

## **Desafíos para el multilateralismo y el orden internacional basado en reglas en la transición de poder global**

Serie Minutas Nº 64-23, 26/05/2023

Mariano Ferrero

### **Resumen**

Esta Minuta ha sido elaborada para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados en la Cumbre 2023 de la red *Women Political Leaders* (WPL), bajo el título "*Representation Matters*", organizado en las sedes del Parlamento Europeo y del Parlamento federal de Bélgica, en Bruselas (Bélgica), entre los días 7 y 8 de junio de 2023. En particular, entrega antecedentes para participar en el primer panel de la agenda, titulado "*Can we keep the UN Charter alive?*"

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## 1. Antecedentes generales

En los últimos años, y especialmente en el contexto de la pandemia de COVID-19, se tornó recurrente la referencia a una crisis o erosión del multilateralismo, en vista de las dificultades encontradas para una gobernanza cooperativa de dicha situación y de sus consecuencias para las sociedades y economías de todo el mundo. Sin embargo, los cuestionamientos a las instituciones multilaterales se habían instalado algunos años antes, provenientes en buena medida de la acción de los gobiernos de algunos de las principales potencias que impulsaron su creación y lideraron su funcionamiento, como es el caso de Estados Unidos durante la administración Trump.<sup>1</sup>

De hecho, este país ha sido la potencia hegemónica en la construcción del orden internacional de posguerra, de carácter liberal, en que el multilateralismo es un principio institucional clave. Todo orden internacional se conforma en base a ciertos acuerdos y cuenta con un conjunto de instituciones y normas que le permiten regular y conducir, esto es, dar gobernanza a las relaciones entre los actores estatales y, cada vez más, actores no estatales en el escenario global. Desde mediados del siglo pasado, el orden internacional liberal ha tenido en su centro institucional a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), principal organización multilateral de alcance universal con un mandato centrado, en buena medida, en la mantención de la paz y seguridad internacionales y, más en general, en orientar la gobernanza de los problemas comunes.<sup>2</sup>

En términos institucionales, este orden se ha poblado de un número creciente de organizaciones, a escala mundial y regional, abarcando un amplio rango de materias para brindar gobernanza sistémica. Asimismo, en especial en la última década, éstas han intentado adaptarse a los cambios experimentados por la sociedad internacional para dotarse de mayor legitimidad y eficacia aunque sin, en muchos casos, lograrlo plenamente.<sup>3</sup> Por su parte, en términos normativos se caracteriza por el incremento de las reglas explícitas, y en buena medida jurídicamente vinculante, en una diversidad de áreas temáticas que van desde el comercio internacional a los derechos humanos, pasando por la protección del medio ambiente, y el derecho de la guerra o derecho internacional humanitario, entre otras.

En ese sentido, este orden entrega cierta estabilidad y previsibilidad en base a un entramado normativo que permite regular las conductas, fijar derechos, roles y obligaciones, y por ende hacer converger las expectativas de los actores que en él participan. Por ello, se suele hacer referencia a éste como un "orden internacional basado en reglas", el cual asegura una apertura y solidaridad sustentada en los principios y valores liberales que son compartidos por sus principales protagonistas, los Estados desarrollados occidentales, que lo configuraron y han cumplido el rol de 'hacedores de normas' o *rule-makers*.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Larson Bosco, Guido, "Realidad del multilateralismo: entre la permanencia y el cambio", *Escenarios Actuales*, año 23, n° 2, 2018, pp. 5-14.

<sup>2</sup> Ferrero, Mariano, *Construir y consolidar la paz duradera: repensando la paz y la seguridad, y el rol de las mujeres y la juventud*, Serie Minutas n° 10-22, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, 03-03-2022, p. 3.

<sup>3</sup> Ferrero, Mariano, *La gobernanza de la globalización: la necesidad de instituciones más democráticas y eficaces en un mundo desigual y cambiante*, Serie Informes n° 18-18, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, 11-09-2018, p. 3.

<sup>4</sup> Pastrana Buelvas, Eduardo y Velosa, Eduardo, "Desorden mundial: crisis del orden liberal y transición de poder", en: Pastrana Buelvas, Eduardo, Reith, Stefan y Velosa, Eduardo (Eds.), *Desorden Mundial ¿Pospandemia y transición?*, Konrad Adenauer Stiftung / CRIES, Bogotá, 2022, pp. 23-63, en pp. 33-

Durante el último año, la invasión de Rusia que desencadenó la guerra en Ucrania encontró el rechazo de una buena parte de la comunidad internacional, encabezada por los países occidentales aliados en la OTAN, por ser violatoria de las reglas de la Carta de la ONU. A partir de este comportamiento ruso, las potencias de la OTAN han comenzado a plantear reiteradamente los riesgos para el orden internacional basado en reglas que representan el posicionamiento geopolítico y/o las acciones de algunas potencias (re)emergentes en el concierto internacional.<sup>5</sup> Sin embargo, distintos analistas han puesto el acento en destacar cómo el cuestionamiento a las reglas del orden internacional actual surgieron, en buena medida, de parte de gobiernos de algunos países que han sido actores centrales en su creación y, precisamente, cuando está siendo contestado su rol como *rule-makers* exclusivos o predominantes.<sup>6</sup>

## 2. La gobernanza global y el multilateralismo ante la transición de poder sistémica

El orden internacional contiene un conjunto de mecanismos institucionales para la gestión de los problemas comunes y, más en general, la conducción de las relaciones sociales en la sociedad mundial, es decir, para su gobernanza. En relación a ésta, la profesora Ngaire Woods diferencia entre la gobernanza internacional, referida a las relaciones que tienen lugar dentro de las organizaciones internacionales y, por cierto, también entre los Estados y las organizaciones, y la gobernanza global, que implica las relaciones que se establecen entre individuos, pueblos, grupos, y organizaciones internacionales.<sup>7</sup>

En el centro de este entramado de gobernanza está situada la ONU, como la principal institución multilateral que organiza la cooperación entre Estados y con otros actores no estatales. Más allá de esta u otra institución multilateral en concreto, el orden internacional actual tiene en el multilateralismo un principio constitutivo básico. En ese sentido, el multilateralismo, en sentido nominal, es la "práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados, a través de arreglos ad hoc o mediante instituciones", de acuerdo a la definición de Robert Keohane.<sup>8</sup> Por su parte, esa caracterización formal se ve complementada por una perspectiva sustantiva como la que aporta John Gerard Ruggie cuando lo considera un principio orgánico referido al modo de relacionamiento institucional que se establece entre los actores que participan de él. Así, el multilateralismo implica la coordinación de comportamientos entre tres o más Estados que se realiza en base a reglas generalizadas de conducta, esto es, aplicables a todos los participantes, y que tiene como consecuencia que los bienes públicos que se generan son de común disfrute y que se genera un cierto sentido de comunidad.<sup>9</sup>

---

40.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, pp. 48-49; van Weel, David, "Los nuevos retos de seguridad en un panorama estratégico cambiante", *Cuadernos de Estrategia*, n° 211, 2022, pp. 57-69, en pp. 59-60.

<sup>6</sup> Benedetto, Sabrina y Morasso, Carla, "El multilateralismo en pandemia", *Temas & Debates*, año 24, n° especial, julio-diciembre 2020, pp. 469-475; van Klaveren, Alberto, "La crisis del multilateralismo y América Latina", *Análisis Carolina*, n° 10/2020, 10 de marzo de 2020, p. 2.

<sup>7</sup> Woods, Ngaire, "Good Governance in International Organizations", *Global Governance*, Vol. 5, n° 1, January-March 1999, pp. 39-61, en p. 39.

<sup>8</sup> Keohane, Robert O., "Multilateralism: An Agenda for Research", *International Journal*, vol. 45, n° 4, Autumn 1990, pp. 731-764, en p. 731; citado por: Larson Bosco, Guido, "Realidad del multilateralismo...", *op. cit.*, p. 5.

<sup>9</sup> Este sentido de comunidad se plasma en una "reciprocidad difusa", donde todos los participantes esperan beneficiarse de manera equitativa en el largo plazo si es que se logran los objetivos de toda la

Ahora bien, es indiscutible que la consolidación de un orden basado en el multilateralismo fue liderado por la potencia hegemónica de Estados Unidos desde la posguerra, y nuevamente en la posguerra fría. En ese rol, le correspondía el mantenimiento de las normas e instituciones, la conducción de la gestión de la economía mundial y de las alianzas de seguridad, y en general el protagonismo en la defensa de ciertos valores y la generación de reglas acordes a los mismos, dotando de estabilidad al sistema.<sup>10</sup> En el último tiempo, sin embargo, se ha hecho evidente un proceso de transición del poder sistémico que se refleja en cambios significativos en los patrones de distribución del poder y la riqueza entre los países, llevando al ascenso de potencias (re)emergentes en detrimento de las potencias occidentales tradicionales. Esas tendencias, que algunos analistas han simplificado en términos de "la desconcentración del poder económico y político desde el Atlántico al Pacífico"<sup>11</sup>, implican una multipolarización del poder mundial, y se tradujeron también en la articulación de las principales potencias emergentes - China, Rusia, India y Brasil, a quienes se sumó Sudáfrica- en nuevos arreglos institucionales como el BRICS.

Desde la perspectiva de estos actores, la narrativa del "multilateralismo hegemónico" de Estados Unidos es contestada con las narrativas de un "multilateralismo defensivo" y un "multilateralismo revisionista" que cuestionan la primacía estadounidense, y occidental, en la creación de las normas y reivindican su derecho a participar en los procesos de generación normativa de la sociedad internacional, así como su autonomía política y económica frente a las potencias establecidas.<sup>12</sup> Por su parte, desde la perspectiva de las instituciones multilaterales se hizo cada vez más patente la relevancia de abordar la crisis de representación de las organizaciones existentes que, en lo fundamental, reflejan la distribución de poder de mediados del siglo XX, mientras los poderes emergentes exigen crecientemente mayores grados de participación e influencia.<sup>13</sup>

Sin embargo, a lo largo de la última década esas reformas institucionales fueron cuanto menos insuficientes y, por su parte, las potencias emergentes se dotaron de sus propios arreglos institucionales de cooperación. A su vez, la continuidad de las tendencias a la transición del poder global, y en particular el ascenso de China como gran potencia global -y las tensiones crecientes con Estados Unidos- han tenido un impacto en una erosión del multilateralismo. En buena medida ello ha obedecido a un progresivo abandono del liderazgo mundial por el propio Estados Unidos<sup>14</sup>, hasta el cuestionamiento abierto a sus principales instituciones durante la administración Trump, lo que tuvo como contracara el compromiso selectivo

---

colectividad; ver: Ruggie, John Gerard, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", *International Organization*, vol. 46, n° 3, Summer 1992, pp. 561-598.

<sup>10</sup> En esa línea, Ikenberry, G. John, "La crisis del orden liberal mundial", *Anuario Internacional CIDOB*, 2018, pp. 29-36; citado por: Benedetto, Sabrina y Morasso, Carla, "El multilateralismo en pandemia", *op. cit.*, pp. 471-472.

<sup>11</sup> Ferrero, Mariano, *La necesidad de democratizar las instituciones de gobernanza multilateral en un mundo desigual y cambiante*, Serie Informes n° 11-12, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, 29-02-2012.

<sup>12</sup> Sanahuja, José Antonio, "Narrativas del multilateralismo: "efecto Rashomon" y cambio de poder", *Revista CIDOB d' Afers Internacionals*, n° 101, Abril 2013, pp. 27-54.

<sup>13</sup> Saxer, Marc, *The Comeback of Global Governance. Ways out of the crisis of multilateral structures*, FES Briefing Paper 4, Friedrich Ebert Stiftung, Berlin, April 2009, disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/06319.pdf> [acc. 22/09/17].

<sup>14</sup> Hirst, Mónica y Malacalza, Bernabé, "¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus", *Nueva Sociedad*, n° 287, mayo-junio 2020, pp. 35-48, en pp. 36-38.

chino con la preservación de la cooperación multilateral.<sup>15</sup>

En este contexto de tensiones entre potencias establecidas y potencias (re)emergentes, la invasión de Rusia que desencadenó la guerra en Ucrania es presentada, desde la perspectiva de las primeras, como un elemento clave en la crisis del multilateralismo. En concreto, se pone el acento en la violación de las reglas multilaterales de la Carta de la ONU, como también del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, para dar cuenta del desafío de estos comportamientos para el multilateralismo. No obstante, frente a voces que ponen el acento en la ineficacia que habría tenido el sistema multilateral ante esta situación crítica, la Viceministra de Asuntos Multilaterales de Colombia destaca que “el sistema [de la ONU] ha funcionado y sigue funcionando, exactamente en la forma como fue concebido por los Estados fundadores de las Naciones Unidas”, resaltando la resolución condenatoria de la Asamblea General pero también, por cierto, cómo Rusia jugó su rol en la presidencia del Consejo de Seguridad convocando una reunión para considerar la situación.<sup>16</sup>

Por último, la misma autora da cuenta de la deliberación de la propia Asamblea General de las Naciones Unidas en 2020, en ocasión del 75º aniversario de la organización, por abordar los desafíos de legitimidad y eficacia del multilateralismo, bajo el concepto de “multilateralismo revitalizado”.<sup>17</sup> Para ello, se mandató al Secretario General para elaborar un documento programático concebido como un plan de acción, “Nuestra Agenda Común”, para acelerar la implementación de los compromisos en materia de desarrollo sostenible, derechos humanos, cambio climático y, en general, el bien común de la humanidad cuya consecución requiere recuperar la solidaridad mundial. Para este propósito se requiere de un nuevo pacto a nivel global que se sustente en una mejor gobernanza multilateral que incorpore las capacidades y opiniones de todas las instancias competentes, sean actores estatales como no estatales, públicos y privados. En definitiva, plantea la visión de un multilateralismo más interconectado, inclusivo y eficaz, centrado en las Naciones Unidas como organización global de composición universal y que, por tanto, ofrezca posibilidades reales de participar a Estados de todas las regiones y todos los tamaños, pero también incluir a un amplio abanico de interlocutores no estatales.<sup>18</sup>

### **3. Debate reciente en torno al orden internacional basado en reglas**

Más recientemente, el foco de atención de algunos actores estatales ha ido pasando desde la erosión del multilateralismo al riesgo de colapso del “orden internacional basado en reglas”. El orden internacional nacido en la posguerra, como se señaló tiene un fuerte componente normativo, emanado de su

---

<sup>15</sup> Pastrana Buelvas, Eduardo y Velosa, Eduardo, “Desorden mundial: crisis del orden liberal...”, *op. cit.*, pp. 48-57; Ramírez, Julio César y Sarmiento, Julio Enrique, “Nuevas tendencias geopolíticas globales”, *Económicas CUC*, vol. 41, nº 2, Julio-Diciembre 2020, pp. 102-114, en pp. 104-106.

<sup>16</sup> Más allá, por cierto, que en el debate de fondo Rusia ejerciera su derecho a veto -previsto en la propia Carta- lo que impidió adoptar una resolución. Ver: Londoño Lázaro, María Carmelina, “Claroscuros del multilateralismo”, *Bitácora de San Carlos. Notas de Política Exterior*, nº 1, Agosto 2022, pp. 6-11, en pp. 9-10.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 6-7.

<sup>18</sup> Ferrero, Mariano, *La idea de “multilateralismo inclusivo” en el informe Nuestra Agenda Común: rol de los Parlamentos y trabajo de la Unión Interparlamentaria con Naciones Unidas*, Serie Minutas nº 05-22, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, 26-01-2022, en pp. 3-5.

institucionalidad multilateral, que organiza las relaciones entre los Estados en distintas áreas temáticas en base a un conjunto de principios, reglas y procedimientos, los "regímenes internacionales". Estos han otorgado estabilidad y previsibilidad a las conductas de los actores participantes, y han promovido la convergencia de valores y principios "mundiales" -con la impronta de las potencias occidentales- que garantizaron, durante todo el período, la paz y seguridad global a la vez que los intereses prioritarios de las potencias establecidas.<sup>19</sup>

En estas circunstancias, la invasión militar rusa a territorio ucraniano ha sido decisiva para reforzar la cohesión de los países occidentales en foros informales como el G-7 y, fundamentalmente, en la alianza de seguridad institucionalizada en la OTAN. En ocasión de la Cumbre de Madrid en junio de 2022, se estableció una redefinición de sus objetivos bajo el rótulo de nuevo "Concepto Estratégico" que implica enfrentar amenazas híbridas, siendo una de las cuestiones críticas la creciente presión sobre el orden internacional basado en reglas derivado de la alianza estratégica entre Rusia y China.<sup>20</sup> Como resultado de esta cumbre, la OTAN sostiene que su entorno de seguridad se encuentra amenazado por Rusia, de manera prioritaria, y también "por la relevancia a nivel geopolítico" que ha adquirido China, si bien no lo considera explícitamente como adversario. De este modo se pone en riesgo la seguridad, los valores y el estilo de vida de los países miembros de la OTAN dado que, en palabras de la vicesecretaria general de Asuntos Diplomáticos de la propia OTAN,

"la República Popular China también es cada vez más asertiva a nivel global y, junto con la Federación Rusa, está utilizando foros multilaterales, como las Naciones Unidas, para impulsar su agenda autocrática y socavar el orden internacional basado en reglas, a la vez que pone en cuestión constantemente valores como la democracia o los derechos humanos".<sup>21</sup>

Ante ello, afirma que la OTAN trabajará con sus socios -en particular, menciona a los de la región de Asia-Pacífico- "para preservar el orden internacional basado en normas y no en la fuerza".<sup>22</sup> En esta forma de presentar el asunto, de manera dicotómica, se subestima la convivencia en todo orden normativo e institucional internacional de las dimensiones *rule-oriented* y *power-oriented*. En efecto, analizando el tránsito del sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) hacia un procedimiento más orientado a las reglas respecto al del GATT, los analistas nunca han desconocido la combinación, necesaria y conveniente, entre los componentes jurídico-normativos y político-diplomáticos.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> Pastrana Buelvas, Eduardo y Velosa, Eduardo, "Desorden mundial: crisis del orden liberal...", *op. cit.*, pp. 33-39; Aguirre, Mariano, Bill Chávez, Rebecca y Robledo, Marcos, *América Latina ante las crisis de la globalización y el multilateralismo*, informe del proyecto Red Latinoamericana de Seguridad Incluyente y Sostenible, Friedrich Ebert Stiftung (FES), s.l., Enero 2020, disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/16756.pdf> [acc. 25/05/23].

<sup>20</sup> Tal como reflexionaba el Ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del gobierno español poco antes de la Cumbre, ver: Albares, José Manuel, "Una alianza por la paz, la seguridad y la democracia", *Política Exterior*, vol. 36, nº 207, mayo de 2022, pp. 6-13, disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/una-alianza-por-la-paz-la-seguridad-y-la-democracia/> [acc. 23/05/23]; en igual sentido, van Weel, David, "Los nuevos retos...", *op. cit.*, pp. 59-60.

<sup>21</sup> Romero, Carmen, "La transformación de la OTAN tras la Cumbre de Madrid", *Panorama Estratégico 2023*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2023, pp. 159-174, en p. 168.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> Salles Almeida, Juliana, *Una década de funcionamiento del sistema de solución de diferencias comerciales de la OMC: avances y desafíos*, Serie Comercio Internacional nº 65, CEPAL-Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, abril 2006, p. 58.

Por el contrario, tener en consideración esta tensión constante en cualquier orden internacional, en el funcionamiento de su arquitectura normativa institucional, permite abordar la situación actual como expresión de una dinámica de impugnación. En ella, el multilateralismo es un espacio de "disputas cada vez más intensas acerca de la composición y la representación, las normas y los procesos de toma de decisiones"<sup>24</sup>, y, por tanto, de luchas por el poder. Asimismo, desde el punto de vista normativo, se utiliza la noción de contestación para referirse a una práctica social que implica un discurso de crítica y desaprobación de las normas asentadas o en formación. Esa impugnación proviene tanto de potencias (re)emergentes, o de países del Sur Global, como también de actores políticos -estatales y/o fuerzas socio-políticas- del mundo desarrollado occidental, y genera cambios en los procesos de re-formulación y difusión normativa.<sup>25</sup>

En definitiva, estas dinámicas muestran cómo los *rule-makers* tradicionales son cuestionados por los *rule-takers*, que buscan mayor protagonismo en la construcción de las normas internacionales.<sup>26</sup> En especial, la impugnación proveniente de los países occidentales se hace evidente en un momento en que su propio rol de 'hacedores de normas' se ve desafiado por otros actores que antes no contaban con las capacidades suficientes para intervenir asertivamente en el debate normativo y, especialmente, cuando China muestra su expectativa de convertirse y ser aceptado como un nuevo *rule-maker*.<sup>27</sup>

Por tanto, para una reflexión sobre cómo reinventar el multilateralismo o el modo en que puede evolucionar un orden basado en reglas, se hace necesario incorporar las perspectivas que surgen desde las distintas regiones del mundo.

---

<sup>24</sup> Rüländ, Jürgen, "Multilateralism Light"? *The Asia-Europe Meeting (ASEM) and the Rescue of a Rules-Based International Order*, Occasional Paper n° 43, Southeast Asian Studies at the University of Freiburg, Freiburg, 2012, p. 256; citado por: Ramírez, Julio César y Sarmiento, Julio Enrique, "Nuevas tendencias...", op. cit., p. 105.

<sup>25</sup> Sanahuja, José Antonio y Serbín, Andrés, "Introducción: América Latina y el emprendimiento normativo en la transición hacia un nuevo orden internacional", *Pensamiento Propio*, año 27, n° 55 (monográfico: "¿Un orden basado en normas? América Latina y la contestación al multilateralismo"), enero-junio 2022, pp. 7-15, en p. 12.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

<sup>27</sup> Pastrana Buelvas, Eduardo y Velosa, Eduardo, "Desorden mundial: crisis del orden liberal...", op. cit., p. 48; Benedetto, Sabrina y Morasso, Carla, "El multilateralismo en pandemia", op. cit., p. 472.