

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 20 • NÚMERO 3

JULIO-SEPTIEMBRE 2020

Covid-19: ¿una nueva oportunidad para el multilateralismo?

Cita recomendada:

Rodrigues, Gilberto M. A.; Kleiman, Alberto, (2020) "Covid-19: ¿una nueva oportunidad para el multilateralismo?", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 20: Núm. 3, pp. 36-43. Disponible en: www.fal.itam.mx

Covid-19: ¿una nueva oportunidad para el multilateralismo?

✉ *Gilberto M. A. Rodrigues*
y *Alberto Kleiman*

En años recientes, el multilateralismo se ha enfrentado a desafíos de enormes dimensiones, algo que, quizá, se asemeja a lo que se vivió antes de la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En el mundo, en gran medida por la crisis económica de 2008, se ha impulsado una crítica al multilateralismo y, en efecto, el cuestionamiento de la diplomacia multilateral ha cobrado impulso. Eso ha repercutido en las organizaciones internacionales, sobre todo las agencias del sistema de las Naciones Unidas. Tal situación, que se ha extendido más de una década, se da en un contexto en que ya avanza la gobernanza mundial y regional de múltiples temas y procesos. Los desafíos del multilateralismo han planteado, por ende, un reto a la misma gobernabilidad de las relaciones internacionales en un amplio abanico de asuntos, que incluye temas y agendas técnico-científicas, medioambientales y humanitarias.

El surgimiento del covid-19 a finales de 2019 y su enorme impacto en las relaciones internacionales parece haber abierto una oportunidad para el resurgimiento del multilateralismo, ahora basado en organizaciones internacionales de

GILBERTO M. A. RODRIGUES es doctor en Ciencias Sociales por la Pontificia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Es profesor y Coordinador del Programa de Posgrado en Relaciones Internacionales de la Universidade Federal do ABC (UFABC) e investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), en Brasil. Sígallo en Twitter en @Gilberto_Rod. **ALBERTO KLEIMAN** es Director de Relaciones Externas, Alianzas y Movilización de Recursos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Fue Jefe de la Asesoría Internacional del Ministerio de la Salud y Asesor Internacional de la Secretaría de Asuntos Institucionales y Federativos de la Presidencia de la República de Brasil. Sígallo en Twitter en @betokleiman. Kleiman, miembro del personal de la OPS, es el único responsable por las opiniones expresadas en este material y no necesariamente representan las políticas o posiciones de la Organización.

carácter técnico-científico, como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), pero también con la articulación de todo el sistema de agencias internacionales por la necesidad apremiante de reunir esfuerzos y conocimientos, más allá del campo de la salud, en la búsqueda de soluciones a problemas totalmente inéditos para la humanidad. Ante la centralidad de la OMS en el manejo de la crisis del covid-19, surge la pregunta sobre cuál es la importancia práctica y simbólica del multilateralismo para los Estados, las sociedades y la vida de las personas, “los pueblos de las Naciones Unidas”, como lo menciona la Carta de la ONU.

En un escenario tan complejo, que apunta a una posible refundación de las bases de convivencia entre Estados y entre personas, y dados los esfuerzos mundiales para combatir el covid-19, ¿habrá una oportunidad de recuperar el multilateralismo? En concreto: ¿estamos transitando hacia un nuevo multilateralismo cooperativo con un perfil técnico-científico? O aun, ante respuestas individuales y desarticuladas de los países, ¿serviría el multilateralismo como plataforma para alcanzar soluciones conjuntas y sinérgicas?

MULTILATERALISMO O “MULTILATERALISMOS”

En la bibliografía hegemónica de las Relaciones Internacionales se suele analizar el multilateralismo en una clave mayoritariamente política, valorando la capacidad de los foros multilaterales de obtener consensos sobre temas nodales de la política internacional, en general vinculados a la guerra y la paz. El multilateralismo sería más o menos exitoso, según esa clave analítica, si hubiera cierto consenso sobre esos temas que en último término se enmarcan en el ámbito de la seguridad internacional. No obstante, se puede afirmar igualmente que desde la época de la Liga de las Naciones (de 1921 a 1946) se desarrolla otro multilateralismo, de corte plural y diverso, sistemático y discreto, que en el fondo se basa en la cooperación y en el intercambio de conocimientos en diversas áreas y procesos técnicos, científicos y humanitarios. Ese multilateralismo se multiplica de manera exponencial en el siglo xx con el surgimiento y la diversificación de agencias y organizaciones internacionales de cooperación y asistencia técnico-científica. El principal ejemplo que se analizará aquí es la OMS y su contraparte regional, la OPS.

Además de los análisis tradicionales del campo de las Relaciones Internacionales sobre el multilateralismo que toman en cuenta sobre todo a los gobiernos nacionales, para completar el cuadro de la política internacional hay que considerar el rico y capilar universo de los actores subnacionales —gobiernos locales y regionales—, por medio de sus redes internacionales, cuya influencia se hace sentir hace décadas en las organizaciones internacionales y más recientemente en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el mismo combate a la pandemia de covid-19. Cabe mencionar también la relevante actuación de la sociedad civil, cuya participación creciente en los foros internacionales contribuye a la democratización y vitalización de estos espacios.

CRISIS DEL MULTILATERALISMO EN LA ANTESALA DEL COVID-19

El multilateralismo había venido acumulando problemas en distintos frentes antes del surgimiento del covid-19 y los ingentes contratiempos que trae consigo la pandemia. Por ejemplo, el desafío del cambio climático y los temas socioambientales, la intensificación de las disputas comerciales, los cambios de dirección de los procesos de integración regional que se suponían consolidados, como la Unión Europea, y los procesos regionales, como la Unión de Naciones Suramericanas o el Mercado Común del Sur en Sudamérica. Agréguese a todo eso el aumento de las migraciones internacionales, sobre todo forzadas, con epicentro en la guerra en Siria, que ha generado más de seis millones de refugiados desde 2011 (más que el número de refugiados de la Segunda Guerra Mundial). Estos sucesos ponen de manifiesto las dificultades del multilateralismo para encontrar soluciones a los conflictos armados y manejar sus consecuencias humanitarias.

EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

En diciembre de 2019 surgió el nuevo coronavirus en la provincia de Hubei, en China. Nombrado covid-19 por la OMS, en semanas alcanzó a Europa y después a Estados Unidos y Latinoamérica, a causa del tránsito internacional de personas contagiadas. La rapidez de la transmisión y el enorme potencial de letalidad del virus han demandado acceso rápido a la información y transparencia de datos de los países. La explosión de casos y muertes en Italia y España, países desarrollados y con sistemas de salud estructurados, ejemplificó la dimensión y la gravedad de la crisis sanitaria mundial, que necesitará una intensa movilización multilateral para dar una respuesta

mínimamente integrada.

Una oms fortalecida, bien financiada, transparente y ágil es un escenario no solamente posible, sino deseable.

Ante este entorno de diseminación del covid-19, había que activar los mecanismos internacionales previstos en el Reglamento Sanitario Internacional de 2005, el instrumento jurídico internacional concebido para ayudar a proteger a todos los Estados contra la propagación de enfermedades. Muy pronto se hizo evidente que la magnitud de la pandemia de covid-19 y sus efectos en el campo de

la salud traerían enormes consecuencias económicas, sociales, laborales, educativas y de conducta. La respuesta a estos desafíos disruptivos va mucho más allá de la capacidad individual de reacción de los países, sea por una crisis sin precedentes, sea por la interdependencia que entraña las posibles soluciones.

En efecto, la dimensión internacional de la pandemia de covid-19 ha desatado respuestas aisladas y de notoria incapacidad de muchos países, ante la complejidad de obtener recursos (compra de materiales y equipos en el mercado internacional) para prevenir y poner freno, a la enfermedad en su territorio. A ello se suma la interdependencia asimétrica que condiciona la capacidad de los Estados de asegurar los recursos

materiales, técnicos y científicos de prevención y mitigación de la enfermedad no solo para sí mismos, sino para la colectividad de los Estados (condición objetiva para enfrentar eficazmente la pandemia).

Las organizaciones internacionales y el multilateralismo son el entronque para la búsqueda de soluciones, un espacio seguro para el intercambio de información científica, con marco legal consolidado y con transparencia. Son, por ende, la plataforma para la cooperación técnica y científica necesaria para enfrentarse a un desafío ya equiparado al de la reconstrucción de posguerra.

LA OMS Y LA ONU ANTE EL COVID-19

La pandemia de covid-19 ha puesto a la OMS ante los ojos del ciudadano común, aislado en su casa, preocupado por su futuro y el de la humanidad, y ávido de información precisa y confiable, en un ambiente político de incertidumbre y poca confianza en las instituciones. De órgano técnico ubicado en la distante Ginebra, la OMS se ha convertido en la organización internacional de salud de más credibilidad y visibilidad en el mundo. En más de 70 años de existencia, la OMS ha logrado mantener su reputación de excelencia científica, fiabilidad y confianza. Su cuerpo técnico está compuesto por expertos en salud pública con larga experiencia y reconocimiento internacional, y sus decisiones, resoluciones y normas técnicas, con o sin poder mandatorio, son observadas internacionalmente. Para eso, contribuye el hecho de que sus decisiones las toman los propios Estados miembros, en delegaciones formadas por ministros de salud y representantes diplomáticos en las asambleas mundiales de salud que se realizan todos los años en Ginebra.

Con un presupuesto anual de alrededor de 2000 millones de dólares, la Organización tiene la responsabilidad de apoyar a los 194 países miembros y lo hace por medio de 6 oficinas regionales y 148 nacionales, donde se ocupan de temas de salud global, desde las emergencias sanitarias y desastres naturales hasta la investigación de nuevos medicamentos, el acceso universal a los servicios de salud, las enfermedades crónicas y las transmisibles, y muchos otros. A pesar de la amplitud geográfica y temática de su mandato, la organización ha logrado mantenerse actualizada y orientada técnica y científicamente y en los últimos años ha perfeccionado sus instrumentos de transparencia y eficiencia. Por ejemplo, la página en internet de programa y presupuesto tiene información sobre flujos de recursos, principales donantes, países y programas recipientes, y temas priorizados. Es una herramienta de control y vigilancia para sus miembros. Además, hay que reconocer los avances obtenidos con su reciente reforma, con la cual se fortaleció el sector de emergencias sanitarias, que ganó autonomía y agilidad.

Gracias a su reputación de excelencia y de organización poco permeable a presiones políticas (más allá de las lecciones aprendidas con emergencias recientes, como el ébola en 2014, 2018 y 2019), la OMS encabeza el esfuerzo internacional de respuesta a la pandemia de covid-19, al frente del sistema de las Naciones Unidas, así como entre la gran mayoría de los países. Un importante ejemplo de esta articulación entre

agencias e instituciones es el Plan Global de Respuesta Humanitaria. Con el objetivo de abordar los riesgos y el impacto de la pandemia en las personas más vulnerables en los países afectados o con alto riesgo de enfrentar una crisis humanitaria, el plan que se lanzó el 25 de marzo de 2020 estipula tres prioridades estratégicas: contener la propagación de la pandemia y disminuir la morbilidad y la mortalidad; reducir el deterioro de los activos humanos y los derechos, cohesión social y medios de vida, y proteger, ayudar y defender a los refugiados, los desplazados internos, los migrantes y las comunidades de acogida particularmente vulnerables. Como una forma de dar coherencia a la respuesta al covid-19 del sistema de las Naciones Unidas, el plan reúne los llamados de financiamiento de agencias de la ONU y complementa otros planes, como los de la Cruz Roja Internacional y la Media Luna Roja. También incluye aportes de organizaciones no gubernamentales y consorcios que han sido fundamentales para incorporar las perspectivas de los actores locales e involucrar a la sociedad civil.

La oms y el sistema de las Naciones Unidas ofrecen la oportunidad de un multilateralismo cooperativo técnico-científico renovado en el mundo posterior al covid-19, en el cual la cooperación internacional sea la base de la respuesta a las amenazas y emergencias sanitarias. Una oms fortalecida, bien financiada, transparente y ágil es un escenario no solamente posible, sino deseable. Los riesgos de la fragmentación de la agenda de salud global son muchos y se deben evitar. Países y organizaciones internacionales deberán establecer nuevas alianzas sinérgicas para que en el futuro las respuestas sean más rápidas, los recursos suficientes y expeditos y la información confiable y sustentada.

POR UN PANAMERICANISMO COOPERATIVO

El Director General de la oms, Tedros Ghebreyesus, declaró el 30 de enero de 2020 que el brote de covid-19 era una emergencia de salud pública de importancia internacional. El primer caso en el continente americano se había confirmado en Estados Unidos 10 días antes. Desde entonces, el covid-19 se ha propagado a los 54 países y territorios de la región. De acuerdo con su informe oficial de abril de 2020, la ops activó los equipos regionales y nacionales de gestión de incidentes para dar apoyo a las actividades de los ministerios de salud y otras autoridades nacionales respecto de la vigilancia, capacidad de laboratorio, servicios de atención médica, prevención y control de infecciones, manejo clínico y comunicación de riesgos, en consonancia con las líneas prioritarias de acción. La Organización ha elaborado, publicado y difundido documentos técnicos confiables para guiar las estrategias y las políticas de los Estados miembros dirigidas a hacer frente a la pandemia en sus territorios.

La ops (que es la oficina regional de la oms para América y, a la vez, agencia especializada en salud del Sistema Interamericano) ha asumido un papel protagónico en la respuesta a la pandemia. La ops se ha convertido en referencia de información precisa y confiable y ha reafirmado mucho de su prestigio regional y aun global, dadas sus alianzas y su localización estratégica en Washington DC. Se ha ganado ese prestigio en 118 años de existencia y cooperación prestada a todos los países de América.

Pese a los pocos casos registrados en el hemisferio al inicio de la pandemia, la OPS empezó con antelación los preparativos y logró avanzar en algunas semanas sus acciones, lo que ha resultado crucial para el apoyo que ha brindado a los países. Su presencia diaria en los medios de comunicación de alcance mundial, regional y nacional, así como en las redes sociales, ha ayudado igualmente a difundir la importancia de respetar las medidas de contención y distanciamiento social. Ministros de salud, jefes de Estado y de gobierno se han beneficiado de la presencia de los representantes de la OPS en sus conferencias de prensa y declaraciones públicas.

La excelencia técnica y científica de la OPS le ha permitido evitar la polarización de su agenda en un momento de tensiones en el hemisferio. Curiosamente, la posición firme de neutralidad adoptada por la Organización ha generado como efecto colateral positivo un fenómeno de enorme transcendencia política: el poder de su confiabilidad y capacidad de diálogo —y acción— con todos los actores y gobiernos de la región. Como tiene la salud como única prioridad y la cooperación como herramienta, ha desempeñado un papel fundamental de facilitador y ha ejercido su poder de convocatoria, con lo que ha logrado construir puentes de diálogo y entendimiento mutuo.

Ante una pandemia de grandes proporciones y letalidad como la de covid-19, cuando la búsqueda de soluciones conjuntas, articulación, coordinación y sinergias nunca ha sido tan necesaria, la OPS se destaca como organización panamericana con capacidad de reunir a todos los actores y países para trabajar de forma unificada y articulada para dar respuestas a la crisis sanitaria. Por su presencia en los países, sus mecanismos de negociación y compras públicas de insumos de salud, como vacunas, equipos y medicamentos, y su excelencia técnica para orientar a los Estados durante la tormenta y evitar trampas comunes en estos momentos, como compra de respiradores inadecuados o cubrebocas y equipos de protección de mala calidad, la OPS reúne todas las condiciones para liderar la respuesta a la pandemia, junto a los gobiernos nacionales, las agencias internacionales y los actores subregionales.

MULTILATERALISMO TÉCNICO-CIENTÍFICO Y SU PODER SIMBÓLICO

El análisis del papel que el multilateralismo cooperativo con perfil técnico-científico que ha desempeñado en las relaciones internacionales no debería limitarse a la dimensión tangible de los movimientos de las organizaciones y agencias internacionales, además de las acciones nacionales convergentes con la gobernanza técnico-científica. En efecto, la ecuación analítica de la realidad no puede dejar de considerar la dimensión y el poder simbólico de las acciones de las organizaciones internacionales.

La dimensión simbólica de la OMS es, por decirlo así, una realidad intangible. La dimensión simbólica no existe solo en las decisiones nacionales que siguen las recomendaciones y orientaciones de la OMS y la OPS. Lo simbólico alcanza y se inserta en los niveles subnacionales, regionales y locales, conquista y aumenta su capilaridad en el sector privado y en la sociedad civil de todos los niveles y rincones.

La ciencia ha sido objeto de ataques que han puesto en peligro las evidencias científicas y la toma de decisiones individuales y colectivas.

El poder simbólico de la oms se confunde con el poder simbólico de la ciencia, o bien se convierte en su vocero simbólico. Esta amalgama, en este momento, se transforma en una poderosa coraza para defender y adoptar valores trascendentes que comparten el mundo occidental y el

nuevo mundo que se dibuja en las relaciones internacionales. El poder simbólico de la oms y su mensaje derivado y vinculado a la ciencia han alcanzado y penetrado en sectores amplios del ámbito público, donde la sociedad civil y el sector privado constituyen la opinión pública, con el consecuente influjo en las esferas gubernamentales. Las recomendaciones de la oms y de la ops sobre protocolos de prevención y tratamiento del covid-19 han sido invocadas y aceptadas por los más distin-

tos gobiernos. Se enmarcan en un territorio de racionalidad y ética científicas que ha servido para acotar o incluso contrarrestar intereses opuestos de los campos político, económico, social y religioso.

Aun así, cabe señalar que la esfera pública hoy está muy influida y a veces determinada por las comunicaciones y redes virtuales, por las que circulan y se reproducen, junto con la información confiable, las noticias falsas. La ciencia y los conocimientos científicos han sido objeto de ataques y mentiras que han puesto en peligro las evidencias científicas y la toma de decisiones individuales y colectivas. En este contexto, las organizaciones internacionales emergen como fuentes confiables de información y orientación. Así ha pasado con la oms y la ops en la crisis causada por el covid-19.

El poder simbólico, como parte de la ecuación analítica para investigar el multilateralismo cooperativo técnico-científico emergente, propone asimismo una agenda de investigación futura para mejor ubicar el alcance de la relación global-local y sus consecuencias en las esferas públicas de los estados nacionales.

“BIFURCACIÓN” ENTRE SOBERANISMO Y MULTILATERALISMO

Si tomamos el concepto de “bifurcación” acuñado por el científico Ilya Prigogine, premio Nobel de Química (1977), para explicar la evolución de la ciencia, diremos que el mundo se enfrenta ahora a una transformación estructural sin precedentes que podría abrir una bifurcación de dos caminos: uno dirigido a la tradicional soberanía, más próximo al paradigma hobbesiano, donde prevalecerán las decisiones nacionales con un mínimo de coordinación y cooperación internacional; y el otro, multilateralista, en el que prevalece un paradigma grociano/kantiano en que la cooperación internacional se convertiría en el principal instrumento de las relaciones internacionales para la convivencia y la toma de decisiones ante riesgos globales como el covid-19 y el cambio climático.

El covid-19 sería el determinante de esta bifurcación en el horizonte próximo, por analogía a la forma en que evolucionan las ciencias, según Prigogine. El camino del multilateralismo cooperativo técnico-científico, anclado en las organizaciones internacionales, como la OMS, la OPS y otras, es la vía que conduciría a la gobernabilidad global de procesos que, de otra manera, es decir, de forma unilateral o soberanista, no se sustentarían al paso del tiempo ni, mucho menos, en las esferas públicas nacionales o ampliadas.

¿HACIA UN NUEVO MULTILATERALISMO?

La experiencia de cooperación internacional de la OMS y de la OPS en el ámbito americano indica que el multilateralismo cooperativo técnico-científico es un camino posible, viable y necesario para superar la crisis del multilateralismo y para afrontar los nuevos desafíos en un escenario inédito de enormes retos para la gobernanza global ante el surgimiento y las consecuencias del covid-19. 