

Problemas a escala mundial, la respuesta multilateral y la transición del orden mundial

Fulvio Attinà¹

Resumen

Hace setenta años, las instituciones mundiales, creadas por los líderes de los países occidentales, formaron políticas mundiales para hacer frente a los problemas financieros, comerciales y de seguridad. Tales instituciones y políticas fueron la piedra angular del orden político mundial. En los años siguientes, recibieron el consentimiento de muchos Estados y la oposición abierta de países insatisfechos. Tal oposición resultó en la deslegitimación de las políticas. El artículo analiza la reconfiguración del orden político mundial en la actualidad bajo el supuesto de que el orden depende de la voluntad de los Estados de formular políticas mundiales hacia los mayores problemas del mundo y la consiguiente aprobación de políticas internas coherentes con las mundiales.

Palabras clave: orden mundial, Multilateralismo, problemas de escala mundial, políticas públicas mundiales

Abstract

Seventy years ago, world institutions, created by the leaders of Western countries, formed world policies to deal with financial, trade, and security problems. Such institutions and policies were the cornerstone of the world political order. In the following years, they received the consent of many states and the open opposition of dissatisfied countries. Such opposition resulted in the delegitimization of policies. The article analyzes the reconfiguration of the world political order today under the assumption that order depends on the willingness of states to form world policies towards the world's biggest problems and the consequent approval of internal policies consistent with world policies.

Keywords: World order, Multilateralism, World-scale problems, World public policies

¹ Profesor emérito de ciencia política en el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Catania (Italia). Es autor, entre otros libros, de *The Global Political System* (2011); coautor de *L'Unione europea. Governo, istituzioni, politiche* (2010), y curador de *World Order Transition and the Atlantic Area* (2021)

Introducción

La primera sección de este capítulo destaca la transición de un orden político ineficaz a uno nuevo. El concepto de interregno de Gramsci es utilizado por los científicos para nombrar un momento tan incierto de desorden y cambio en la vida de los sistemas políticos. El enfoque de la sección es la transición actual del orden político mundial. La segunda sección llama la atención sobre el multilateralismo como herramienta adecuada para responder a los problemas globales. La hipótesis es que el mundo globalizado e interconectado debe enfrentar problemas que afectan fuertemente las relaciones internacionales y el orden mundial. Como resultado, la sección final de este documento establece que la política multilateral será objeto de preocupación para las coaliciones de países, especialmente aquellos en una posición de liderazgo, que están proyectando el próximo orden mundial.

El ciclo de vida de la orden americana y la fase de transición

El orden político surge de dos condiciones interrelacionadas. En primer lugar, la autoridad política conferida a las instituciones encargadas de formular políticas en respuesta a problemas colectivos. En segundo lugar, dotar a las instituciones de un adecuado proceso de toma de decisiones para conformar políticas que los sujetos acepten como legítimas tanto por ser hechas respetando las reglas como por sus efectos positivos. La legitimidad de las políticas es esencial para aumentar la probabilidad de cumplimiento e implementación por parte de todos o casi todos los destinatarios de las políticas. De hecho, el desorden mundial actual surge de la deslegitimación que despierta la insatisfacción de los líderes estatales, incluso de los países occidentales, que ven sus expectativas no consideradas por las políticas mundiales existentes.

George Modelski (1999) dibujó el ciclo de vida de los órdenes hegemónicos del sistema político mundial de los últimos cinco siglos. El ciclo dura aproximadamente un siglo y se desarrolla a través de cuatro fases, que son la implementación y amplificación, la deslegitimación, la reconfiguración de las coaliciones y la Guerra Mundial o la macrodecisión sobre el cambio de orden. La presente sección llama la atención sobre las fases pasadas del orden mundial estadounidense. El análisis destaca la importancia del multilateralismo para establecer el orden mundial en la primera fase, y los efectos deslegitimadores que el creciente desacuerdo sobre las instituciones y políticas multilaterales tuvo en el orden en las fases siguientes.

En el modelo de Modelski, los órdenes hegemónicos mundiales de los últimos cinco siglos entraron en vigor después de una guerra mundial. Thompson (2020) sugirió que las transformaciones a largo plazo pueden alterar las fases de reconfiguración y macrodecisión de la coalición. En consecuencia, propuso que se aborde la transición del orden desde un

ángulo diferente. Pero la guerra de Putin en Ucrania ha provocado una confrontación entre dos coaliciones de países que sumerge al orden mundial en un estado de desorden que se asemeja a un conflicto violento y al estado de guerra que conduce a una nueva ronda de orden mundial. Algunos estudiosos han predicho tal condición (Babic, 2020; Bauman, 2012; Stahl, 2019) recordando la frase de Gramsci de 1931 “lo viejo está muriendo y lo nuevo no puede nacer; en este interregno aparece una gran variedad de síntomas mórbidos” (Gramsci, 2005).

Poco después del final de la Segunda Guerra Mundial, la coalición occidental creó instituciones políticas multilaterales para responder a los problemas que los líderes políticos occidentales consideraban las principales causas del conflicto internacional. Estos fueron los problemas de proporcionar seguridad a los Estados contra la agresión militar, reconstruir y estabilizar la economía mundial y poner fin al colonialismo. Para reducir la violencia y aumentar la seguridad de los Estados, otorgaron al Consejo de Seguridad de la ONU el poder de autorizar sanciones económicas y diplomáticas, así como acciones militares contra el Estado que comete una agresión letal contra otro Estado. Para dar a las economías nacionales la oportunidad de crecer y a la economía mundial las condiciones para estabilizarse y crecer, las instituciones de Bretton Woods (FMI y BM) y la organización que nació de la conferencia sobre el Acuerdo General sobre comercio y aranceles (GATT) aprobaron políticas mundiales para la estabilidad cambiaria y la libre circulación de capitales de inversión, y para la reducción de aranceles comerciales. La construcción de Estados-nación soberanos, democráticos, seguros y económicamente viables que reemplazaran a todas las colonias existentes era competencia de las potencias colonialistas con el apoyo de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods. Las políticas que abordaban estos problemas eran coherentes con los valores y principios de la coalición de los países occidentales.

Pocas décadas después de la guerra mundial, la política para poner fin al dominio colonial se logró mediante la aplicación del principio de autodeterminación. En muchos casos, esta política tuvo resultados decepcionantes. Especialmente en África, los nuevos Estados se encontraron con desorden político e ineficiencia económica. La política que aborda la seguridad frente a la agresión militar se implementó mediante la creación del mecanismo de operaciones de mantenimiento de la paz. El mecanismo ha logrado el objetivo de impedir la conquista de un Estado por agresión militar (Attinà, 2011: 115-119) pero tuvo resultados mixtos en otros conflictos violentos como la ocupación territorial parcial de un Estado y las guerras civiles. Las políticas mundiales de estabilidad y crecimiento económico y la reducción de los aranceles comerciales sacaron a las economías nacionales y mundiales de la crisis bélica, pero con resultados y beneficios desiguales para diferentes grupos de países.

A fines de la década de 1960, el crecimiento económico de los países occidentales alcanzó su punto máximo. Desde entonces, la turbulencia golpeó los mercados financieros con consecuencias tanto para la riqueza de los países desarrollados como para la economía estancada de los nuevos estados independientes. Los problemas económicos tuvieron un impacto negativo en la política internacional desde el centro hasta la periferia del mundo. El minilateralismo prevaleció sobre el multilateralismo en materia económica. Las ruinas del fin de la política monetaria y financiera de Bretton Woods en 1971-1973 no fueron fijadas por el FMI. Las finanzas mundiales fueron dominadas por inversores privados. La política comercial del GATT se encontró con una resistencia creciente a aprobar la reducción arancelaria de productos estratégicos. Poco a poco, se fue alineando con bloques comerciales regionales y acuerdos minilaterales.

El retorno decreciente de las políticas financieras y comerciales y la consiguiente deslegitimación de las instituciones de formulación de políticas fueron de la mano con el mayor activismo y flexibilidad de la política exterior de los países importantes. La Rusia post soviética accedió a la OMC. China se unió a la ONU, el FMI y la OMC. Los nuevos países industrializados aspiraban a invertir los logros económicos en el dominio político y construir el núcleo de una nueva alineación política. Brasil, Rusia, India, China y más tarde Sudáfrica comenzaron a coordinarse en el grupo BRICS. Desde 1999, las reuniones del G20 han reunido a líderes de países con diferentes puntos de vista sobre el orden estadounidense y el estado de la jerarquía mundial actual. Sin embargo, la elasticidad de la política exterior no desencadenó el proceso de reconfiguración de las coaliciones existentes. La pelota estaba en la cancha de los grandes Estados: Estados Unidos, China y Rusia. Los grandes Estados del segundo lugar, como India, Brasil, Irán y Turquía, ansiosos por darse roles primarios en la política mundial, se han enfrentado a los planes de los tres principales. Su preferencia por el mundo multipolar está patrocinada por Rusia y China, cuya estrategia es favorecer el debilitamiento del orden existente bajo el liderazgo de Estados Unidos.

¿Pretenden Estados Unidos, China y Rusia cerrar el ciclo del orden mundial actual? ¿Tiene cada uno de ellos la voluntad, los recursos y las cualidades para convertirse en el núcleo del nuevo orden mundial? En política, el revisionismo es la inclinación para cambiar algo que se ha decidido y está en vigor. Con este fin, el Estado revisionista desarrolla el poder económico y financiero nacional, se dedica a la acumulación de armamento y cultiva habilidades diplomáticas para ampliar el círculo de los Estados amigos. Además, el Estado revisionista no cumple con las políticas existentes como solía hacerlo y se espera que lo haga. Por el contrario, pretende cambiar el acuerdo existente sobre las instituciones de formulación de políticas y calificar sus propios valores como los valores apropiados para el orden mundial. El Estado del status quo, en cambio, acepta las políticas mundiales existentes y defiende las instituciones de formulación de políticas que mantienen el orden existente.

Dado que la aspiración de los Estados conservadores y revisionistas no se puede cumplir de forma aislada, es esencial compartir la aspiración con una gran coalición de Estados. En tal condición, los Estados que quieren liderar la conservación o el cambio de orden deben esforzarse por construir la coalición capaz de derrotar a la coalición opuesta, también en riesgo de conflicto violento. En resumen, se dedican a desarrollar tanto los recursos materiales como las cualidades ideológicas y empresariales, el llamado poder blando, que son el requisito para liderar una gran coalición de Estados.

En tal perspectiva, la guerra en Ucrania es el caso adecuado para poner a prueba la disposición de los tres estados a actuar como estados revisionistas y de status quo.

La Segunda Guerra Mundial puso a los Estados Unidos en posición de construir una coalición tremenda pero desigualmente cohesionada de países que compartían intereses y, hasta cierto punto, cultura. Hoy, los miembros principales, es decir, los países europeos, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda, no dejan de comprometerse con los valores del orden de posguerra de la democracia, la sociedad abierta, el liberalismo económico y el libre comercio. En general, poseen más de las tres cuartas partes del producto interno bruto mundial y del gasto militar y apoyan el status quo con sus grandes recursos. Con el paso del tiempo, la capacidad de reunión de los presidentes estadounidenses ha ido disminuyendo. Sin embargo, es posible mantener inalterado el papel de la coalición en la transición a la segunda hegemonía estadounidense si el proyecto del nuevo orden atrae también a los países que ahora se inclinan por China y Rusia.

El objetivo principal de China es lograr el liderazgo en la formulación de políticas, al menos en un estado de igualdad con los Estados Unidos, aumentando el poder económico y creando una relación cercana con los estados que comparten la opinión de que las políticas de orden de posguerra son una restricción a la soberanía de los estados. Faltan pruebas de que los líderes chinos tienen un plan para construir la coalición revisionista, pero, dado que la economía es la base del crecimiento de China, la fungibilidad política del poder económico plantea la preocupación de los países del status quo. China ejerce influencia sobre los países vecinos al utilizar el gran mercado nacional y el poder financiero en instituciones como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura y el Banco Asiático de Desarrollo en competencia con las instituciones de Bretton Woods. Además, la presencia de China en África ha estado creciendo rápidamente. La exportación e importación de China con los países subsaharianos ha superado las relaciones comerciales tradicionales con los países occidentales, en su mayoría de la UE. Por último, la participación de China en las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU y la reconstrucción posterior al conflicto en África ha crecido y aumentará porque los gobernantes africanos aprecian el enfoque chino que evita presionar por la construcción de instituciones democráticas, la construcción de la legalidad y la interacción con las organizaciones de la sociedad civil (Hodzi, 2018).

Además de contrastar a la OTAN y la Unión Europea como organizaciones rivales, la proyección principal de Rusia es hacia el área que rodea las fronteras nacionales, como lo demuestra la guerra contra Ucrania. La política de Rusia combina varios medios y acciones de deslegitimación del orden, incluidas operaciones de inteligencia, manipulación política y campañas de desinformación, además de acciones militares, pero los esfuerzos por construir una coalición que apoye el diseño del nuevo orden mundial apenas tienen éxito. En resumen, Rusia causa dificultades y problemas a las otras partes del proceso de transición, pero con menos recursos económicos y malas cualidades de liderazgo.

En conclusión, sobre la base de la reconfiguración actual de las coaliciones y la alta presión revisionista, se llama la atención sobre la formación de la respuesta política a los problemas a escala mundial causados por macro transformaciones sociales, tecnológicas, económicas e ideológicas. La hipótesis es que los síntomas mórbidos de Gramsci del tiempo de interregno actual conciernen a las instituciones políticas mundiales porque el cambio de orden se entrelaza con la formación multilateral de políticas mundiales hacia problemas de escala mundial.

Problemas a escala mundial y multilateralismo

El multilateralismo es el nombre de muchas formas de cooperación internacional que son esenciales para la política mundial contemporánea. Tales formas de cooperación son diferentes entre sí, así como de la cooperación multilateral de las conferencias de posguerra que se crearon para responder a los problemas de ese momento (Ruggie, 1993). A partir de la lección del multilateralismo de la posguerra, la presente sección analiza este mecanismo de formulación de políticas como la forma efectiva de construir políticas públicas mundiales para responder a los problemas de gran alcance que afectan a todos los Estados. La guerra en Ucrania y la consiguiente confrontación condujeron al proceso de reconfiguración de las coaliciones y al comienzo de la fase de macro-decisión. En consecuencia, el argumento de este documento es que la lección del multilateralismo no se perderá y que se retomará en el proyecto del próximo orden mundial.

A principios del siglo XX, los líderes políticos y académicos reconocieron las macro transformaciones emergentes y reflexionaron sobre la consiguiente formación del espacio político mundial creado por problemas a escala mundial. El cambio tenía que hacer que los gobiernos tomaran conciencia de la necesidad de construir instituciones mundiales que, basadas en la autoridad y la legitimidad que les otorgan los propios Estados, pudieran formular políticas para responder a los problemas a escala mundial. Los Estados europeos crearon organizaciones internacionales para abordar el aspecto internacional de las funciones que normalmente ejercen los gobiernos nacionales, como el transporte ferroviario y el servicio postal a través de las fronteras estatales. Después de la Primera

Guerra Mundial, los líderes estatales reconocieron el beneficio de asignar responsabilidades en el campo de la seguridad a la Sociedad de las Naciones y, después de la Segunda Guerra Mundial, establecieron las Naciones Unidas. El tema principal, de entonces y de ahora, es el reconocimiento de los Estados soberanos de ser miembros de una sola política mundial y conferir a las instituciones mundiales la autoridad de formar políticas de alcance mundial. Para hacer frente a tal problema, los Estados deben recibir las políticas como legítimas. Para ser legítima, una política mundial debe formarse respetando el principio que hoy se llama de propiedad nacional, es decir, con la participación de todos los Estados en la formación de la política mundial y con la consiguiente formación de políticas de implementación a nivel estatal de manera consistente con la política mundial y la cultura política del Estado.

El proceso de doble nivel, mundial y nacional, no solo establece obligaciones legales para las partes que firman tratados de derecho internacional, sino que crea políticas, es decir, conjuntos coherentes de principios, reglas y programas para abordar los problemas a través de recursos organizativos, humanos y financieros. Para ello, es esencial un acuerdo sobre la recaudación de los recursos y sobre los costes de la política. Todos los Estados deben apoyarlas en proporción a los recursos de cada Estado y a los beneficios que cada estado obtenga de la política. La evaluación de los costos de la política multilateral está vinculada al paradigma de la política, es decir, a la comprensión compartida de la naturaleza y las causas del problema a partir de las cuales se deciden los objetivos y las herramientas de la política. El paradigma está formado por funcionarios de instituciones, diplomáticos nacionales y expertos en políticas en las etapas preliminares y tempranas del proceso multilateral para evitar un debate definitorio continuo durante el proceso de formulación de políticas. Sin embargo, se reconoce que el paradigma compartido puede no ser el correcto e incluso puede obstaculizar la formación de políticas si amplía la distancia entre las posiciones de las partes (Coleman et al., 2021). Por último, la respuesta política no debe incluir la incertidumbre sobre los efectos en los Estados interesados. El término “problema perverso” se utiliza para nombrar los problemas que no están exentos de incertidumbre sobre los efectos adversos para una o todas las partes interesadas, una condición común cuando están en juego problemas mundiales (ver Carr and Lesniewska, 2020). Cuando se producen estas situaciones, el proceso de formulación de políticas podría ralentizarse, encallar o terminar con una mala decisión si se dejaban de lado los problemas y las medidas con efectos inciertos.

En resumen, la formación de políticas multilaterales que se implementen con políticas nacionales coherentes es el medio para evitar los daños causados por las diferentes políticas de respuesta nacionales que chocan entre sí y perpetúan los problemas colectivos. Esto es crucial en el mundo contemporáneo porque el número de problemas a escala mundial está creciendo. Los desastres actuales causados por el calentamiento climático y las fuentes de

energía, las pandemias y la migración forzada ocupan un lugar destacado en la agenda de las instituciones multilaterales, específicamente la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) para el clima, la Organización Mundial para la Salud (OMS) para la salud y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Marítima Internacional (OMI) y otras organizaciones internacionales que se ocupan de la migración forzada. Estos problemas se suman a los problemas mundiales tradicionales de finanzas, comercio y seguridad del Estado, cuyas políticas mundiales han sido deslegitimadas y necesitan ser reformadas.

La política mundial hacia el problema del calentamiento global es el ejemplo adecuado de las características positivas de la formulación de políticas multilaterales. Durante las últimas tres décadas, desde la creación de la CMNUCC, en 1992 hasta el Acuerdo de París de 2015, los Estados se esforzaron por construir la respuesta mundial al cambio climático que finalmente lograron por consenso. El Acuerdo, que ha sido ratificado por todos los Estados con la notable excepción de Irán, Irak y Libia, compromete a los gobiernos a producir políticas nacionales consistentes con los objetivos, estándares y cronogramas de la política mundial que apunta a descarbonizar la producción industrial, el transporte, la infraestructura, los sistemas de aire acondicionado, la cría de animales, los cultivos agrícolas y todo lo que hay que descarbonizar. También permite a los gobiernos tomar medidas de compensación de carbono. La política climática mundial es un proceso continuo, afectado por la guerra en Ucrania, pero el modelo es claro (Abdenur 2021). El Acuerdo otorga a los Estados la propiedad de la formulación de políticas y la implementación de políticas, y asigna a la institución mundial, la CMNUCC, la organización de la formulación de políticas, el monitoreo de la implementación de políticas por parte de los estados (ver FCCC, 2021), la organización de la ayuda financiera y técnica a los Estados que necesitan apoyo para la implementación, y el estudio de las reformas y mejoras necesarias. También incluye la colaboración con partes interesadas no estatales que apoyan el proceso con conocimientos, asesoramiento, supervisión independiente y otros recursos.

Según Ruggie (1993), la toma de decisiones multilateral se basa en (a) principios de política acordados por todos los Estados al comienzo del proceso, (B) igualdad de derechos de toma de decisiones de todos los Estados y (c) no discriminación en la implementación de políticas. La primera condición garantiza que los gobiernos nacionales se comprometan a formular políticas internas coherentes porque los principios de la política mundial son coherentes con sus propios principios nacionales. La segunda condición es la base de la legitimidad política. Sin embargo, la desigualdad en los derechos de toma de decisiones no siempre tiene consecuencias negativas. Pueden aportar los recursos que proporcionan los Estados que se benefician de derechos especiales para la toma de decisiones, aunque estos Estados pueden reducir la flexibilidad y la legitimidad de la toma de decisiones para

proteger sus propios intereses. La igualdad de derechos en la toma de decisiones, por otro lado, puede tener efectos negativos porque todos los Estados tienen poder de veto. Las instituciones que lanzaron las políticas financieras y de seguridad fundacionales del orden mundial actual tienen derechos de toma de decisiones desiguales que han sido legitimados por los Estados que cumplen con esa regla de decisión. La tercera condición no plantea problemas una vez que se acepta que los Estados con derechos especiales de toma de decisiones tienen influencia en la implementación de la política.

El multilateralismo es la forma adecuada de responder a los problemas a escala mundial si los Estados forman políticas internas coherentes con la política mundial que, en consecuencia, tiene la forma de una política marco. Por el contrario, las respuestas unilaterales y minilaterales a los problemas a escala mundial que no son consistentes con las políticas mundiales chocan y, como resultado, prolongan e incluso agravan los problemas. Además, el multilateralismo produce políticas efectivas si las instituciones políticas realizan dos tareas que son monitorear y ayudar a la implementación de la política. El monitoreo incluye acciones contra los Estados que quieren poner los costos de la respuesta en los presupuestos de los otros Estados, es decir *free-riding*, pero sobre todo consiste en presionar para que se cumplan las normas y los plazos de la implementación programada de la política. La asistencia significa dar recursos financieros y técnicos a los países que necesitan ayuda porque carecen de las capacidades y los recursos necesarios. Por cierto, el resultado de tales tareas es la capacidad de la institución para evaluar la efectividad de la política y, en consecuencia, actualizarla. De esta manera, el método multilateral de formulación de políticas establece un bucle que involucra tanto a la institución como a los gobiernos nacionales en el proceso continuo de formulación, implementación y evaluación de políticas, y reforma de políticas.

El ciclo de formulación de políticas multilaterales contrasta el modelo de arriba hacia abajo (*top-down*) y el modelo de abajo hacia arriba (*bottom-up*) que se utilizan para responder a los problemas a escala mundial. El modelo descendente asigna la autoridad primaria a la institución que intenta proteger la implementación de la política para evitar el incumplimiento. El modelo ascendente, en cambio, asigna la autoridad primaria a los Estados. En el modelo de bucle, los Estados y la institución comparten la autoridad en la toma de decisiones y en la implementación, lo que aumenta la legitimidad y la eficacia de la política. Las instituciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial que crearon las políticas de finanza mundial y de seguridad del Estado utilizan principalmente el modelo de arriba hacia abajo. Este fue el acuerdo impuesto por los países occidentales en las conferencias que dieron vida a las instituciones de Bretton Woods y a las Naciones Unidas. El GATT/OMC y la política comercial mundial, en cambio, son hijos de un proceso multilateral diferente que utiliza el modelo ascendente y, en una medida moderada, el

modelo de bucle. El modelo de bucle cobró vida más tarde y la CMNUCC lo logra mejor para formar la política contra el calentamiento climático. Tal política es el claro ejemplo de cómo funciona el modelo de bucle. Además de supervisar la aplicación nacional con el mecanismo de las CDN o Contribuciones Determinadas a nivel Nacional quinquenales, la institución normativa tiene el mandato de mejorar la creación de capacidad de los Estados que necesitan asistencia para aplicar la política.

El monitoreo de la implementación requiere el establecimiento de metas e indicadores compartidos e instrumentos de medición y evaluación de las medidas implementadas por cada Estado para alcanzar las metas. Por supuesto, también implica que el Estado miembro informe fielmente a la oficina designada de la institución política. Dado que el deber de implementación de todos los Estados depende de las circunstancias específicas de cada país, la institución política debe proporcionar fondos y recursos a los Estados necesitados. La institución política llevará a cabo dicha tarea, como es el caso de la CMNUCC, al recibir el apoyo de los países donantes y las partes interesadas no estatales, incluidas las ONG, la comunidad científica y todas las agencias relevantes (Ivanova and Escobar-Pemberthy, 2021).

Conclusiones

La premisa del presente trabajo ha sido que todos los países enfrentan los efectos de problemas colectivos de alcance mundial y son conscientes de estar todos dentro del espacio político mundial creado por tales problemas. En consecuencia, los líderes políticos estatales reconocen que los Estados son los miembros soberanos y desiguales de una política mundial que debe formular acciones con el consentimiento de las grandes, medianas y pequeñas potencias. En consecuencia, el argumento del capítulo es que los gobiernos no pueden pasar por alto la experiencia del multilateralismo como un instrumento apropiado de respuesta a los problemas colectivos mediante la creación de políticas mundiales que deben implementar a través de la formación de políticas nacionales coherentes con las mundiales. En el orden mundial actual, los Estados aceptan ser miembros de instituciones multilaterales que no cumplen plenamente con el principio de igualdad de derechos en la toma de decisiones. Además, algunas instituciones tienen un poder reducido para ejercer control sobre la convergencia de las políticas nacionales con las políticas institucionales.

En resumen, la forma plena de formulación de políticas multilaterales ejercida a través de instituciones que otorgan iguales derechos de toma de decisiones a todos los Estados y supervisan la implementación de políticas coexiste con la forma imperfecta de formulación de políticas multilaterales de las instituciones que carecen de una de estas condiciones. En la fase actual de transición de orden, tanto las instituciones y políticas multilaterales de pleno derecho, como la OMC y la política comercial mundial, como las imperfectas, como las instituciones y políticas de Bretton Woods, son objeto de la

insatisfacción y la protesta deslegitimadora de muchos Estados, incluidos los Estados que contribuyeron a su formación. Este es el caso de los Estados Unidos con respecto a algunas reglas de la formulación de políticas de la OMC, y de China con respecto a algunas reglas de procedimiento del FMI. La política mundial hacia el problema del calentamiento climático, que es el resultado de un proceso multilateral en toda regla en el interregno actual, demuestra que las condiciones decisivas del multilateralismo son la igualdad de derechos de toma de decisiones de los Estados y la propiedad estatal de la implementación bajo el monitoreo y la supervisión de la institución política.

La agresión rusa a Ucrania ha puesto el orden mundial en modo de transición. En consecuencia, los Estados competidores del interregno deben tomar en debida consideración los síntomas mórbidos que son el imperativo de formar políticas multilaterales para los problemas más grandes del mundo y la inutilidad de construir instituciones multilaterales imperfectas. En otras palabras, el multilateralismo es el instrumento esencial del orden mundial actual y del próximo. Dado que la formulación de políticas multilaterales y las políticas mundiales tienen un impacto en las políticas internas y externas de los Estados, el orden mundial se fortalece mediante la convergencia de la respuesta de los Estados a los problemas colectivos. Más precisamente, el orden mundial es el resultado de dos condiciones relacionadas, el establecimiento de instituciones a las que los Estados otorgan la autoridad para hacer políticas mundiales y la posterior implementación de estas políticas por parte de los Estados.

Por el contrario, cuando el número de Estados insatisfechos con las políticas multilaterales existentes crece y estas políticas no se transponen a las políticas nacionales o dejan de ser percibidas por los Estados como políticas vinculantes, se produce la deslegitimación de las instituciones y las políticas y, en consecuencia, el orden mundial disminuye. La deslegitimación de las instituciones y las políticas fundacionales del orden mundial estadounidense desde la década de 1970 están en el origen del creciente desorden del sistema político mundial. Este orden decreciente afecta la situación actual del multilateralismo y dificulta completar la formación de políticas multilaterales hacia nuevos problemas a escala mundial. La firma del Acuerdo de París de 2015 y el inicio de la implementación de la política de calentamiento climático, aunque dicha implementación es difícil y plantea la insatisfacción de algunos Estados, muestran que la formulación de políticas multilaterales consistentes con el modelo de toma de decisiones en bucle sigue siendo la herramienta adecuada para responder a los problemas mundiales. La guerra en Ucrania pone en peligro el multilateralismo, pero el resultado de la transición del orden mundial podría restaurarlo en el caso de que la coalición que gane la confrontación de transición esté formada principalmente por Estados democráticos, que son favorables a la continuidad de las políticas mundiales y nacionales. ❀

Bibliografía

- Abdenur, Adriana. 2021. "Climate action. Beyond the Paris Agreement". In *Global governance futures*, Thomas G. Weiss, and Rorden Wilkinson, eds., 257-272. London: Routledge.
- Attinà, Fulvio. 2011. *The global political system*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Babic. Milan. 2020. "Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order." *International Affairs* 96, 3: 767–786.
- Bauman. Zygmunt. 2012. "Times of interregnum." *Ethics & Global Politics* 5, 1: 49-56.
- Carr, Madeline. and Feja Lesniewska. 2020. "Internet of Things, cybersecurity and governing wicked problems: learning from climate change governance." *International Relations* 34, 3: 391–412.
- Coleman. Katharina P. et al. 2021. "Slow Progress on UN Rapid Deployment: The Pitfalls of Policy Paradigms in International Organizations" *International Studies Review* 23: 455–483.
- FNCCC. 2021. *Nationally determined contributions under the Paris Agreement. Synthesis report by the secretariat*. New York: UNFCCC.
- Gramsci. Antonio. 2005. *Selections from the Prison Notebooks*. London: Lawrence and Wishart.
- Hodzi. Obert. 2018. "Delegitimization and 'Re-socialization': China and the Diffusion of Alternative Norms in Africa" *International Studies* 55, 4: 1–18.
- Ivanova. Maria. and Natalia Escobar-Pemberthy. 2021. "Biodiversity. Protecting the planetary web of life." In *Global governance futures*, Thomas G. Weiss and Rorden Wilkinson, eds, 273-290. New York: Routledge.
- Modelski. George. 1999. "From leadership to organization: the evolution of global politics." In *The future of global conflict*, Bornschier V. and Chase-Dunn C. eds., 11-39. London: Sage.
- Ruggie. John. 1993. "Multilateralism: the anatomy of an institution." In *Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form*. Ruggie. John (ed), 3-47. New York: Columbia University Press.
- Stahl, Rune. 2019. "Ruling the Interregnum: Politics and ideology in nonhegemonic times" *Politics and Society*, 1-39.
- Thompson. William. 2020. *Power Concentration in World Politics. The Political Economy of Systemic Leadership, Growth, and Conflict*. Cham: Springer.