

## EL FUTURO DEL MULTILATERALISMO: UNA GLOBALIZACIÓN RESPONSABLE E INCLUSIVA

### **HOMI KHARAS**

Investigador sénior sobre Economía Global y Desarrollo, The Brookings Institution

### **DENNIS J. SNOWER**

Presidente, Global Solutions Initiative

### **SEBASTIAN STRAUSS**

Analista sénior de la oficina del presidente, EurasiaGroup

Desde hace 75 años, el multilateralismo ha sido un pilar y una fuerza impulsora de la paz, la prosperidad y la integración global. Sin embargo, hoy crece la desafección hacia la globalización y los instrumentos de gobernanza global, lo que pone en riesgo los fundamentos del orden multilateral normativo. El descontento con el multilateralismo se relaciona a menudo con la incapacidad del sistema de Bretton Woods para lidiar con la desaceleración del crecimiento, la desigualdad y la fragmentación social, los flujos migratorios y la inseguridad laboral que se derivan del cambio tecnológico, la deslocalización y la automatización.

Los objetivos y valores esenciales del multilateralismo están en crisis, al tiempo que los gobiernos nacionales ven desvanecerse el respaldo doméstico necesario para forjar robustos lazos multilaterales. Desafortunadamente, mientras las partes interesadas siguen aún debatiendo acerca de la necesidad de una cooperación global, la ventana de oportunidad para afrontar retos inherentemente globales –como el cambio climático, la fragilidad financiera o las pandemias– se vuelve cada vez más pequeña.

En las dos últimas décadas, las exigencias de una reforma del sistema multilateral acorde con los cambios en el sistema internacional han subido de tono. Sin embargo, la rigidez de las organizaciones multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, las Naciones Unidas o la OMC han imposibilitado una reforma adecuada. El desencanto con el multilateralismo ha llevado a algunos gobiernos a buscar alternativas, como los convenios bilaterales con países afines o próximos geográficamente. No obstante, no existen alternativas que puedan reemplazar

al multilateralismo, ya que el mundo globalizado necesita una acción globalmente concertada. Incluso un multilateralismo de alcance reducido será siempre mejor que ningún multilateralismo.

La crisis de la COVID-19 ha expuesto las vulnerabilidades del modo de producción hiperglobalizado y los límites de la gobernanza global. El entramado actual de globalización económica fue diseñado para maximizar la eficiencia, minimizar los costes operativos y aprovechar los beneficios de la economía de escala. Y si bien es cierto que el PIB global ha crecido rápidamente durante las últimas décadas, también lo ha hecho la desigualdad entre, y dentro de los países, empujando a muchas sociedades a una fragilidad sistémica. Como era previsible, la pandemia de la COVID-19 y la consiguiente recesión económica han agravado las desigualdades sociales ya existentes. Una vez más, son los más vulnerables y marginados –que residen en países pobres o que son vulnerables en países ricos– los que sufren con mayor dureza las consecuencias de esta situación.

Todos estos fenómenos han socavado la democracia, al reducir la autonomía política de los estados y acotar el margen de experimentación de las políticas públicas. Como argumenta el economista turco Dani Rodrik, enfrentamos un «trilema» que imposibilita la consecución simultánea de tres elementos: una globalización profunda, la soberanía nacional y la democracia. Ejemplo de ello son las naciones pequeñas y de tamaño mediano, forzadas a menudo a elegir entre ganar el acceso a los mercados globales o preservar la autonomía política e implementar sus propios planes nacionales de desarrollo.

Para salvaguardar los beneficios del multilateralismo y garantizar que este sirve al conjunto de pueblos y naciones, hay que abordar sus efectos nocivos y reorientarlo hacia un contexto marcado por la competencia entre las grandes potencias y el distanciamiento cada vez mayor entre la prosperidad económica y la social. Un multilateralismo apto para el siglo XXI debería priorizar el bienestar de los más desfavorecidos, dar mayor robustez al sistema global, y acomodar las demandas legítimas de autonomía política, la provisión de bienes públicos globales y la gestión del patrimonio mundial común. También debería confrontar activamente las políticas proteccionistas que empobrecen a los países vecinos

Es por ello que con vistas a promover un diálogo inclusivo en el marco del G20, recomendamos la creación de un Grupo de Trabajo sobre el Futuro del Multilateralismo que pueda sentar las bases de un nuevo pacto por el multilateralismo. El cometido de este Grupo de Trabajo sería acordar una hoja de ruta para la cooperación y la coordinación multilateral. Al mismo tiempo, debería garantizar que el sistema multilateral sigue siendo democráticamente legítimo y políticamente sostenible. Un resultado clave de dicho Grupo de Trabajo debería ser la redacción y la aprobación de un documento marco sobre los Principios de un Multilateralismo Sostenible, que responda a las realidades, retos y oportunidades recientemente descritas. En palabras de Rodrik, estos principios deberían sentar, metafóricamente, algo parecido a unas «reglas de tráfico que ayudarían a vehículos de diferentes formas, tamaños y velocidades a circular unos junto a otros en vez de imponer una forma y un límite de velocidad uniforme a todos ellos». Es a partir de esta idea, que proponemos una serie de directrices que consideramos que podrían aplicarse

**Un multilateralismo apto para el siglo XXI debería priorizar el bienestar de los más desfavorecidos, dar mayor robustez al sistema global, y acomodar las demandas legítimas de autonomía política**

generalizadamente y que serían aceptables para un gran número de países, en pro de un multilateralismo más inclusivo y sostenible.

Primero, el nuevo multilateralismo debería concebirse como un instrumento de empoderamiento ciudadano. Debería reconocer que la globalización y el multilateralismo son esencialmente, son los medios para conseguir mayor seguridad y prosperidad económica social, más que fines en sí mismos. La cooperación multilateral tiene que justificarse en función del interés público y debe utilizarse como un instrumento para promover un *crecimiento sostenible, equilibrado e inclusivo*,

más que para promover la globalización por la globalización.

Segundo, el multilateralismo futuro tiene que reconocer que no hay una sola forma de satisfacer las necesidades humanas y que la *diversidad política* es inherentemente deseable. Esto se debe a que las preferencias y las necesidades políticas y económicas de las sociedades son muy diversas entre ellas, lo que hace que los enfoques estandarizados y de «talla única» no resulten los más efectivos. Es más, en muchas áreas se desconoce de antemano cuáles serán las políticas óptimas, por lo que resulta deseable cultivar la experimentación diversa a nivel nacional.

En tercer lugar, como ha ilustrado trágicamente la pandemia de la COVID-19, la hiperglobalización comporta una interdependencia y una fragilidad sin precedentes del mundo actual. Para minimizar el riesgo de nuevas catástrofes, el nuevo multilateralismo debe garantizar que la economía global es *robusta* ante la posibilidad de fallos sistémicos, dotándola de mecanismos redundantes de seguridad y desarrollando una mayor diversificación de sistemas económicos. Quizá esto pueda implicar un cierto grado de desglobalización adaptativa, pero en la práctica, esto exigirá más multilateralismo, no

menos. Para lograr un sistema de reglas globales más robusto, que aborde las vulnerabilidades de manera conjunta, será necesaria más cooperación y un reparto equitativo de los costes y las cargas.

Cuarto, en el actual entramado multilateral, tan solo una minoría de naciones y de personas toman la mayor parte de las decisiones y se benefician de ellas. Esto hace que el sistema sea esencialmente frágil e injusto. La *legitimización* de la gobernanza global requiere organizaciones que mejoren la representatividad y el proceso de creación de normas globales, que incluyan voces marginalizadas y que refuercen la capacidad de reacción y los mecanismos de rendición de cuentas. La inclusión y la igualdad hacen también que los sistemas sean más legítimos y en consecuencia más sostenibles.

Quinto, un objetivo central mínimo del multilateralismo debería ser evitar el *beneficio a costa de otros*, como por ejemplo mediante las políticas proteccionistas con las que unos países obtienen beneficios a expensas de otros. Del mismo modo que bajo el prisma de la política nacional el sistema induce a los ciudadanos a contener, dentro de unos límites, la búsqueda de su propio beneficio individual en pro de unos objetivos comunes, la política multilateral debería inducir a las naciones a contener la búsqueda de sus intereses nacionales en pro de los preciados bienes comunes globales.

Sexto, el multilateralismo debe actuar de manera *subsidiaria*, abordando solo aquellas políticas que no pueden abordarse a nivel nacional o subnacional y los problemas que tienen repercusiones transnacionales. La gobernanza global no debe quedar reducida a una sucesión de clubs exclusivos de gobiernos, reguladores y tecnócratas; debe abandonarse el modelo de multilateralismo centrado en los estados para abrazar un nuevo multilateralismo «de abajo a arriba», abierto a las aportaciones de la sociedad civil y de los agentes corporativos que, casi siempre, pueden ayudar a prevenir la contestación política e implementar las nuevas normas globales con mayor efectividad y legitimidad que los gobiernos.

Finalmente, en séptimo lugar, el nuevo multilateralismo debe hacer suyo el objetivo de garantizar la *coherencia sistémica* del orden mundial. Habida cuenta de la diversidad de culturas, circunstancias, aptitudes, normas y valores que existen en la comunidad internacional, la diversidad de enfoques políticos es siempre deseable; no obstante, esta debe estar en consonancia con los acuerdos multilaterales que se alancen para hacer frente a los desafíos globales. Cuando las políticas multilaterales entran en conflicto con las nacionales, el resultado es generalmente perjudicial para ambas. La coherencia sistémica en la formulación de políticas requiere acuerdos que solo son posibles mediante el diálogo entre naciones a múltiples niveles.

Vaya por delante que esta enumeración de propuestas no aspira a ser exhaustiva. Pretende identificar algunos horizontes que puedan guiar al G20 a alumbrar un multilateralismo mejor para todos. Y es que, a pesar del actual mosaico de coaliciones y alianzas plurilaterales, multinivel y multicanal, nuestra creencia es que solamente el G20, con su peso económico y geopolítico y sus innumerables grupos de afinidad (*engagement groups*), tiene la amplitud y la escala suficientes para devenir la plataforma de diálogo multisectorial necesario para alcanzar consensos.