



Los riesgos de atravesar una tormenta perfecta sin cooperación



Ignacio Bartesaghi*

Universidad Católica del Uruguay

La pandemia volvió a dejar al descubierto las debilidades que muestran los países para enfrentar crisis de esta naturaleza, pero no logró tender canales de cooperación entre ellos. En este marco, las cumbres multilaterales relacionadas con el cambio climático o el comercio ofrecen una oportunidad para replantearse si es posible enfrentar estas tormentas perfectas sin espacios de cooperación.

Un cambio de época

El sistema internacional enfrenta nuevos desafíos y dificultades que deben atenderse con la seriedad del caso. Este diagnóstico no implica desconocer el rol que las instituciones creadas después de la Segunda Guerra Mundial han jugado en mantener períodos extensos de paz y seguridad internacional, lo que entre otras cosas fomentó el desarrollo económico global.

El escenario internacional hoy sigue pautado por los impactos de la COVID-19 en la sociedad global, con enormes pérdidas humanas, con crisis económicas que, más allá de la recuperación económica actual, tendrá efectos de mediano y largo plazo. Es justo recordar que

* Postdoctorado en Integración Económica, Doctor en Relaciones Internacionales, Magíster en Relaciones Internacionales. Director del Instituto de Negocios Internacionales de la Universidad Católica del Uruguay, integra el Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

si bien ya se comienza a transitar la pospandemia, algunas regiones, en especial en el continente africano o varias subregiones de Asia, siguen sin acceder a las vacunas para superar la enfermedad. Esta realidad llevará a que las históricas brechas entre las economías en desarrollo y las desarrolladas aumentarán aún más luego de superada la pandemia.

La crisis sanitaria mundial apareció en momentos en que el escenario internacional ya estaba enfrentando embates de diferentes alcances, como las crisis económicas y financieras de las últimas décadas con efectos de contagio cada vez más pronunciados, crisis políticas, sociales y migratorias de una profundidad que han puesto en jaque los valores fundamentales para la vida en sociedad, la persistencia de un terrorismo cada vez más sofisticado que supera por mucho las capacidades estatales para enfrentarlo, el descreimiento de las instituciones ya sean nacionales como internacionales.

No menos importante que los fenómenos anteriormente mencionados son los de naturaleza económica, ya que los cambios estructurales por el impulso de la tecnología se están registrando a una velocidad mayor a la que la sociedad los puede asumir, en especial desde la aparición de la pandemia que naturalmente aceleró muchos de esos acontecimientos. En definitiva, se va rumbo a nuevos parámetros de producción y comercialización

con cuestionamientos profundos de las cadenas globales de valor y la logística tradicional, el rol del comercio electrónico, los impactos de la robótica en el trabajo, la indivisible asociación entre el comercio de bienes y servicios, la importancia de la sostenibilidad en las actividades económicas y las nuevas formas de integración liderada por los llamados mega bloques, entre tantos otros fenómenos que forman parte de una aceleración del proceso de globalización en su expresión más amplia.

Estos acontecimientos y muchos otros no señalados están impulsando una reconfiguración del sistema internacional que conocemos desde hace más de setenta años. Como se señalará seguidamente, esta nueva realidad se está enfrentando con la ausencia de liderazgos claros, sin cooperación, con tensiones crecientes y con el regreso de coaliciones que pueden poner en riesgo la estabilidad internacional.

Instituciones y actores

Las diferencias estratégicas entre las potencias, en cuanto a cómo se visualizaba el funcionamiento del sistema internacional, es un fenómeno que tiene ya varios años. De hecho, los reclamos de las potencias emergentes (como por ejemplo India y Brasil) sobre la necesidad de reformar el funcionamiento de las Naciones Unidas (en especial la composición del Consejo Permanente de Seguridad),

los necesarios cambios que debieron ir asumiendo los organismos multilaterales del crédito, el rol jugado por los organismos especializados de Naciones Unidas y los extendidos reclamos respecto a la reforma de la Organización Mundial del Comercio (OMC) son solo algunos ejemplos de reivindicaciones que ya tienen su tiempo.

No se trata del relanzamiento de nuevas organizaciones, sino de lograr cohesiones mínimas en las ya existentes.

Además de los organismos internacionales, otras instituciones como las relacionadas con la integración económica, los foros políticos y los espacios de cooperación también atraviesan reclamos muy extendidos.

En este último caso, lo ocurrido en la Unión Europea a partir del Brexit es un ejemplo muy claro, pero también las crisis que atraviesan otros procesos de la región como el Mercosur, la Comunidad Andina y hasta la desconcertante desorientación geoestratégica que atraviesa la Alianza del Pacífico. Por otro lado, debido a las diferencias en los valores fundamentales que unen a gran parte de los países de América Latina en lo que se refiere

al respeto de los derechos humanos y los valores democráticos, foros de especial importancia como CELAC, las Cumbres Iberoamericanas, la propia Unasur han sufrido largas parálisis o incluso desmembramientos. No se trata del relanzamiento de nuevas organizaciones, sino de lograr cohesiones mínimas en las ya existentes. No menos complejo es el presente de la Organización de Estados Americanos (OEA), que no ha logrado gestionar apropiadamente los desafíos de la cargada agenda americana.

No solo las instituciones internacionales y regionales mencionadas atraviesan un momento de singular preocupación (las señaladas son solo ejemplos de un fenómeno global), sino que existe también un cuestionamiento profundo de las instituciones nacionales, con un descreimiento ya no solo sobre la política sino también del rol del Estado en la defensa de los derechos de los ciudadanos. Este fenómeno se expresa a diario a nivel mundial con permanentes muestras de reclamos sociales, algunos de ellos con niveles de violencia preocupantes, que han derivado en crisis sociales y políticas que cuestionan el contrato social. Ocurre que la desigualdad persiste y aumenta en algunos países que evidencian y sufren un aumento de la pobreza y la exclusión social en el marco de una escandalosa dilapidación de recursos marcada por elevados niveles de corrupción.

Por otro lado, están los actores y el perfil de nuevos liderazgos con particularidades que parecen tener cabida en una sociedad cansada de lo tradicional. Es allí donde emergieron figuras como la de Donald Trump. Debido a la importancia que tiene Estados Unidos en el escenario global, las definiciones de política internacional tomadas por el anterior presidente de la primera potencia mundial fueron el caldo de cultivo para debilitar aún más las instituciones, si bien algunos le reconocen que durante su gobierno no se registraron nuevos conflictos bélicos.

Desde el inicio de su mandato Trump puso trabas a los debates en curso de la agenda global, retirándose del Acuerdo de París, cuestionando el rol de Naciones Unidas y en especial de sus organismos especializados (en algunos de ellos reduciendo la cooperación y los fondos), se enfrentó con Europa, su aliado estratégico, poniendo en jaque nada menos que a la OTAN, abandonó Asia Pacífico como zona de influencia retirándose del TPP (hoy CPTPP) y otorgándole a la APEC y otros foros escasa importancia, además de olvidar la relevancia de Japón en los delicados equilibrios asiáticos.

Por otro lado, atentó fuertemente contra el normal funcionamiento de la OMC bloqueando su Sistema de Solución de Diferencias, el que debe reconocerse era cuestionado desde tiempo atrás ya sea por republicanos como por demócratas. Además, desató

una guerra comercial con China, la que hoy con Biden se ha transformado en geopolítica y en una carrera por asegurar el liderazgo global, dejó amplios espacios de maniobra a Putin, lo que le permitió a Rusia reposicionarse en Asia Central y Medio Oriente, manejó la relación con Corea del Norte con acciones individuales y sin una estrategia de largo plazo, además de abandonar su presencia en regiones como la ya comentada Asia Pacífico, África, América Latina y Asia Central. Lo ocurrido recientemente en Afganistán es solo el resultado de una política de abandono de zonas estratégicas que derivarán en una recomposición del poder global.

Si bien se apostó a un cambio tras la asunción de Biden, el que se registró en parte con su regreso al Acuerdo de París, la reconstrucción de la relación estratégica con la Unión Europea, el cambio de posición en algunos asuntos multilaterales de importancia en Naciones Unidas, la OMC y otros organismos especializados, lo cierto es que en otros asuntos como las diferencias con China la tensión no solo persiste sino que aumentó.

El nivel de cooperación alcanzado por Estados Unidos con China está muy por debajo de lo necesario para dar las certezas mínimas de que se mantendrá la estabilidad global. La preocupación aumenta por el relanzamiento o creación de nuevas coaliciones como el Quad, el conocido como Five Eyes y el AUKUS, que buscan específicamente

controlar las acciones de China en el despliegue de su política internacional. Las diferencias en lo político entre muchos estados y China fueron evidentes durante la crisis de Hong Kong, los movimientos en el Mar del Sur de China (que también preocupan a Japón y otros países del Sudeste Asiático), como así también con la reciente y preocupante intensificación de las tensiones alrededor de Taiwán. Son alarmantes las declaraciones públicas del presidente Biden respecto a que sí está dispuesto a salir en defensa de la isla.

No se trata de un enfrentamiento entre el mundo occidental y el oriental, sino de buscar los caminos de entendimiento para enfrentar de forma coordinada los complejos asuntos de la agenda global.

Mientras tanto, China sigue adelante con su estrategia en el marco de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, se muestra muy activo en la profundización de sus relaciones con los países de Asia Central, sigue aumentando su presencia en África y revisa su estrategia en América Latina. En su zona de influencia enfrenta con firmeza (una característica del gobierno de Xi Jinping) y medidas retaliatorias

las posiciones de Australia, maneja con pragmatismo los cuestionamientos crecientes en la ASEAN y se enfrenta cada día más con India, que por primera vez en muchos años da señales más claras contra China y en favor de Estados Unidos.

Mientras logra cada vez mayor presencia en las instituciones multilaterales, presiona la reforma de las mismas con instituciones paralelas como el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura, el nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS o la ahora un poco más debilitada Organización de Cooperación de Shanghai. Gana espacios con el cierre del RCEP, que si bien finalmente no contó con India, le permite consolidar su relación con los 10 miembros de la ASEAN, Japón y Corea del Sur (además en ese acuerdo están Australia y Nueva Zelanda).

Los fenómenos señalados están siendo seguidos de forma muy lejana por los países de América Latina, los que se encuentran con escaso diálogo ya no solo entre sí por la ausencia de espacios de cooperación, sino que tampoco han logrado sostener diálogos conjuntos con otras regiones, ya que debido a las crisis políticas de algunos países de la región como es el caso de Venezuela, Cuba y Nicaragua, las reuniones de la CELAC no se han realizado o han estado cargadas de polémicas. La realidad de dicho ámbito, único de estas características en funcionamiento debido al desmantelamiento de Unasur y el poco dinamismo de Prosur,

impidieron el normal desarrollo de las reuniones CELAC-UE y CELAC-China. Por otra parte, las Cumbres Iberoamericanas también se vieron afectadas en cuanto a sus resultados y niveles de participación por la coyuntura referenciada.

El rumbo esperado para enfrentar una crisis sistémica

Una crisis sistémica como la mencionada y en un mundo atomizado en cuanto al poder en la toma de decisiones no podrá ser superada sin cooperación. Es necesario y urgente que Estados Unidos y China dejen de lado sus enfrentamientos para avanzar en un diálogo constructivo, donde se comprendan y se respeten las diferencias, pero donde también se priorice el derecho internacional y los derechos humanos.

No es conveniente la proliferación exagerada de coaliciones que responden a reacciones más de coyuntura y no tienen que ver con acciones estratégicas de largo plazo que deben tomarse en política internacional. No se trata de un enfrentamiento entre el mundo occidental y el oriental, sino de buscar los caminos de entendimiento para enfrentar de forma coordinada los complejos asuntos de la agenda global.

Otros países europeos, y la Unión Europea como organización, como

así también Rusia, India y Japón, y progresivamente otras potencias emergentes, deben servir de interlocutores más activos en esa disputa bilateral. Lamentablemente, algunas regiones siguen de espalda a la realidad señalada, la que se complica a ritmos que superan por mucho las dinámicas nacionales.

El mundo compite por recursos, zonas de influencia (el Ártico por ejemplo), vuelve a desatar una carrera espacial (ahora también con presencia de privados), la carrera tecnológica está en la robótica, los drones, la inteligencia artificial, el almacenamiento de información, la tecnología 5G, 6G y 7G, la biomedicina, las energías renovables, la realidad aumentada, la ciberseguridad, el *blockchain*, las criptomonedas, la producción sintética de alimentos, entre otros. Algunas regiones como África, América Latina y gran parte de Asia están ajenas a estos debates. Pero también lo está parte de una sociedad excluida del sistema que no muestra interés alguno en dichos fenómenos, lo que ocurre incluso en amplios sectores sociales ya no solo en los países en desarrollo, sino también en los desarrollados.

En este escenario la institucionalidad adquiere cada vez más importancia. De cierta forma, la COVID-19 fortaleció el rol del Estado, ya que los ciudadanos la reclamaron los apoyos necesarios para enfrentar una crisis inédita. La crisis sanitaria global, sus efectos en todas las economías más allá de su nivel de

desarrollo (si bien algunas regiones siguen sufriendo los embates de la enfermedad por la falta de acceso a las vacunas y por sistemas sanitarios muy precarios), demostraron la importancia de la cooperación.

China seguirá ganando espacios en una región que de cierta forma sigue siendo desestimada por otras potencias globales.

En todos los ámbitos deberán darse señales de fortalecimiento de los organismos internacionales, lo que no supone dejar de lado los necesarios debates sobre su reforma, la eliminación de sus costosas e innecesarias burocracias que en muchos casos afectan la eficiencia de los recursos, como así también apostar a la flexibilidad que haga posible aumentar la capacidad de reacción. Dichos esfuerzos podrían ayudar a derribar los conceptos negativos que parte de la sociedad tiene sobre dichos ámbitos.

Los desafíos de Naciones Unidas están naturalmente en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que deben seguir pautando las acciones de la agenda internacional de los próximos años, pero con especial énfasis en los asuntos relacionados con el medio ambiente, donde será necesario alcanzar resultados concretos en la

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático COP26 de Glasgow. Por otro lado, el sistema de Naciones Unidas tendrá que desplegar acciones muy ambiciosas de cooperación para atender los impactos de la pandemia, en especial el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Unicef, la OMS entre otros organismos.

En el plano económico, el Banco Mundial, el FMI, el BID, como otros bancos regionales como CAF-Banco de Desarrollo para América Latina y otros bancos y fondos en diversos continentes deberán seguir apoyando la recuperación económica con líneas de crédito especiales y fondos de emergencia para ayudar a los países en la superación de la crisis, la que aún persistirá luego de superado el efecto rebote registrado en la economía mundial en el año 2021.

En el plano comercial, el desafío es alcanzar un nuevo impulso en las negociaciones multilaterales en la próxima Conferencia Ministerial de Ginebra, donde será necesario lograr acuerdos en algunos de los diversos asuntos en discusión, tales como las subvenciones a la pesca, el comercio electrónico, las disposiciones relativas a las prescripciones y procedimientos en materia de licencias y títulos de aptitud para los proveedores de servicios, las pymes, la relación entre comercio y medio ambiente, los asuntos relacionados con el género, la facilitación de inversiones, las

negociaciones en agricultura, o la posibilidad de destrabar el bloqueo que sufre el Órgano de Apelaciones de la OMC, entre otros asuntos.

A nivel subregional, los foros aún activos deben desplegar una agenda positiva que impulse la cooperación, si bien seguirán adelante las tensiones por las crisis políticas en algunos países, donde ya no se respetan los principios democráticos, sino que también se violan los derechos humanos. Si bien dichos asuntos deben seguir estando en agenda como lo mandatan los compromisos jurídicos asumidos por los Estados miembros (cláusulas democráticas), eso no debería paralizar los esfuerzos de cooperación y la búsqueda de posiciones comunes frente a los temas más relevantes de la agenda global.

Asimismo, en el escenario actual los encuentros birregionales adquieren especial importancia, como por ejemplo las Cumbres Iberoamericanas, o los encuentros entre América Latina con Europa, Estados Unidos y China. En este sentido, parece un error geopolítico y geoestratégico de consideración el freno al proceso de incorporación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur. El mismo es un instrumento clave para profundizar las relaciones entre los dos actores, consolidando un espacio que de entrar en vigor, posicionaría a la Unión Europea en un sitio de privilegio respecto a Estados Unidos y China.

La falta de visión estratégica llevó a limitar el alcance de esta asociación a los asuntos medioambientales, lo que a mi juicio es desconocer la importancia del instrumento en términos de cooperación internacional y del necesario reposicionamiento geoestratégico que necesita Europa en América Latina. Este error de cálculo y las distracciones de la Administración de Biden en política internacional, repetirán el escenario de las últimas décadas; China seguirá ganando espacios en una región que de cierta forma siguen siendo desestimada por otras potencias globales.

Otro enorme desafío es el que enfrentan los diversos esquemas de integración existentes a nivel internacional. Será necesario asumir que prácticamente todos los bloques constituidos en las últimas décadas necesitan de un *aggiornamento* para alcanzar más dinamismo y flexibilidad. Esa será la forma de enfrentar el nuevo mundo que se intentó describir en los párrafos anteriores. Sobran ejemplos en la historia de la ASEAN, o en la priorización que muchas economías han hecho de los mega bloques o acuerdos más flexibles sobre los procesos de integración más clásicos.

No se trata de desconocer la importancia de estos últimos, sus logros y su papel en el desarrollo económico, sino que por el contrario, se busca una actualización de los mismos para contemplar una nueva realidad. Para ello, será necesario contar con

importantes dosis de sinceramiento, donde se deberá reconocer que quizás muchos de los objetivos planteados en décadas anteriores ya no tienen cabida en la realidad internacional actual. Este debate adquiere especial importancia en América Latina, así como en África (este continente ha reaccionado a las nuevas tendencias con el esfuerzo realizado con el Área de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA, por sus siglas en inglés), dos regiones que deben con pragmatismo tomar decisiones comunes que hagan posible un mayor involucramiento en los debates centrales.

Los organismos regionales como la CEPAL adelantan un retroceso de al menos una década en los avances alcanzados por América Latina. La pandemia volvió a dejar al descubierto las debilidades que muestran los países para enfrentar crisis de esta naturaleza, en especial por los elevados niveles de informalidad registrados de la región, los elevados niveles de dependencia en el turismo, las remesas, la exportación de productos básicos, la dependencia en las inversiones externas, el endeble

sistema sanitario y la capacidad de apoyos sociales.

La crisis económica derivó rápidamente en crisis sociales y políticas, donde se identifican contados ejemplos de un manejo apropiado de la crisis sanitaria por parte del Estado. Los números confirman dicha realidad, siendo América Latina una de las zonas con peores números de mortalidad y contagios. En este escenario dramático, tampoco fue posible instrumentar canales de cooperación, ya no solo a nivel bilateral, sino tampoco en el marco de los esquemas de integración. Una vez más, también entre vecinos imperó el interés nacional sobre el comunitario, una lógica que debe reconocerse se repitió en otros continentes.

Es en este marco y de cara a las cumbres multilaterales claves como las relacionadas con el cambio climático o el comercio internacional en la OMC, donde los países de América Latina deben replantearse si es posible atravesar esta tormenta perfecta sin espacios de cooperación.