

El sistema internacional y el multilateralismo a 80 años de su creación, y su vigencia en el siglo XXI

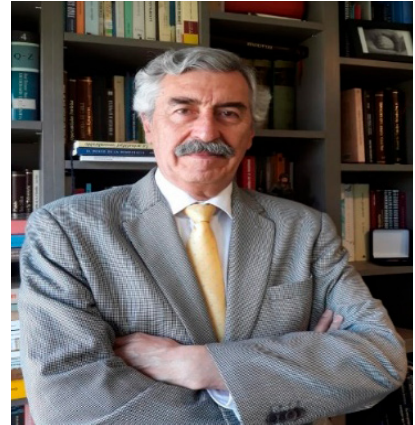
Jorge Sanz Jofré¹

Introducción

A ochenta años de su creación, el multilateralismo enfrenta una profunda crisis de legitimidad y eficacia. En este trabajo se sostiene que, aunque el sistema surgido tras la Segunda Guerra Mundial buscó institucionalizar la cooperación mediante organismos como la ONU, el FMI, el Banco Mundial y el GATT, desde el inicio estuvo condicionado por la lógica de poder de las grandes potencias.

La promesa de un “orden basado en reglas” se mostró frágil: primero en la Guerra Fría, luego en la crisis económica de los años setenta y, más tarde, en la unipolaridad estadounidense que empleó las instituciones de forma selectiva, como lo ejemplifica la invasión de Irak en 2003.

En el siglo XXI, la fragmentación se ha acentuado. La parálisis de la ONU y la OMC, el auge de acuerdos bilaterales y regionales, y la irrupción de potencias revisionistas como China y Rusia, revelan un multilateralismo debilitado y disputado. A ello se suman desafíos globales –terrorismo, cambio cli-



1 Licenciado y Magíster en Ciencias Militares, Doctor en Territorio y Desarrollo Local por la Universitat Jaume I de Castellón de la Plana, España. Posee los títulos de Profesor de Academia en Geografía Militar y Geopolítica y en Historia Militar y Estrategia. Se desempeñó como profesor en las mismas asignaturas en la Academia de Guerra (ACAGUE) del Ejército y ejerció como Investigador del Centro de Estudios Estratégicos de la ACAGUE. Académico en la Universidad del Desarrollo (UDD), analista internacional en medios de comunicación. Sus análisis y comentarios de la realidad internacional pueden ser vistos en el canal youtube elmundoenfácil.



mático, pandemias, ciberseguridad– que exigen respuestas colectivas, pero frente a los cuales las instituciones multilaterales han mostrado ser insuficientes.

La reflexión central es que el multilateralismo no ha colapsado del todo, pero sí se encuentra atrapado entre la inercia de las estructuras nacidas en 1945 y la urgencia de una reforma profunda.

Su futuro dependerá de asumir un enfoque más realista y flexible, capaz de articular instituciones universales con mecanismos regionales y temáticos. De lo contrario, el riesgo es regresar a un escenario dominado por la unilateralidad y el poder desnudo, con consecuencias imprevisibles para la estabilidad internacional.

Efectuado un enfoque histórico general de contexto, resumido, de los principales hechos, eventos o hitos respecto del multilateralismo y su evolución condicionada, se abordará con mayor detalle los antecedentes referidos al tema.

El sistema internacional y particularmente el multilateralismo son conceptos que, cada vez con mayor frecuencia, van quedando un poco vacíos de contenido, fundamentalmente porque el mundo cambió y sobrepasó los parámetros con que se estructuró el sistema político internacional pos-Segunda Guerra Mundial.

La página de la Organización de las Naciones Unidas² (ONU) nos entrega algunas definiciones orientadas a entender qué es lo que se quiere señalar cuando hablamos de multilateralismo y su conceptualización asociada a la cooperación internacional:

“Originalmente, “multilateral” era un término geométrico que significaba “de múltiples caras”.

Ahora describe la política internacional y la diplomacia, donde muchos países con diferentes puntos de vista y objetivos trabajan juntos.

*“El sistema de las Naciones Unidas es el principal foro multilateral donde los países se reúnen para resolver problemas globales. Celebran conferencias, cumbres y reuniones para abordar cuestiones importantes”.*³

Desde esta definición es posible extraer dos cuestiones fundamentales: 1) muchos países con diferentes puntos de vista trabajan juntos, y 2) la Organización de Naciones Unidas es el principal foro multilateral. A mi juicio, esta descripción es útil, pero también limitada, porque reduce el multilateralismo a un foro institucional sin considerar sus tensiones políticas de fondo. Desde ahí, propongo que revisemos qué es el sistema multilateral, cómo lo entendemos y qué es posible extraer a 80 años de su creación.

Construcción y desarrollo del sistema internacional después de la Segunda Guerra Mundial

El sistema internacional impuesto al final de la Segunda Guerra Mundial con un marcado idealismo político, puede buscar sus raíces incluso en el Congreso de Viena y no solo en la Sociedad de las Naciones, sin embargo, me parece fundamental observar su tránsito en un mundo difícil de sobrellevar como el de la Guerra Fría o la multiplicación de la velocidad del mundo en la globalización.

2 Disponible en: <https://news.un.org/en/story/2025/02/1160226>

3 Disponible en: <https://www.un.org/es/global-issues/multilateral-system>



Su arquitectura incluyó a la Organización de Naciones Unidas; a un sistema económico-financiero encabezado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), destinados a la recuperación de la economía; y además, una estructura que le da vida al concepto de cooperación, un marco normativo para regular el comercio: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).⁴ Este conjunto de instituciones buscaba un mundo basado en reglas de cooperación entre Estados y valores compartidos.

Al respecto, el Centro Mexicano de Relaciones Internacionales cita a Robert Cox, quien sostiene (1992)⁵ que *“el multilateralismo es inseparable de la estructura histórica del orden mundial en la que se manifiesta, no siendo una entidad abstracta, sino una fuerza activa que modela y configura dicho orden”*;⁶ esto indica que la afirmación de Cox sigue vigente: lo que entendíamos en 1945 difícilmente se puede aplicar hoy sin los ajustes necesarios.

La ONU, por ejemplo, se organizó principalmente en torno a la Asamblea General –foro de debate y diplomacia– y al Consejo de Seguridad –encargado de gestionar la paz y los conflictos–, con el objetivo de evitar nuevas guerras. Paralelamente, el diseño económico de Bretton Woods buscaba la reconstrucción y el desarrollo económico. No obstante, este orden no se apoyaba necesariamente en democracias: en 1942 existían apenas 12 países democráticos, cifra que subió a 36 tras la guerra y descendió a 30 en la década de 1970.⁷

La relevancia de estos datos radica en que, como señaló Clausewitz, la guerra es un instrumento político. Quizás aquí está la mayor paradoja: se hablaba de paz y cooperación, pero las reglas se aplicaban solo hasta donde no chocaban con la lógica de poder de las grandes potencias. Durante la Guerra Fría, el enfrentamiento ideológico y el riesgo nuclear limitaron la efectividad de un “mundo basado en reglas” aplicables a todos por igual.

Principales reglas del orden multilateral

- La Carta de Naciones Unidas, que prohíbe el uso de la fuerza salvo en defensa propia o por autorización del Consejo de Seguridad.
- Mecanismos de resolución pacífica de conflictos.
- La centralidad de los derechos humanos, expresada en la Convención sobre el Genocidio (1948), la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y los Convenios de Ginebra (1949).
- La creación de tribunales internacionales para juzgar crímenes de guerra, como Núremberg y Tokio.

En los años 70, sin embargo, la estabilidad del sistema se vio cuestionada. La crisis del dólar, la emergencia de la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo) y la estanflación, evidenciaron la fragilidad del orden económico de Bretton Woods. A ello se sumaron tensiones geopolíticas y un creciente desencuentro entre las promesas idealistas de la cooperación internacional y las dinámicas reales de poder.

4 Hoy el GATT no existe y fue reemplazado por la Organización Mundial de Comercio.

5 Disponible en: <https://cemerl.org/enciclopedia/e-que-es-el-multilateralismo-fv>

6 *Ibidem*.

7 FREEDMAN, Lawrence. La guerra futura, Ed. Planeta, 2019, Barcelona, España, pp. 218.



El multilateralismo, diseñado a partir de las capacidades teóricas asignadas a una estructura como la ONU, observaba las primeras reales dificultades generadas por la dialéctica ideológica Oriente-Occidente.

Transición del multilateralismo en el siglo XXI

El orden mundial diseñado por los vencedores de 1945 sobrevivió a la Guerra Fría gracias a un frágil equilibrio, sostenido por la disuasión nuclear. Con la caída del Muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética, Estados Unidos emergió como superpotencia indiscutida, mientras Rusia buscaba mantener estatus de potencia y China comenzaba su ascenso económico.

Henry Kissinger, en *La diplomacia*, advirtió que el idealismo estadounidense requería ser moderado por un análisis geopolítico. Para Washington, la dominación de Europa o Asia por una sola potencia seguía siendo el mayor peligro estratégico.⁸ Paralelamente, la globalización desplazaba el eje económico hacia el Pacífico y reforzaba foros multilaterales de carácter económico, como la APEC, en ocasiones desconectados de la lógica política de la ONU.

La erosión del multilateralismo en el siglo XXI

El sistema multilateral heredado de 1945 entró en crisis con el inicio del nuevo siglo. La unipolaridad no fortaleció las instituciones multilaterales, sino que propició un uso selectivo de ellas. La invasión

de Irak en 2003, sin mandato del Consejo de Seguridad, marcó un quiebre: la ONU aparecía incapaz de impedir la acción unilateral de la principal potencia mundial.

En el plano económico, la OMC se estancó tras el fracaso de la Ronda de Doha,⁹ mientras aumentaban los acuerdos bilaterales y regionales como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) en el ámbito americano o la Asociación Económica Integral Regional (RCEP) en el espacio Asia-Pacífico. La universalidad del comercio fue reemplazada por una fragmentación de reglas y bloques.

La emergencia de potencias revisionistas también contribuyó al debilitamiento del multilateralismo. China, mediante la Iniciativa de la Franja y la Ruta o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, ha creado instituciones paralelas a las de Bretton Woods, las que fueron defendidas en la última cumbre BRICS en Río de Janeiro cuando el presidente Lula señala que, en contramano al colapso de los organismos nacidos tras la Segunda Guerra Mundial, el Nuevo Banco de Desarrollo, banco de fomento creado por los BRICS, ofrece una lección de gobernanza.¹⁰

Rusia, por su parte, desafió abiertamente el orden multilateral con la anexión de Crimea (2014) y la invasión de Ucrania (2022), paralizando al Consejo de Seguridad por el uso del veto, lo mismo ocurrió en los casos de Gaza, Haití y en las guerras de África.

Los fenómenos transnacionales como el terrorismo global, la crisis climática o la pandemia de COVID-19, pusieron en evidencia la incapacidad

8 KISSINGER, Henry. *La Diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, 1995, p. 810.

9 Disponible en: https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/update_s.htm

10 Disponible en: <https://www.swissinfo.ch/spa/lula-defiende-ante-los-brics-profundas-reformas-del-fmi%2C-el-banco-mundial-y-la-omc/89639937>



de las instituciones multilaterales para coordinar respuestas rápidas. Durante la pandemia, la OMS intentó liderar la gestión sanitaria, pero primaron los enfoques nacionales y la competencia por recursos.

En síntesis, el multilateralismo del siglo XXI se encuentra tensionado entre instituciones históricas debilitadas y una proliferación de arreglos regionales, bilaterales y temáticos. El ideal de un orden universal basado en reglas ha dado paso a una cooperación fragmentada, selectiva y subordinada a los intereses estratégicos de las grandes potencias.

Ideas finales

A ochenta años de su creación, el multilateralismo enfrenta una paradoja difícil de abordar. Por un lado, los desafíos globales –como el cambio climático, las pandemias, la ciberseguridad, las migraciones masivas o la criminalidad internacio-

nal– demandan respuestas colectivas que ningún país puede abordar en solitario.

Por otra parte, las instituciones nacidas al término de la Segunda Guerra Mundial, muestran signos de agotamiento frente a la fragmentación del poder, el retorno del nacionalismo y la competencia estratégica entre grandes potencias. El futuro del multilateralismo dependerá de su capacidad de adaptación. Esto implica reformar organismos diseñados para otro tiempo como la ONU y la OMC (en un mundo en donde el comercio internacional es el eje del desarrollo), para hacerlos más representativos y eficaces, así como aceptar la coexistencia de estructuras regionales modernas, ágiles y eficaces, que complementen el orden global.

El dilema es avanzar hacia un multilateralismo realista, renovado y flexible, o resignarse a un mundo regido por la lógica del poder y el bilateralismo, con todos los riesgos que ello conlleva para la estabilidad internacional.