensiones entre los países del norte y el sur, y del este y el oeste del continente abrió el espacio para respuestas individuales y contribuyó a que ganaran peso las disputas franco-alemanas en torno de la respuesta financiera a la emergencia. El covid-19 hizo además más notorio el vacío dejado por EEUU y aprovechado por sus competidores estratégicos, China y Rusia, en tándem. Dos ejemplos fueron ilustrativos: la ayuda prestada a Italia y España por Beijing y los 14 vuelos militares rusos que transportaron material sanitario hacia el norte de Italia¹².

El avance del virus también abrió fracturas entre los aliados occidentales transatlánticos, lo que contribuyó a desvanecer el legado del viejo Plan Marshall. Se acentuaron las grietas intra-OTAN cuando en marzo un pedido de ayuda de España recibió una respuesta bilateral de solo siete de los 29 países miembros: Lituania, Estonia, Turquía, Polonia, República Checa, Luxemburgo y Alemania¹³. En paralelo, crecieron las rispideces entre Alemania y EEUU, a partir del intento de Donald Trump de tener acceso directo a los derechos de producción de una eventual vacuna contra el coronavirus.

En América Latina, la tensión sino-estadounidense se hizo sentir en simultáneo con la expansión del coronavirus en la región. Las primeras iniciativas bilaterales de asistencia humanitaria vinieron desde el gobierno chino y las empresas privadas digitales Alibaba y Tencent. Estas resultaron en el intercambio de expertos, ventas y donaciones de insumos médicos a Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, México, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Venezuela, Ecuador, Perú, Chile, Panamá e, incluso, Guatemala, pese a sus vínculos con Taiwán. Luego, las agresivas acusaciones contra el Partido Comunista chino pusieron en evidencia el alineamiento de Brasil con el hostigamiento anti-China de la Casa Blanca. EEUU, por su parte, direccionó su diplomacia humanitaria hacia objetivos estratégicos previamente definidos, como Colombia, a la vez que el despliegue de una fuerza naval militar para la lucha contra el narcotráfico hacia el Caribe, cerca de aguas de Venezuela, reavivó la amenaza militar sobre el régimen de Nicolás Maduro.

Entre las organizaciones regionales que reaccionaron de manera temprana se destaca la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que funciona como oficina regional de la OMS. La red de vínculos de esta institución con

El avance del virus también abrió fracturas entre los aliados occidentales transatlánticos

12. Miguel González: «España retira su petición de ayuda a la OTAN contra el coronavirus» en *El País*, 26/4/2020.

13. *Ibíd.*

otros centros de excelencia de investigación científica de salud la posicionaron como un referente regional en el intercambio técnico de la respuesta sanitaria, la intermediación en la compra de insumos y la gestión de los tests. A la par de la ops, sobresalieron las respuestas de instituciones de Centroamérica y Caribe, con demostraciones de preparación y coordinación

Sobresalieron las respuestas de instituciones de Centroamérica y Caribe, con demostraciones de preparación y coordinación intrarregional

intrarregional. Pesan a favor las experiencias previas de acción colectiva en situaciones de emergencia humanitaria y de gestión del riesgo en desastres naturales. El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) contó con la cooperación de Japón, Suiza, Taiwán y los países de la UE para hacer causa común en la lucha contra la pandemia. Se activaron de manera conjunta planes de contingencia para testeos, compras públicas y mejoras de capacidades, intercambio de información y coordinación de políticas, además de un Centro Logístico Regional de Asistencia Humanitaria (CLARH). En la Comunidad

del Caribe (Caricom), en tanto, capitaneó las iniciativas la Agencia Caribeña de Salud Pública (CARPHA), con experiencia previa en la vigilancia de epidemias.

Frente al avance del covid-19, se buscó reactivar la cooperación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) con China. Tras el anuncio, a fines de enero, de la creación de una red de virólogos, la primera reunión de alto nivel, convocada a mediados de marzo por la Presidencia *pro tempore* de México, contó con la participación de la ops, la Cepal, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la Caricom, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), la Organización de Estados del Caribe Oriental y la Comisión Nacional de Salud de China¹⁴. En tanto, la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), desactivada en abril de 2019 cuando Brasil, Argentina, Chile, Colombia, Perú y Paraguay anunciaron su retiro de la organización, brilló por su ausencia. En un pasado no lejano, ese organismo había tenido una destacada actuación frente al avance de otra pandemia de influenza, la gripe A, con prácticas de vigilancia y coordinación de políticas de salud, a partir del trabajo del Consejo Suramericano de Salud y del Instituto Suramericano de Gobernanza de la Salud. Sin compensar este vacío, el Mercado Común del Sur (Mercosur) buscó activar sus redes de interacción en materia sanitaria, educativa y de derechos humanos. Con este propósito, el gobierno argentino propuso destinar 16 millones de dólares del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) para un proyecto de colaboración científica en biomedicina y testeos del virus. Además, Argentina convocó al Programa Iberoamericano de Fortalecimiento

14. Efraín Guadarrama Pérez y Helietta González Hernández: «Celac: la unidad regional ante la crisis del covid-19» en *Foreign Affairs Latinoamérica*, 16/4/2020.

de la Cooperación Sur-Sur (PIFCCS) a servir como plataforma para coordinar acciones colectivas en la región. La modesta iniciativa del Mercosur contrasta con la mera respuesta declaratoria del sobreideologizado Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur) y la nula acción de la Alianza del Pacífico (AP)¹⁵.

A escala regional, sobresalen los posicionamientos de la Cepal, que pidió levantar las sanciones económicas impuestas a Cuba y Venezuela e hizo un llamado al FMI para que otorgue un alivio de deuda a los países de renta media. La respuesta a la emergencia sanitaria y la revitalización de las economías fueron también las prioridades de los bancos multilaterales de desarrollo. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) activó un fondo de 12.000 millones de dólares, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) aportó 1.900 millones para un plan de contingencia regional del SICA y la Corporación Andina de Fomento (CAF) puso a disposición una línea de crédito de emergencia de 2.500 millones de dólares. La Comisión Europea, en tanto, comprometió una contribución de 918 millones de dólares, acompañada por préstamos del Banco Europeo de Inversiones de 325 millones; y el bloque de países BRICS pidió la suspensión de sanciones internacionales y anunció un desembolso de 15.000 millones en préstamos del Nuevo Banco de los BRICS¹⁶.

Los países latinoamericanos mostraron una presencia regional junto a la comunidad médica y científica mundial. Se destacan organismos de la región con alto grado de especialización e integración a redes de conocimiento global de la OMS, como la Fundación Oswaldo Cruz (FIOCRUZ) en Brasil, que fue seleccionada por la OMS como centro de excelencia y referencia en la región para los tests. El Ministerio de Salud de Argentina, junto con los de otros nueve países, fue invitado a formar parte del estudio *Solidarity*, que explora los fármacos para tratar el covid-19. La cooperación bilateral de Cuba recibió los elogios del director de la OMS, tras el envío de brigadas médicas a 11 países del Caribe, Italia y Andorra en Europa, y otros ocho países situados en América Latina, África y Oriente Medio.

Finalmente, el panorama que se percibe para la región africana sería desolador y estaría marcado por cuadros de severos desastres humanitarios que podrían presentarse a partir del avance del contagio de covid-19. Las mayores dificultades económico-sociales, la presencia de más de seis millones de refugiados, las situaciones de hacinamiento y la falta de acceso a agua potable hacen difícil aplicar sostenidamente una cuarentena. Además, los llamamientos del secretario general de la ONU a un cese del fuego no han

15. Pía Riggirozzi: «Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina», *Análisis Carolina* N° 12/2020, 30/3/2020.

16. Cepal: ob. cit.; BID: «Grupo BID anuncia áreas prioritarias de su apoyo a países afectados por el COVID-19», comunicado de prensa, 26/3/2020; «Lanza UE salvavidas para ayudar a América Latina» en *El Informador*, 9/4/2020.

Los llamamientos del secretario general de la ONU a un cese del fuego no han sido acatados

sido acatados en una región que cuenta con siete de las 14 operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU en el mundo¹⁷. En el plano del multilateralismo regional, se destaca la respuesta de la Unión Africana y sus cuatro Centros Regionales para el Control y Prevención de Enfermedades (Africa CDC), los cuales guardan registro de la experiencia de lucha contra el ébola. China otorgó preferencia a esos centros logísticos y dispuso una donación de mascarillas, kits de testeo, ventiladores y otros insumos médicos a través de las Fundaciones Jack Ma y Alibaba, además de acciones de cooperación técnica. En contraste, EEUU envió ayuda bilateral humanitaria hacia las principales zonas de conflicto (Sudán del Sur, Sudán, República Democrática del Congo, República Centroafricana y Somalia), conjuntamente con asistencia bilateral en salud a Nigeria, Mozambique, Sudáfrica y Burkina Faso, entre otros.

¿Podrá reinventarse el multilateralismo?

Este artículo se propuso reflexionar sobre el impacto del covid-19 para el multilateralismo en sus expresiones mundiales y regionales. Se buscó analizar la articulación de tal impacto con procesos de cambio de la política internacional que, si bien ya venían ocurriendo, se enlazan con mayor intensidad y ganan nuevo significado a partir de la crisis pandémica.

Primeramente, se señala que este impacto se articula con una aceleración de tiempos en la configuración de un orden bipolar, en el cual la confrontación entre EEUU y China atraviesa el andamiaje del sistema mundial. Hoy por hoy, los contenidos de ese bipolarismo están concentrados en las rivalidades económico-comerciales y científico-tecnológicas antes que en las de fondo geopolítico. No se repite, por lo tanto, el patrón de disputa entre EEUU y la Unión Soviética de la Guerra Fría del siglo XX, motorizado por embates estratégicos con el riesgo de confrontación militar. Esta diferencia, en cuanto pone a un costado la opción de destrucción mutua, no desestima la idea de que podrían llegar a reproducirse dinámicas conflictivas con sentido estratégico que obedezcan a lógicas *aggiornadas* de equilibrio de poder. Tampoco puede ignorarse que, en el día de mañana, agendas postergadas—entre Washington y Moscú— de negociaciones de desarme se entrecrucen con la rivalidad EEUU-China¹⁸.

17. «UN Chief Advocates for a Strengthening of Peacekeeping in Africa» en *UN News*, 20/11/2018.

18. Juan Gabriel Tokatlian: «Pandemia: los conflictos del día después» en *La Nación*, 14/4/2020.

En segundo lugar, subrayamos el proceso de deterioro y parálisis de la arquitectura multilateral mundial, especialmente del Sistema de Naciones Unidas. En el caso de la pandemia del nuevo coronavirus, una respuesta colectiva efectiva depende de que se dé un salto cualitativo en el ámbito de la gobernanza global. La reacción de la comunidad internacional al covid-19 ha demostrado una capacidad de respuesta individualizada de los países a partir de la identificación de una amenaza común. La OMS ha prestado un servicio crucial como agencia normativa e informativa. Al mismo tiempo, su labor ha puesto en evidencia que el sistema multilateral carece de medios institucionales para la gobernanza de bienes públicos globales. Es imprescindible pasar de la identificación de un virus como un mal público global hacia la producción de bienes públicos globales (por ejemplo, la coordinación de las medidas farmacéuticas como vacunas y drogas antivirales) como instrumentos de combate y prevención del mismo virus. Para ello, es esencial asegurar que la salud pública no solo sea percibida, sino también procesada, como un bien público global. La OMS no dispone del poder político o financiero para cumplir esta misión. En los tiempos actuales, el sistema multilateral no dispone de recursos políticos e institucionales para ejercer autoridad y asumir tareas funcionales propias de una gobernanza global. De hecho, las frustraciones acumuladas en las décadas recientes con respecto al tema ambiental y a la lucha contra el cambio climático ya vienen señalando los costos de esta limitación. Una nueva ola de desencanto está en camino con las anticipaciones sobre el porvenir pospandemia del covid-19 y su impacto económico y social mundial, que prevé la multiplicación de realidades enfrentadas con severas crisis humanitarias¹⁹.

Las iniciativas colectivas deben vincularse a un multilateralismo con márgenes de maniobra disociados de los embates de la alta política. La confrontación EEUU-China actúa como un corrosivo que reduce este margen y condiciona la capacidad de respuesta de la gobernanza global. Además, el efecto de arrastre que pesa sobre el deterioro del multilateralismo está imbricado con la crisis del orden internacional liberal. Concebido en la segunda posguerra y anclado en la hegemonía de EEUU, ese multilateralismo tendrá que reinventarse, repotenciarse e incluso reconfigurarse. Esa posibilidad dependerá, por un lado, de las chances de que el orden internacional se mueva más allá de un internacionalismo liberal fatigado y desorientado y, por otro lado, de un mayor blindaje vis a vis con las tensiones producidas por la rivalidad entre las dos potencias. El hecho de que después de cuatro meses de propagado el virus prevalezcan respuestas nacionales frente a la pandemia, junto con grandes silencios de ámbitos de gobernanza global, como el Consejo de Seguridad de la ONU, es un contundente indicador de un efecto paralizante

19. Antonio Donini: «Post-Pandemic Change? Humanitarian Action and Multilateralism in Transnational Times» en *(In)Humanity. United Against Inhumanity*, 20/4/2020.

que impide un mayor impulso hacia reconfiguraciones y reinventiones. Romper esta tendencia supone voluntad política, convocatoria y lógicas inclusivas. Para esto es clave que se exploren oportunidades de coordinación entre China, la UE, los países emergentes, organizaciones regionales y actores no gubernamentales que participan del engranaje multilateral mundial.

Para actuar como un factor de estabilidad en un contexto de cambio, el multilateralismo debe desvincularse de lógicas que lo subordinan a condicionalidades, prácticas coercitivas y prescripciones supeditadas a intereses preestablecidos que provienen de polos de poder. En la presente coyuntura, la agenda positiva de Beijing contrasta con la negligencia y el aislacionismo de Washington. China, como segundo contribuyente financiero de la ONU, ha dado muestras de interés en potenciar el multilateralismo a través de la dirección de organismos especializados como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). Esta presencia ganó mayor importancia con el compromiso chino, hecho público en la 73^a Asamblea Mundial de la Salud de mayo de 2020, de otorgar un apoyo de 2.000 millones de dólares a países en desarrollo en sus respuestas al covid-19, de poner en marcha cadenas de valor antiepidémicas y de tornar accesible globalmente su desarrollo de una vacuna contra el nuevo coronavirus.

Como se refleja en el texto, los multilateralismos regionales no son ajenos a las tensiones que impone el bipolarismo en configuración. Los esfuerzos de EEUU por obstruir los regionalismos asiáticos y latinoamericanos, así como las acciones destinadas a dividir las aguas con los aliados de la UE, profundizan la erosión de la integración regional y estimulan respuestas de tipo nacionalista y xenóforo. En América Latina, la crisis del regionalismo es un escollo para que se avance hacia una agenda regional de bienestar e inclusión necesaria e imprescindible para encontrar la puerta de salida del laberinto pandémico.

El multilateralismo latinoamericano de bienestar e inclusión social, el multilateralismo normativo europeo de regulación y sostenibilidad ambiental, el multilateralismo asiático de no alineamiento y concertación política ampliada y el multilateralismo africano de sesgo poscolonial de paz pueden ofrecer normativas y narrativas que se sumen a la reinención del multilateralismo mundial. Sin embargo, para que así sea, habrá que evitar que estas consignas queden atrapadas en procesos estériles de ideologización. Como enseña Raúl Prebisch, «las ideologías suelen seguir con retraso a los acontecimientos o bien sobrevivirles demasiado»²⁰. □

20. R. Prebisch: *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*, Cepal, Santiago de Chile, 2012, disponible en <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40010/prebisch_desarrollo_problemas.pdf>.