

The multilateralism after Afghanistan

Abstract:

The withdrawal of multinational forces from Afghanistan has left a bad taste in the mouth of the international community. Multilateralism campaign led by United States has been a resounding failure. Long lasting benefits brought by the International Order are now at stake from different sides. This Order is based on open liberal economy, cooperation among the western oriented democracies and multilateralism as the cornerstone tool of stability and external action. After Afghanistan, this Order has an important setback, the current context will make the Order evolve adapting to the current situation. Multilateralism is the unique western countries tool to confront global shared threats. What happened in Afghanistan is to change our approach to conflict resolution to better consider human rights and shared values among international actors. Within this ruled based system, the European Union emerges as one of the best actors to manage this consensus. This factor is to make EU lead the International Community efforts to accomplish concerted and multilateral policies with a solid foundations such us those provided by the norms of the International System.

Keywords:

Afghanistan, Multilateralism, International Order, Liberalism, European Union.

Cómo citar este documento:

NIETO FERNÁNDEZ, Ignacio. *El multilateralismo después de Afganistán*. Documento de Opinión IEEE 134/2021.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO134_2021_IGNNIE_Multilatera_lismo.pdf y/o [enlace bie³](#) (consultado día/mes/año)

Introducción

La retirada de las tropas, mayoritariamente occidentales, de Afganistán deja un mal sabor de boca a la Comunidad Internacional. Es mancomunada la interpretación de lo ocurrido en clave de retroceso del multilateralismo tradicional. El orden internacional expansivo, de corte liberal, creado después de la Segunda Guerra Mundial se malogra a manos de una realidad contundente, protagonizada por la sociedad afgana, que después de veinte años de presencia de foráneos, abraza al régimen talibán¹.

Afganistán supone algo más que un fracaso, representa el debilitamiento del orden liberal internacional y la emergencia de una visión diferente a la preconizada por occidente. Pero realmente, esta circunstancia no es la importante, el reto es conocer si el sistema internacional, que, durante años, se ha afanado en construir un sistema donde el centro era la seguridad y los derechos humanos, va a sobrevivir a este terremoto geopolítico.

El sistema internacional, durante años, ha ido adaptándose y modificándose para dar respuesta a diferentes circunstancias como los genocidios y atrocidades (por ejemplo, la de Ruanda). En este devenir, ha ido creando mecanismos válidos, sobre la base del multilateralismo, como el de responsabilidad de proteger. Algunos de ellos están cuestionados al entrar con fuerza la idea de que el multilateralismo no es eficaz o que la mejor de las opciones es respetar, a toda costa, la soberanía de los Estados-nación².

Asimismo, el resurgimiento de los nacionalismos, los populismos, las democracias iliberales y un sinfín de circunstancias hacen muy complejo que el multilateralismo de corte utilitarista occidental tenga recorrido. Este debilitamiento da como resultado la inhibición de la acción de la comunidad internacional que, aunque pudiera parecer poco eficaz, evitaba sufrimientos en el mundo, o por lo menos esa era la sana intención de muchos de los países que conformaban ese esfuerzo multilateral.

El ocaso del orden liberal internacional

¹ Aunque sea complejo de entender el pueblo afgano apenas ha luchado contra los talibán, se han producido situaciones esperpénticas como en la provincia de Badajshán (60 000 habitantes), donde seis talibán sin un solo disparo se han hecho con ella. BIN JAVAID, Osama. "Taliban retakes power, but it faces mounting challenges ahead", *Al Jazeera*. 22 agosto 2021. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/22/taliban-retakes-power-but-itfaces-mounting-challenges-ahead>

² Esta es la aproximación que siempre ha defendido la República Popular China y frecuentemente Rusia.

No existe consenso en la definición de Orden Internacional pero una acertada aproximación la aporta el coronel José Luis Pontijas: «un grupo de organizaciones internacionales que ayudan a gestionar las interacciones entre los Estados miembros del mismo»³. Un orden, de marcado carácter liberal, sobre la base del libre mercado, que ha mostrado fuertes carencias, por ejemplo, a la hora de hacer cumplir, a las grandes potencias, las normas promulgadas por esas instituciones internacionales.

Sobre la base de una economía abierta liberal, una solidaridad entre democracias y un multilateralismo como herramienta troncal de estabilidad y de acción exterior de los occidentales, liderados por Estados Unidos, el orden liberal internacional avanzaba a un ritmo frenético acabada la segunda guerra mundial y aceleraba su expansión después de la caída del Telón de Acero.

Una expansión de sistemas democráticos y economías liberales que, después de la caída del muro de Berlín, sentenciaban la victoria de los modelos occidentales sobre los comunistas y me atrevo a decir que esta victoria se extendía sobre los del resto del mundo. En este entorno, los Estados Unidos se convertían en el hegemón⁴ todopoderoso.

Un modelo que empezaba a reconocer las bondades de la Unión Europea, construida sobre la base de un glosario de valores compartidos por las naciones. Valores que dejaban su impronta en la arquitectura de acción exterior de la Unión, basada en la condicionalidad democrática⁵, centrada en la persuasión de la palabra, de los valores y en último término de los pingues beneficios de tratar con el mayor mercado único del globo. Un modelo diferente de sus contemporáneos. Sobre los tres pilares⁶, que indica Defarges constitutivos del orden internacional⁷, privilegiaba como el pilar esencial los valores comunes.

³ CALDERÓN, José Luis Pontijas. "El ocaso del Orden Liberal", *Revista Ejército de Tierra español*, 2020, no 947, p. 18-23.

⁴ Esta teoría de las Relaciones Internacionales es descrita por John Mearsheimer en su libro *The tragedy of great power politics* donde afirma que el máximo objetivo de los Estados es convertirse en hegemón porque es la mejor garantía de supervivencia.

⁵ Técnicamente se denomina cláusula democrática, consiste en un mecanismo de presión y condicionamiento contenido en los acuerdos internacionales de cooperación firmados por la Unión Europea con los demás países. Es la manifestación práctica de la relación entre la protección de los derechos humanos, la promoción de la democracia y el desarrollo

⁶ Los pilares son los valores comunes y la configuración aceptada de la fuerza, la jerarquía de potencias y las instituciones organizadas.

⁷ MOREAU DEFARGES, Philippe. *L'ordre mondial*, París, Armand Colin, 1998. FOUQUIER, Eddy: "L'ordre mondial", *Politique Étrangère*, 1, 64 (1999), pp. 154-155

Una dinámica de cooperación interestatal que se expandía a diferentes ámbitos, como el de seguridad, gracias a varios puntos de unión como son los valores o los beneficios comerciales. Un sistema que, a la vez, generaba adversarios y amenazas que se tornaban comunes a todos y convenían un sentimiento de comunidad de seguridad sobre una vulnerabilidad compartida. «Esta vulnerabilidad compartida se traducían en una sensación, de estos países, de experimentar un conjunto similar de peligros a gran escala derivados de los grandes peligros e incertidumbres de la geopolítica y la modernidad»⁸.

La evolución de ese Orden Internacional es, desde luego, un enigma, aunque cada día parece más claro el camino a su resolución. Tan solo mirando al pasado reciente y al presente podemos adentrarnos en la prospectiva y determinar pautas de transformación. Sea como fuere, parece que los occidentales debemos dejar la defensa numantina de este Orden y pasar a encontrar sus debilidades y sus fortalezas para modificarlo⁹. Parece que mutamos a modelos realistas conforme la tercera premisa anunciada, en el modelo de Morgenthau, con relación a la centralidad del poder. En otros términos, a la obtención de poder como objetivo único de la acción política¹⁰ y ese devenir no favorece a la paz y estabilidad mundial.

La confrontación a esta postura la lidera la Unión Europea que podemos acusarla de perezosa o poco incisiva en el desarrollo de capacidades militares o en su acción exterior, pero no se puede tachar que violenta los derechos humanos o que no aplica políticas que mitiguen el sufrimiento humano en el mundo. Como indica su estrategia global: «Nuestro peso combinado podremos promover normas acordadas para contener las relaciones políticas basadas en el poder y contribuir a un mundo pacífico, justo y próspero»¹¹.

La realidad es que los países occidentales amplían, de forma desproporcionada, el marco de actuación de la acción política. Acción política que, en muchas ocasiones, sobre la base de felonías consigue generar y difundir narrativas que movilizan masas.

⁸ IKENBERRY, G. John. "La crisis del orden liberal mundial." *Anuario Internacional CIDOB* (2018): pp. 29-36.

⁹ KUNDNANI, Hans. "What is the Liberal International Order?", Policy Essay, nº 17, *The German Marshall Fund of the United States*, abril, 2017. Disponible en: <http://www.gmfus.org/publications/what-liberal-international-order> (consultado 20/20/2021).

¹⁰ BARBÉ, Esther. "El papel del realismo en las relaciones internacionales (La teoría política internacional de Hans J. Morgenthau)", *Revista de Estudios Políticos*, 1987, no 57, pp. 149-176.

¹¹ Disponible en: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/area/foreign-affairs_en

Saben manejar el descontento que ha generado la economía de mercado liberal, incapaz de mejorar el mundo ni desde la perspectiva social ni tampoco política. «En un escenario de repolitización cambia la retórica política y resurge lo bajo y lo plebeyo como discurso y estilo de liderazgo para simbolizar la cercanía al pueblo»¹². Este fenómeno además se combina con estrategias de desinformación que conforman un escenario de posverdad que es muy complejo de combatir y que modula el pensamiento de las sociedades con libre acceso a Internet.

La cuestión principal es que las democracias occidentales no han sabido responder ante el reto de la desigualdad ni tampoco ante las incertidumbres que genera la globalización. La caída del muro de Berlín ha llevado a una laxitud en la tutela, por parte de las naciones, en los mecanismos de protección social. Los mismos instrumentos que hacían superior a las economías liberales de las comunistas. Las dinámicas económicas de la globalización han supuesto una fuerte erosión de ese modelo de democracia social, debilitado por los procesos de transnacionalización productiva y liberalización de los mercados en los que el Estado dejó de asumir su papel protector¹³.

El orden internacional de carácter liberal se encuentra exhausto, acorralado por su incapacidad de continuar mejorando el mundo. Le aparecen rivales por doquier, incluso aquellos que fueron sus progenitores ahora se tornan en detractores. El rechazo al orden internacional gana tasas de aceptación ante una ausencia de narrativa que pueda contestar no solo la retórica de los nacionalismos o populismos sino también la historia reciente. Libia y Afganistán son losas muy pesadas de levantar.

Afganistán un antes y un después

La génesis de la OTAN es la asistencia mutua reflejada en la cláusula del artículo 5 del Tratado de Washington sobre la defensa colectiva, mandato al que se deben todos los miembros de este selecto club. El devenir de los acontecimientos, por ejemplo, la caída del muro de Berlín, unido a un férreo convencimiento en el multilateralismo, hizo ampliar el rango de compromisos de la Alianza, abarcando también la proyección de estabilidad.

¹² PELFINI, Alejandro. "Trump y la ilusión de la desglobalización. El neoliberalismo tardío. Teoría y praxis", *Flacso*, 2017, pp. 59-64.

¹³ SANAHUJA, José Antonio. "Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha", *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 28.1 (2019): pp. 59-94.

Esta ampliación era aceptada por esa comunidad de seguridad porque sustentaba el deseo de protección ante vulnerabilidades comunes.

Sin embargo, la OTAN cayó, al igual que la mayoría de las Organizaciones Internacionales, en una instrumentalización por parte de los Estados Unidos. Llama la atención que, aunque fueron los primeros impulsores del multilateralismo, marcaban políticas cada vez menos concertadas. Se daba paso al unilateralismo del hegemon que curiosamente era apoyado por las organizaciones internacionales que eran las bases del orden internacional, Afganistán es un claro ejemplo.

La contrariedad que subyace es de mayor entidad y reside en la confrontación de agente y sistema de los dos grandes bloques que preconizan el orden liberal internacional, Estados Unidos por un parte y la Unión Europea por otra. Estados Unidos entiende que las organizaciones internacionales tienen legitimidad en tanto en cuanto defiendan sus intereses. La Unión Europea actúa sobre el principio de atribución¹⁴ y entiende que las organizaciones internacionales tienen una legitimidad supranacional en tanto en cuanto representan el concierto internacional y por lo tanto los Estados nación están vinculados a su decisión¹⁵.

Y todo ello, sin cuestionar que el uso que se hizo del instrumento militar en Afganistán, a pesar de no estar respaldado por una Resolución del CSNU, contaba con su beneplácito. Como apunta el general Rodríguez Villasante: «En relación con la intervención armada en Afganistán, no se debe olvidar que en algunas resoluciones del Consejo de Seguridad se acepta de forma tácita y se toma buena nota del referido uso de la fuerza (resoluciones 1386, 1510, 1563, 1623 y 1662)»¹⁶. Además, no podemos olvidar que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en sus resoluciones 1368 (2001) de 12 de septiembre y 1373 (2001) de 28 de septiembre de 2001, reconoció y reafirmó el derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva de conformidad con la Carta de la ONU.

¹⁴ La UE y las Comunidades Europeas tienen las competencias que los Estados miembros les han atribuido en los Tratados que las constituyen. El principio de atribución explícito en el TCE está implícito en los demás Tratados. La Unión y las Comunidades, por tanto, no tienen capacidad para atribuirse competencias, tienen las que figuran en los Tratados

¹⁵ FUKUYAMA, Francis. *El fin de la historia y el último Hombre*, Madrid: Planeta.

¹⁶ RODRÍGUEZ-VILLASANTE, José Luis, et al. *Apéndice: aspectos jurídico-internacionales del conflicto armado de Afganistán. En Posible evolución de Afganistán: papel de la OTAN*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2007. pp. 66-118.

Otro rampante error estratégico es la imposición del sistema democrático que también enfrenta a los dos actores. Los Estados Unidos estima (quiero pensar que estimaba ante la evolución de Afganistán) que la democracia hay que exportarla sobre la base de las teorías de «El fin de la Historia»¹⁷. Sin embargo, la Unión Europea es un gigante de la convicción y persuasión sobre unos valores que terminan por demostrarse superiores. Una vez el socio se adhiere, por convencimiento, a sus políticas, esos valores se tornan duraderos y con ellos la estabilidad del país.

En el caso de Afganistán, apelar al derecho a la guerra desde el prisma de la guerra justa carece de sentido puesto que el terrorismo es un instrumento para conseguir objetivos políticos. El terrorismo existe y existirá, no se trata de vencer a un adversario porque siempre existirán adversarios que quieran utilizar el terrorismo, en palabras del ministro francés Villepin: «Las intervenciones militares cuando son circunscritas a un objetivo determinado y limitado pueden ser eficaces. Sin embargo, la guerra contra el terrorismo no se puede ganar. Es un fracaso absoluto por qué el terrorismo es una mano invisible, mutante, cambiante y oportunista. Estamos aquí contrasentido, la *Global War on Terror* es una guerra sin fin, una guerra que no se puede parar»¹⁸.

Pero el problema radical de la intervención en Afganistán lo advertía Francisco de Vitoria, cuando vinculaba la aprobación a una acción militar a la situación después del conflicto: «Solo han de emprenderse las guerras para realizar el bien común, y de ello resulta que si para recobrar una ciudad hayan de acarrear mayores males a la República, tales como destrucción de varios pueblos, el exterminio de muchedumbres y que la cólera se convierta en señora de los Príncipe, dándose ocasión a nuevas y sucesivas luchas, en perjuicio de la Iglesia, ya que con ello se habría de dar a los paganos oportunidad para invadir y apoderarse de los territorios de los Cristianos, es indudable que el Príncipe se halla en deber mayor de ceder en su derecho y de abstenerse de la guerra»¹⁹.

Afganistán nos debe hacer reflexionar, estimar si el diálogo político con regímenes sátrapas, sobre bases coactivas, conduce a mejorar la situación de su pueblo antes que

¹⁷ El fin de la Historia da título a un famoso libro de Francis Fukuyama donde se expone la siguiente tesis: la Historia, como lucha de ideologías, ha terminado, con un mundo final basado en una democracia liberal que se ha impuesto tras el fin de la Guerra Fría.

¹⁸ WILL, Villepin. «La guerra contra el terrorismo no se puede ganar con las armas de la guerra», *France2*, el 18 de noviembre de 2015. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=J0wLKx9Tfwo&t=2s> (consultado 20/20/2021).

¹⁹ VITORIA, Francisco de. «Reelecciones sobre los indios y el derecho de guerra». Traducción Marqués Olivart, Madrid: Espasa-Calpe, 1928, cuestión 33, p. 253.

recurrir a imponer o invadir la nación con el instrumento militar. El uso del instrumento militar debe ser el último recurso utilizado por la comunidad internacional, no se debe aceptar el sufrimiento de pocos por el de muchos, aunque pueda parecer un sinsentido.

***America First* y el repliegue de los Estados Unidos**

Durante muchos años, el orden liberal, sobre la base de los derechos humanos y la democracia, era apreciado por la humanidad, en especial si lo miramos con las lentes del prisma político. Uno de sus mecanismos tractores era el multilateralismo que tomaba cariz expansivo bajo la égida de los Estados Unidos, que se erigía como árbitro y juez mundial. Durante estos años, el hegemon apenas se desgastaba en su atalaya y era capaz de mantener unas cuotas de poder crecientes de forma sincrónica con su economía. Estábamos en lo que se denominaba «momento unipolar» donde Estados Unidos utilizaba su poder único para doblegar voluntades y generar consensos multilaterales en las organizaciones internacionales.

Lejos de aprovechar las bondades del multilateralismo, los Estados Unidos comenzaron a divergir de los designios de las organizaciones internacionales. A pesar de que el orden liberal se creó a su amparo y dirección, entraron de pleno en políticas unilaterales o de escaso consenso como la participación en la Segunda Guerra del Golfo o la entrada con tropas militares en Afganistán.

El orden internacional comienza a presenciar el debilitamiento del mundo unipolar que se comienza a transformar en multipolar ante la emergencia de países como China o Rusia.

En materia económica, principal pilar del multilateralismo, la administración de Trump se decantaba por el proteccionismo y la unilateralidad. Como ejemplo, las decisiones tomadas contra la Organización Mundial del Comercio, la imposición de aranceles a China²⁰ o el abandono del Acuerdo de Transpacífico de Cooperación Económica. En otros sectores el tsunami Trump torpedeaba el multilateralismo como la salida Acuerdo de París (el mayor pacto vinculante frente al cambio climático), la retirada del Acuerdo

²⁰ Es importante reflejar que, para no consultar al legislativo, la Administración Trump se valió de una antigua cláusula por motivos de seguridad nacional para conseguir aprobar la imposición de aranceles.

Nuclear de Irán o la decisión apartarse del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, rechazando cualquier investigación de la Corte Penal Internacional.

La situación se ha ido acuciando hasta la llegada de la Administración Trump. Sin embargo, Estados Unidos, preconizador del orden liberal internacional, abandona ese mismo barco y con ello el consenso y la concertación. Ahora se muestra incapaz de mantener sus cuotas de poder en el sistema internacional por lo que decide dejar de ejercer su labor mesiánica de árbitro y juez mundial. El orden liberal internacional le pasa factura y debilita su poder en el sistema e incluso pelagra su posición privilegiada, en especial, en relación con China.

Ahora, los norteamericanos, que progresivamente pierden peso específico en el sistema internacional, han decidido crear una estrategia específica que desgaste al gigante asiático. Una estrategia que aplaque la desazón de la sociedad norteamericana, en especial la clase media endeudada que percibe la globalización como un agente externo lesivo para sus intereses y que el papel de árbitro mundial le desgasta económicamente.

Los americanos están exhaustos de tanto esfuerzo en el exterior. A la opinión pública americana se les ha convencido, gracias a una pérfida narrativa, de que el resto del mundo tiene poco compromiso con sus causas. «Creen que la mejor manera de alcanzar la paz y mantenerla es centrándose en las necesidades domésticas y en la salud de la democracia estadounidense, pero, al mismo tiempo, evitando intervenciones innecesarias más allá de sus fronteras»²¹.

Sin embargo, *America First* no es una estrategia concreta, tan solo responde a una invitación, con tintes coercitivos, a que el resto de los países/organizaciones asuman su cuota de responsabilidad en cuestiones de seguridad. No van a renunciar a liderar el mundo porque como indica Biden «el mundo no se gobierna solo»²². Pero las intervenciones militares son excesivamente onerosas para las arcas americanas. Es previsible que, en un futuro cercano, que se cambie lo militar por la diplomacia utilizando la coerción en el plano de la persuasión.

²¹ ENCINA, Carlota García. "EEUU 2020: hacia dónde va su política exterior (I)", *Análisis del Real Instituto Elcano (ARI)*, 2020, no 120, p. 1.

²² BIDEN, Joe. "The power of America's example: the Biden plan for leading the democratic world to meet the challenges of the 21st century". Foreign Policy and American Leadership Plan | Joe Biden (Consultado 20/10/2021). Disponible en: <https://joebiden.com/AmericanLeadership/>

Con estos mimbres el futuro que se avecina es que la política exterior americana será más selectiva en las intervenciones militares porque el instrumento militar tiene que estar activo, la economía militar debe mantenerse competitiva frente a los desarrollos de Rusia y China. Los Estados Unidos serán más predecibles, habrá una vuelta a la acción colectiva y a la fortaleza que brindan las alianzas²³.

Legado del orden liberal internacional

El internacionalismo liberal llevaba en su seno la promesa de mejora del estado de bienestar económico y el progreso social. Exportar las democracias se convertiría en la mejor manera de generar más paz en el mundo y progreso. Pero el mundo actual es peor en términos de desigualdad, sufrimiento humano y número de conflictos armados. Conforme la Universidad Uppsala²⁴ y su programa de datos de conflictos y la evolución dejan datos desalentadores. Se ha pasado de 28 conflictos el 2007 a 72 en el 2020. Sin duda, el orden liberal internacional no ha logrado reducir el sufrimiento humano.

Pero la violencia ha mutado, mientras antes era dirigida desde y hacia los Estados nación ahora aparece con auge los actores no estatales como promotores de la violencia. Mientras antes la violencia se aplicaba sobre los militares ahora el foco se centra en la población civil. Hemos sido capaces de multiplicar por cinco, en quince años, los muertos en conflictos no estatales.

Por otra parte, alguno de los mecanismos que se han ido creando al amparo de las Naciones Unidas, como responsabilidad de proteger, no han surtido el efecto deseado. El precedente de Libia y la inapropiada actuación de algunos países como Estados Unidos están condicionando la acción de la comunidad internacional en Siria. Rusia y China limitan la responsabilidad de proteger por «temor o sospecha» al uso que ciertas potencias —principalmente occidentales— hagan de la misma para imponer una determinada agenda marcada por otros intereses diferentes al humanitario²⁵.

Tampoco el orden liberal internacional ha sabido responder a la crisis del 2008 que ha traído más brechas sociales y niveles de desigualdad. El populismo termina por afianzar

²³ GARCÍA ENCINA, Carlota. "EEUU 2020: hacia dónde va su política exterior (II)", *Análisis del Real Instituto Elcano* (ARI), 2020, no 120, p. 1.

²⁴ Disponible en <https://ucdp.uu.se/downloads/charts/> Fecha de la consulta 20.10.2021.

²⁵ GÓMEZ, F. J. E. "La responsabilidad de proteger: los efectos de la intervención libia sobre la guerra civil Siria". *International Organization*, 52(4), 904.

esta idea del elitismo del orden liberal internacional y su lejanía con el pueblo. Esta aproximación debilita la gobernanza del orden internacional por ende el multilateralismo como herramienta para enfrentar los retos y desafíos de la humanidad, en especial los de carácter global y compartidos.

Se dibuja un escenario, gracias a la narrativa del populismo y nacionalismo, de que el compromiso internacional derivado del multilateralismo hay que cambiarlo por la actuación nacional autárquica. El nuevo orden mundial ha dado un giro de ciento ochenta grados donde el concepto estado nación se superpone sobre el globalismo²⁶.

El retorno del multilateralismo

Afganistán supone un duro retroceso el orden internacional de carácter liberal pero no tanto al multilateralismo en toda su extensión. Es cierto que el multilateralismo en asuntos de seguridad y defensa ha sido el más socavado, pero lo es también que sigue con impulso el compromiso de las naciones, a través de las organizaciones internacionales, en diversas materias como las de desarrollo sostenible, especialmente con la Agenda 2030, el Cambio Climático (a pesar de la actitud de los Estados Unidos), la biodiversidad o en materia de empoderamiento de la mujer.

La Estrategia Global de la UE apunta una aproximación diferente cuando indica que «la UE fomentará un orden mundial basado en normas, la Unión Europea es firme defensora de un orden mundial basado en normas, en el que el multilateralismo basado en el derecho internacional se muestra como verdadera garantía para la paz y la seguridad en Europa y en el exterior». Este es un camino acertado, tardaremos más tiempo, pero el camino trazado tendrá unos mejores fundamentos.

El uso de la fuerza en el seno de la ONU está sujeto al artículo 2 de la Carta que reza: «Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas».

²⁶ FAUS, Jacobo Salvador Micó. "Guerra global contra el Terrorismo: Occidentalización fallida". *EN-CLAVES del pensamiento*, 2021, no 30, p. 434.

En este marco, el uso de la fuerza se entiende siempre como como último recurso y siempre con el objeto de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (artículos 24 y 25 y el Capítulo VII de la Carta), además de la legítima defensa (Artículo 51). Todo ello nos deja instrumentos como la responsabilidad de proteger sobre el que no caben recelos o miramientos que entorpezcan esta necesaria acción que palie sufrimientos extremos. El instrumentalizar la ONU para justificar el empleo del brazo militar, suele derivar en fallos estratégicos dolorosos para la nación que lo apadrina.

El sistema internacional no debe desfallecer y continuar mejorando los mecanismos que tiene para afrontar las crisis y los conflictos, especialmente en materia de prevención, pero también de intervención con el instrumento militar pero siempre sujeto al Derecho Internacional.

Hablar de responsabilidad de proteger requiere de la superación de los intereses estatales en virtud de la seguridad humana²⁷, significa priorizar ante cualquier otro asunto la dignidad humana sobre los Estados. Este último extremo no debe ser cuestionable e incluso la aplicación de la fuerza debe contemplarse ante casos extremos de violaciones masivas de los derechos humanos.

En esta crisis de credibilidad de las instituciones internacionales, de las pocas que se salva de la quema es la Unión Europea, sus ciudadanos en el último Eurobarómetro²⁸ consideran, por gran mayoría, que la Unión debe basar sus relaciones con el mundo en el respeto mutuo a la democracia y los derechos humanos. Incluso es mayoritario con el 54 %, la imagen *very positive* o *fairly positive* de la UE, lo cual con los tiempos que corren es, desde luego, una puntuación excelente.

Y eso es precisamente lo que nos debe mover en el mismo sentido, el apoyo popular a un sistema de gobernanza que considera al individuo como pieza central de sus actuaciones, que respeta y hace respetar los derechos humanos y que entiende que la democracia conlleva progreso y sobre la base del convencimiento y el diálogo hay que intentar que se expanda.

La Unión Europea debe ser la bisagra que permita el concierto de los dos actores principales en la escena internacional: Estados Unidos y China. Y lo debe hacer porque

²⁷ ZABALETA, B. "Naciones unidas y la responsabilidad de proteger: ¿Qué papel debe desempeñar la ONU en los conflictos internos?". *Nº*, 58, 2014.

²⁸ Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/es/be-heard/eurobarometer/soteu-flash-survey>

tiene instrumentos suficientes para persuadir, como por ejemplo ser el primer socio comercial de casi todos los países del mundo. En el campo de la mejora del bienestar ser vencedor no significa que existan perdedores, no siempre el juego de suma cero es aplicable.

Conclusión

La anarquía gobierna el Sistema Internacional, pero esto no quiere decir que no pueda existir cierto grado de orden y concierto. Debemos esforzarnos en apostar por la prevalencia de los valores comunes en la gobernanza mundial. Gracias a esta aproximación conseguiremos, además, tener el respaldo de los actores sociales. Con su apoyo es más sencillo comenzar, a largo plazo, una transformación convergente entre los agentes que gobiernan el Sistema Internacional.

El multilateralismo es imperfecto, pero se fortalece cuanto más sustrato profundo exista de compromiso con la esencia que promueve esa acción concertada. Es necesario pasar del realismo al idealismo, por lo menos en el diseño de políticas exteriores. La erosión que ha sufrido el multilateralismo hace un flaco favor a la necesidad que todos tenemos de enfrentar los retos y las amenazas comunes. Es necesario advertir que la globalización y le tecnología trasladan las amenazas, con mucha facilidad, a la puerta de nuestras casas y esta circunstancia requiere soluciones, globales y comunes.

La expansión del multilateralismo eficaz debe venir de la mano de la concertación sobre los elementos que se encuentran mancomunados en todas las culturas, sin atavismos neoliberales y sin concesiones sobre la base que gobierna nuestra cultura; los derechos humanos y la democracia. No se puede recurrir a visiones utilitaristas cuando se trata de conciertos con diferentes culturas, normas o sentimientos, hay que apostar por la generosidad y construir sobre una base común sólida.

El uso de la fuerza con el instrumento militar debe ser tutelado por las Naciones Unidas²⁹, utilizarse como último extremo, sobre principios como responsabilidad de proteger o autodefensa, pero siempre con una aproximación de limitar su uso y atendiendo a la situación final en la que quedaría el escenario de confrontación.

²⁹ Desafortunadamente, no podemos olvidar que la decisión siempre podrá estar vetada por los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Los Estados Unidos comienzan una nueva etapa de liderazgo sobre los pilares de cooperación, democracia y liderazgo³⁰. Esos modelos de cooperación tienen que ser más transparentes y concertados. El papel de los europeos en este empeño es esencial, demostrando que el catálogo de valores de nuestro credo es el cemento que permite la construcción de un mundo mejor porque permite promocionar el bienestar y los derechos humanos. Al fin y a la postre siempre nos encontramos ante el mismo dilema; juntos somos más fuertes pero unidos somos invencibles.

*Ignacio Nieto Fernández**
Capitán de Navío de la Armada Española
Jefe de la Sección de Conducción Estratégica EMACON

³⁰ MORELL, Michel. "Biden foreign policy advisor Antony Blinken on top global challenges", Intelligence Matters podcast, 23/IX/2020.