

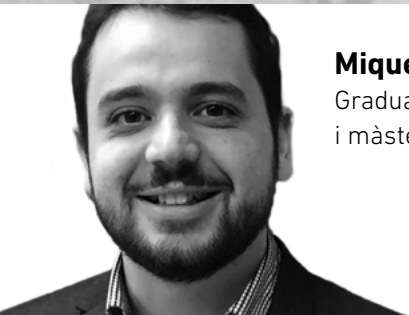


explorador

# La invasió d'Ucraïna i les conseqüències geopolítiques per la governança multilateral

vista prèvia >

**La invasió d'Ucraïna per part de la Federació Russa és un moviment més de Vladímir Putin en el tauler de joc internacional per reformular l'actual sistema de relacions de poder mundial. En un context canviant on les potències emergents busquen consolidar el seu paper internacional, Rússia pretén recuperar la seva influència perduda amb la finalització de la Guerra Freda en un nou escenari del tot incert.**



**Miquel Royo**

Graduat en Relacions Internacionals per la University of Birmingham  
i màster de Política Europea per la London School of Economics

Sobre les conseqüències de la invasió russa a Ucraïna hi ha poques certes i molts interrogants. Sabem, per exemple, que aquesta invasió directa a una nació sobirana és un fet que Europa no havia experimentat des de la Segona Guerra Mundial —descomptant les invasions soviètiques d'Hongria i Txecoslovàquia, que no van tenir intensions annexionistes—. També sabem que ha sacsejat el tauler geopolític de tal manera que normes de les relacions internacionals que teníem assumides des de fa anys —com poden ser la neutralitat de Suïssa, la no militarització d'Alemanya, o l'oposició finlandesa a entrar a l'OTAN— han estat capgirades en qüestió de dies. Un estrès en el tauler internacional en un moment on no tenim resposta a com s'afrontaran en un futur altres debats mundials com la globalització, el canvi climàtic, o el futur de les democràcies liberals.

Les conseqüències immediates de la invasió han estat ràpidament visibles, però mentre es desenvolupa i s'allarga el conflicte els interrogants de com afectarà les relacions geopolítiques internacionals en les pròximes dècades queden a l'aire. Aquest article pretén analitzar els possibles

canvis que el conflicte pot tenir sobre l'àmbit de la governança multilateral en un temps on s'ha posat de manifest d'una manera més pronunciada que mai la crisi del sistema internacional actual.

### **Els sistemes multilaterals: del Congrés de Viena a la invasió d'Ucraïna**

Els debats i discussions sobre el futur de la governança multilateral i la utilitat del sistema vigent per afrontar els nous reptes geopolítics no són nous. El principal sistema de governança multilateral global, liderat per l'ONU, va complir fa poc 75 anys enmig d'una greu crisi de legitimitat.

A aquesta crisi latent se li va sumar com a factor agreujant a començaments del 2020 la pandèmia de la Covid-19 que, tot i alguns bons resultats en la gestió del fons COVAX per proveir vacunes a països en desenvolupament, ha accelerat l'aïllament i competència entre estats i blocs geopolítics. L'esclat de la guerra entre Rússia i Ucraïna ha posat encara més èmfasi en aquesta crisi multilateral on les eines de governança han estat incapaces de fer res

per aturar el conflicte, ni prevenir els crims de guerra que s'han començat a documentar.

El sistema de governança multilateral de l'ONU no té les eines adequades per fer valdre els seus mandats, però el que és encara més preocupant: no és un espai que reflecteixi l'actual força dels diferents poders geopolítics.<sup>1</sup>

Històricament, els sistemes multilaterals que s'han posat en marxa durant els darrers segles no han estat creats per fer front a conflictes existents, sinó sobretot són conseqüència dels acords diplomàtics que es van bastir a l'hora de gestionar la caiguda dels poders perdedors de guerres i les noves relacions entre els poders que en van sortir victoriosos.<sup>2</sup> Perquè els sistemes multilaterals funcionessin era necessari també que hi hagués un lideratge clar i que aquest ordre no fos qüestionat per cap alternativa.<sup>3</sup>

1 BARGUÉS, «El futur del multilateralisme: en risc però més necessari que mai: El rol de la UE i altres actors no estatals en la reforma d'un sistema que ja té 75 anys».

2 MAZOWER, «Europe's long quest for peace».

3 BARGUÉS, «El futur del multilateralisme: en risc

## Els estats es troben en un escenari mundial on les eines multilaterals que hi ha disponibles no s'adeqüen a la realitat en la qual es troben

Aquest va ser el cas del Congrés de Viena (1814-1815), on després d'anys de guerres europees i la caiguda de Napoleó Bonaparte (1769-1821), els estats europeus van poder acordar el que seria el marc de relacions internacionals entre ells. Aquest sistema va funcionar de manera generalment satisfactòria fins a l'esclat de la Primera Guerra Mundial.

La Societat de Nacions va intentar servir el mateix propòsit en acabar la Primera Guerra Mundial, però es va trobar davant de la seva proposta d'igualtat entre estats sobirans unes potències autoritàries que proposaven una alterativa clara —governar les seves àrees d'influència a la força si fos necessari, idea que xocava directament amb el concepte de la independència, l'autodeterminació i la democràcia de les diferents nacions. La força d'una alternativa a la visió que proposava la Societat de Nacions va fer que no fos capaç d'assegurar una seguretat col·lectiva ni la pau entre les potències principals.<sup>4</sup>

---

però més necessari que mai: El rol de la UE i altres actors no estatals en la reforma d'un sistema que ja té 75 anys».

4 MAZOWER, «Europe's long quest for peace».

Amb la fi de la Segona Guerra Mundial arribem a la creació de l'ONU com a sistema per governar les relacions multilaterals internacionals. Aquest sistema reflectia la realitat del final del conflicte, amb un Consell de Seguretat on els poders victoriosos tenien dret a veto.

Aquest sistema va seguir inalterable fins a la fi de la Guerra Freda i la caiguda del Teló d'Acer, quan els estats es troben en un escenari mundial on les eines multilaterals que hi ha disponibles no s'adeqüen a la realitat en la qual es troben. El sistema multilateral que representa l'ONU mantenia unes estructures creades per gestionar un món que va sorgir després de la Segona Guerra Mundial, però no eren un reflex de la realitat geopolítica mundial, creant una asimetria de poder entre diferents poders que va deixar pas a una hegemonia unipolar dels EUA.<sup>5</sup>

Els exemples d'aquesta hegemonia americana són múltiples, però fixant-nos en l'ONU, podem veure com a exemple la campanya efectiva i devastadora que va dur a terme

5 Ibidem.

el 1996 Madeleine Albright (1937-2022), en aquell moment ambaixadora dels EUA a l'ONU, contra la reelecció per un segon mandat del secretari general Boutros Boutros-Ghali (1922-2016). Uns anys després Albright, ja en la seva etapa de secretària d'estat, va qualificar els EUA com la «nació indispensable» al món. Va encapçalar una política exterior expansionista on els EUA volien assegurar la implementació de la seva visió sobre els diferents problemes globals.<sup>6</sup>

Aquesta visió intervencionista i la manca absoluta de reforma i flexibilitat del sistema multilateral no ha permès donar cabuda a diferents perspectives i a l'emergència de nous poders. Tot i les demandes de diferents actors per poder adaptar el sistema a la nova realitat geopolítica multipolar, no hi ha hagut suficients incentius per tirar endavant canvis que, de ben segur, afectarien negativament el poder d'aquells països que han aprofitat els diferents fòrums i mecanismes multilaterals per impulsar la seva agenda. Ens trobem,

---

6 ASHFORD, «Can the U.S. adapt to this new reality?».

## Si el que Putin volia era crear un nou sistema multilateral de governança geopolítica on Rússia tornés a recuperar el protagonisme que tenia en acabar la Segona Guerra Mundial, sembla que ha aconseguit l'efecte contrari

doncs, davant un sistema que no ha sigut capaç d'evolucionar i adaptar-se des de la seva creació. La difèrència de visions i interessos fa que no s'hagin pogut afrontar problemes mundials des d'una perspectiva global de manera eficaç, fent el sistema multilateral cada cop més obsolet.<sup>7</sup> A la Conferència de Seguretat de Munic del 2007, Vladímir Putin (1952) va posar aquests fets en evidència. Va denunciar que els EUA volien imposar un món unipolar on havia un únic centre d'autoritat, un únic centre de força i de presa de decisions.

### Una invasió que ho canvia tot

Arribem així doncs a la invasió d'Ucraïna, amb Rússia com a potència global que no troba el seu espai d'influència i que no veu en el sistema de governança global liderat pels EUA un espai on poder trobar la seva influència perduda després de la Guerra Freda. La invasió és segons alguns analistes de relacions internacionals la demostració final

de Rússia als EUA i als seus aliats que el seu poder no és absolut.<sup>8</sup> La invasió s'ha interpretat també per part de diferents actors europeus i americans com un atac als acords multilaterals imposats pels poders occidentals en un intent de reescriure l'ordre geopolític.

Si el que Putin volia era crear un nou sistema multilateral de governança geopolítica on Rússia tornés a recuperar el protagonisme que tenia en acabar la Segona Guerra Mundial, sembla que ha aconseguit l'efecte contrari. Per una part, el desarmament alemany, que havia estat una part integral dels acords posteriors a la Segona Guerra Mundial, ha estat totalment capgirat.<sup>9</sup> La ministra de defensa alemanya ha declarat que s'ha d'assumir que ja no es viu en una Europa en pau, i s'ha posat al capdavant d'un programa de rearmament militar al seu país pel valor de 100.000 milions d'euros. Alemanya està desenvolupant també per primer cop una estratègia de seguretat nacional.<sup>10</sup>

A això se li suma una nova onada d'aire fresc a l'OTAN, organització creada per contenir l'expansionisme i àrea d'influència russa. Un exemple clar és en l'aproximació, per part de països que Rússia considera de la seva esfera d'influència, a acords militars occidentals com l'OTAN. Ni la guerra contra Geòrgia del 2008 ni l'annexió de Crimea el 2014 havien sigut cap incentiu per fer moure països com Finlàndia a formar part de l'OTAN amb qui tradicionalment havien tingut una relació de neutralitat. Amb la invasió d'Ucraïna, el suport per part de la població de formar part d'aquesta aliança militar ha passat del 20% a ser majoritari.<sup>11</sup> El ministre d'extersiors de Finlàndia ha interpretat la invasió d'Ucraïna com una mesura de desestabilització en la seguretat d'Europa, de la qual se senten part.

La invasió d'Ucraïna també ha servit per reforçar la política exterior de la UE. La UE sovint ha estat criticada per la seva incapacitat d'actuar amb decisió i contundència en defensa

7 BARGUÉS, «El futur del multilateralisme: en risc però més necessari que mai: El rol de la UE i altres actors no estatals en la reforma d'un sistema que ja té 75 anys».

8 ASHFORD, «Can the U.S. adapt to this new reality?».

9 Ibidem.

10 BENNHOLD; ERLANGER, «Germany shifts fore-

gin policy, and power shifts to women».

11 MILNE, «Finland polls show rising public support for Nato membership».

## La invasió russa també sembla haver reforçat el rol de la Xina en la governança multilateral

dels seus interessos, que sovint estan marcats per divergències dels seus estats membres. Això ha fet que en les relacions multilaterals la UE s'hagi trobat perdent influència davant dels diferents blocs emergents. La guerra a Ucraïna, amb conseqüències econòmiques, polítiques i socials immediates sobre els diferents estats membres ha estat un revulsiu per capgirar aquesta tendència i posa de manifest l'oportunitat de la UE per tenir un rol més actiu. Una UE sovint fragmentada sembla ara unificada per plantar cara. La seva capacitat per acordar compromisos i negociar li poden donar una oportunitat per esdevenir un actor amb veu pròpia.<sup>12</sup>

Davant un intent de reforçar el seu rol en les relacions multilaterals a Europa, Rússia ha aconseguit l'efecte contrari, revifant actors que semblaven estar en decadència dins les relacions multilaterals.

La invasió russa també sembla haver reforçat el rol de la Xina en la

---

12 BARGUÉS, «El futur del multilateralisme: en risc però més necessari que mai: El rol de la UE i altres actors no estatals en la reforma d'un sistema que ja té 75 anys».

governança multilateral. L'actual sistema multilateral tampoc reflecteix el rol que aquest país ha anat obtenint en les darreres dècades, gràcies a l'increment de la seva potència econòmica i política arreu del món. Tot i que oficialment la Xina no s'ha posicionat clarament en el conflicte, el Partit Comunista Xinès ha encetat una campanya interna on es pinta a Rússia com a víctima d'una campanya expansionista americana. Diaris oficials del règim, així com documents creats pel Partit Comunista acusen els EUA d'encendre la metxa del conflicte. Veuen l'avanç nord-americà a països del centre i l'est d'Europa, Àsia Central i el Càucàs com a posicions avançades dels EUA per contenir la influència russa.<sup>13</sup>

Les paraules del president nord-americà Joe Biden (1942) en una visita a Varsòvia on va declarar que la guerra a Ucraïna marcava una «batalla global entre l'autocràcia i la democràcia» també ha posat al govern xinès en alerta, davant el que s'entreveu un qüestionament del seu model. El president Xi Jinping

---

13 BUCKLEY, «At home, China rallies the party to back Russia».

(1953) s'ha posicionat al costat de Putin contra el que consideren model americà de les relacions geopolítiques mundials, dominades per Occident.<sup>14</sup>

La invasió, el futur de la guerra i les conseqüències que se'n derivin s'ha convertit en una amenaça existencial per a la Xina, que intenta utilitzar la crisi per redefinir i imposar amb més força la seva posició al món i a les relacions multilaterals com a alternativa al conflicte entre Occident i Rússia.

La guerra ha afectat també les relacions comercials mundials impulsades per la força de la globalització. Aquest tipus de governança mundial, s'ha vist fortament afectada pel conflicte. Alguns actors importants, com fons d'inversió mundial s'han atrevit a anunciar que la invasió d'Ucraïna per part de Rússia ha posat fi al procés de globalització. Això ha estat a causa de les fortes restriccions que han imposat els estats occidentals contra el règim i l'economia russa: des de desconnectar els bancs russos de sistemes habituals de

---

14 Ibidem.

## El futur de Rússia al sistema multilateral mundial dependrà no només de com s'afronta el conflicte, sinó com els altres poders gestionen el resultat que en pugui sorgir

transferències bancaries internacionals, fins a les sancions econòmiques sobre l'economia, oligarques i altres partidaris de Vladímir Putin. S'han trencat relacions comercials i personals, tancant projectes comuns i obligant una gran quantitat d'empreses a marxar de Rússia tot i les pèrdues econòmiques que això pot provocar.<sup>15</sup>

La guerra també ha fet que alguns economistes hagin posat en dubte que el dòlar segueixi primant com la divisa de referència en el futur, possiblement reforçant el rol del iuan.<sup>16</sup> Mentrestant, la força financera privada ha actuat com a una part de la resposta per part de països occidentals. Segons Larry Fink (1952) *«Rússia s'ha quedat essencialment aïllada dels mercats de capitals mundials, cosa que demostra el compromís de les grans empreses per operar de manera coherent amb els valors fonamentals»* d'Occident.

La guerra entre Rússia i Ucraïna ha estat la catàlisi per reforçar internament diferents forces i aliances

15 FINK, «Larry Fink's 2022 Chairman's Letter».

16 LUCE, «Putin ushers in a less certain world».

multilaterals d'Occident, donar una oportunitat a una força emergent com la Xina a buscar una nova posició de força en la governança geopolítica, i posar en evidència, a través del bloqueig de l'economia russa, el poder real dels mercats financers, una força geopolítica que no té representació en el sistema multilateral oficial.

Una de les úniques variables de relacions i poders multilaterals que no s'ha vist afectada per la invasió Russa ha estat el sistema multilateral de l'ONU que segueix igual de rovellada que abans de la guerra.

### El futur de la governança multilateral

El conflicte entre Ucraïna i Rússia, provocat per la invasió liderada per Vladímir Putin, té el potencial de marcar un abans i un després en com es configuren les relacions multilaterals al món. Bona part d'aquest futur dependrà també de com s'acabi el conflicte i les noves relacions de poder que en puguin sortir. Com va mencionar el secretari general de l'ONU, António Guterres (1949) més aviat o

més tard caldrà moure el conflicte del camp de batalla a la taula de pau. Tot i que el conflicte derivat de la invasió russa a Ucraïna no sembla tenir un final proper, caldrà analitzar quin rol pot jugar Rússia en les noves relacions geopolítiques i multilaterals que se'n derivin. Les accions dutes per Putin semblen haver enterrat les possibilitats de tenir relacions de confiança, col·laboració i treball amb els països veïns i les diferents xarxes multilaterals existents que s'havien anat creant durant les darreres dècades, possiblement enviant Rússia a l'ostracisme multilateral per part d'Occident.

El futur de Rússia al sistema multilateral mundial dependrà no només de com s'afronta el conflicte, sinó com els altres poders gestionen el resultat que en pugui sorgir. Històricament, en altres conflictes d'aquesta magnitud la relació postconflicte amb l'estat agressor ha estat clau en definir el futur de les relacions geopolítiques. Com apunta Mark Mazower (1958), al Congrés de Viena els aliats no van fer de França l'enemic, sinó que van focalitzar la desestabilització i els anys de guerra i conflicte en la figura de Napoleó,

## El Consell de Seguretat de la ONU no reflecteix la geopolítica contemporània ni ha tingut la força per actuar i aturar el conflicte

creant així un nou equilibri de forces europeu que respectava l'existència de les diferents forces continentals fins a l'arribada de la Primera Guerra Mundial.

En contraposició, l'esperit de revenja que recollia el Tractat de Versalles en finalitzar la Gran Guerra, on s'inclouia pagaments de reparació sobre una Alemanya derrotada que ja havia fet fora els seus líders, va assegurar que no fos possible establir una pau duradora.<sup>17</sup>

En la resolució d'aquest conflicte, arribi quan arribi i en la forma que arribi, caldrà estar atents a com s'imposa la pau. Rússia continuarà sent una potència nuclear, geogràficament important, i tot sembla indicar que podrà comptar amb el suport d'altres autocràcies com la Xina. Si no hi ha la possibilitat de diferenciar Vladímir Putin i el seu entorn de la resta de Rússia, alguns experts apunten que serà difícil veure si Rússia pot apostar per noves relacions amb els seus veïns euro-

peus en les properes generacions.<sup>18</sup> Serà vital poder trobar un encaix multilateral on la nova realitat global tingui sentit.

### Conclusions

La invasió d'Ucraïna per part de la Federació Russa el 23 de febrer ha posat de manifest la caducitat del model multilateral actual, creat com a resposta a la conclusió de la Segona Guerra Mundial però que, a poc a poc, ha anat tornant-se més obsolet i perdent legitimitat amb l'evolució de les relacions geopolítiques. El Consell de Seguretat de l'ONU no reflecteix la geopolítica contemporània ni ha tingut la força per actuar i aturar el conflicte. Ni aquest, ni altres. Els debats i paràlisi del Consell de Seguretat, incloent-hi el dia mateix de la invasió, es contraposen amb els esforços diplomàtics bilaterals i de diferents potències que semblen tenir un efecte més directe sobre el futur de les relacions geopolítiques internacionals.

El món que sorgirà al final del con-

flicte no serà ni el mateix que existia quan es van crear l'ONU el 1945, ni el que ha volgut impulsar els EUA d'ençà de la fi de la Guerra Freda, ni el que existia a començaments del 2022.

Les diferents forces globals han trobat en aquesta invasió un incentiu per impulsar canvis de paradigma que fa pocs mesos semblaven impossible: des del reforç de l'autonomia europea de defensa, o a la inclusió de nous estats que tradicionalment s'havien declarat neutrals a aliances defensives militars. Altres estats com la Xina han utilitzat l'oportunitat per intentar captar un rol més central per assegurar tenir una influència més rellevant en la governança multilateral que surti després de la guerra. Actors no estatals com els mercats financers també han exhibit el seu múscul. Com en el passat, quan van acabar les guerres napoleòniques o mundials, les diferents forces mundials es poden trobar una oportunitat per redefinir les relacions multilaterals, no entorn d'una ONU que ha perdut encara més credibilitat, sinó formalitzant la nova realitat que surti del conflicte. Caldrà creativitat entre

17 LUCE, «Postwar deal between Biden and Putin will be unpalatable to many».

18 MAZOWER, «Europe's long quest for Peace».

totes les parts per veure com relacionar-se d'una manera efectiva i fer front als reptes de futur que necessiten una resposta global, trobant un encaix entre els diferents actors. La guerra entre Rússia i Ucraïna ha posat de manifest la incapacitat de continuar amb l'actual forma d'organitzar les relacions multilaterals; caldrà, doncs, veure quin tipus d'equilibri sortirà en el futur. ■

## ■ Bibliografia

ASHFORD, Emma. «Can the U.S. adapt to this new reality?». A *The New York Times*, de 26-27 de febrer de 2022.

BARGUÉS, Pol. «El futur del multilateralisme: en risc però més necessari que mai: El rol de la UE i altres actors no estatals en la reforma d'un sistema que ja té 75 anys» [en línia]. De 25 de febrer de 2021. Disponible a: <[www.diplocat.cat](http://www.diplocat.cat)>.

BENNHOLD, Katrin; ERLANGER, Steven. «Germany shifts foreign policy, and power shifts to women». A *The New York Times*, de 31 de març de 2022.

BUCKLEY, Chris. «At home, China rallies the party to back Russia». A *The New York Times*, de 5 d'abril de 2022.

FINK, Larry. «Larry Fink's 2022 Chairman's Letter» [en línia]. De 24 de març de 2021. Disponible a: <[www.blackrock.com](http://www.blackrock.com)>.

FREEDMAN, Lawrence. «Peace in Ukraine will be elusive until a military breakthrough». A *Financial Times*, de 2-3 d'abril de 2022.

LUCE, Edward. «Postwar deal between Biden and Putin will be unpalatable to many». A *Financial Times*, d'1 d'abril de 2022.

LUCE, Edward. «Putin ushers in a less certain world». A *Financial Times*, de 7 d'abril de 2022.

MAZOWER, Mark. «Europe's long quest for Peace». A *Financial Times*, de 27 de març de 2022.

MILNE, Richard. «Finland polls show rising public support for Nato membership». A *Financial Times*, de 5 d'abril de 2022.