

Luis Caamaño Aramburu*

LA EFICACIA DEL
MULTILATERALISMO EN LAS
RELACIONES INTERNACIONALES

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

LA EFICACIA DEL MULTILATERALISMO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Resumen:

El multilateralismo en las relaciones internacionales, entendido como un sistema que asocia a varios Estados y que mediante reglas comunes se vinculan con obligaciones iguales y mutuas, es un concepto y una práctica que, si no nueva, si ha tenido en las últimas décadas un amplio desarrollo, hasta ser considerado por algunos como la culminación del sueño kantiano o wilsoniano de paz perpetua. Aunque no sería apropiado considerar que esté actualmente en crisis, si parece que por parte de ciertos sectores se cuestiona su eficacia y aplicabilidad en un mundo cada vez más multipolar y en el que las tendencias nacionalizadoras parecen recuperar fuerza. Del concepto, antecedentes y evolución del multilateralismo en las RRII, de su adecuación a los principios del derecho internacional y de cómo lo entienden algunos de los principales actores internacionales, es de lo que se tratará en este trabajo.

Abstract:

The multilateralism in international relations, understood as a system in which several States act at the international arena under common rules and accepting equal and mutual obligations, is a concept and a practice that has had in the last decades a wide development, up to being considered by somebody as the culmination of the Kantian dream of perpetual peace. Although not in crisis, it seems that for some sectors its efficiency and applicability are questioned in a world increasingly multipolar and where the nationalism policies seem to recover force. This work treats about the concept, the precedents and the evolution of the multilateralism in the IIRR, and its adequacy to the principals of the international law and how it is considered and applied by the different and main international and global actors.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Palabras clave:

Multilateralismo; organizaciones internacionales; relaciones internacionales; multipolaridad; hegemonía; globalización.

Keywords:

Multilateralism; international organizations; international relations; multipolarity; hegemony; globalization.

INTRODUCCIÓN

Determinar cuál es el origen de una palabra, de una noción, de un concepto, no es siempre fácil, pues toda idea es producto de evoluciones, casi siempre complejas, que en muchas ocasiones han llevado a grandes diferencias conceptuales y prácticas con respecto a la idea original. Pero si queremos analizar qué es y cómo funciona el multilateralismo, debemos, sin abstraernos de esa evolución que analizaremos detenidamente más adelante, partir de una definición que nos centre en nuestro objeto de estudio. De entre las muchas que existen, nos quedamos con la que, precisamente por su sencillez y brevedad, consideramos más amplia y comprehensiva. Así, el multilateralismo en las relaciones internacionales sería *“La acción concertada de varios países sobre un determinado asunto”*. Algunos autores, como Robert Keohane, añaden que esa acción concertada la deben llevar a cabo tres o más estados, para diferenciarla claramente del principal oponente del multilateralismo que sería el bilateralismo. Otros politólogos consideran que el multilateralismo es, efectivamente, esa acción concertada de varios países, pero materializada a través de organizaciones internacionales o multilaterales. Hay, a su vez, quienes ponen el énfasis en la necesidad de que los actores compartan unos principios generales de actuación, incluso en la exigencia de que esos principios sean de naturaleza democrática. Ninguno de estos matices contradicen, en absoluto, la definición de la que partimos, sino que la completan y complementan, aunque son discutibles en algunos casos. Porque considerar que solo en el seno de LAS OI,s se puede actuar de forma multilateral, limita esta acción en gran medida, y en los últimos años hemos visto casos de acciones multilaterales que han tenido que hacerse fuera del marco de esas OIs pues la propia mecánica interna de estas impedía todo tipo de acción. Y no entramos aquí en la legalidad o justificación de esa acción, sino en la realidad y en el hecho de que, al menos en su inicio, esas acciones, claramente multilaterales, se llevaron a cabo sin el respaldo o apoyo de OI alguna. Tampoco creemos en la necesidad de actuar según principios democráticos para poder actuar de forma multilateral. Es evidente, aunque en la práctica no siempre sea así, que una acción concertada requiere que los actores que se concertan deben tener los mismos derechos y obligaciones, pero no que su acción este encaminada a defender y preservar principios democráticos respecto al objeto de esa acción. Ojala fuera siempre así, pero desgraciadamente no lo es, y también de esto hay multitud de ejemplos.

Cuando hablamos de relaciones internacionales nos referimos a aquellas que se establecen o desarrollan entre entes estatales para la resolución de conflictos territoriales, políticos, de intereses o de cualquier otro tipo. Es decir los asuntos considerados como de *“alta política”*. También las que tienen por objeto acordar posiciones comunes respecto a una determinada situación. Este trabajo sobre multilateralismo se va a centrar en este campo de la acción internacional, pero el multilateralismo abarca otras áreas de actuación de cada vez mayor

importancia e influencia en la esfera internacional. El comercio internacional, por ejemplo, sería imposible de entenderlo y llevarlo a cabo sin una visión multilateral. De hecho, organizaciones como la Organización Mundial de Comercio (OMC) fueron incluso pioneras en la institucionalización y puesta en práctica de la acción multilateral. Qué decir del área financiera en la que organismos claramente multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM) nos son hoy en día tan familiares y se han convertido en directores de la política económica interna de muchos Estados, superando el sacrosanto respeto a su soberanía al que esos mismos Estados siguen aferrándose en otras áreas. Otro campo importante para la acción multilateral es el de la ayuda al desarrollo y en el que las potencialidades de mejora y eficacia son enormes, pues en cifras de la Organización Mundial para Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) solo el 30% de la ayuda mundial es multilateral frente al 70% bilateral. La lista, por tanto, de sectores en los que la acción multilateral es ineludible, sería inabarcable. Desde el nacimiento en 1865 de la Unión Telegráfica Internacional (UTI) creada por 20 estados fundadores para la elaboración de normas comunes para la interacción telegráfica, son innumerables las organizaciones multilaterales de carácter técnico que existen, pues no hay actividad humana que no requiera en la actualidad de normativas o especificaciones comunes para su correcta y eficiente ejecución y desarrollo. Pero hay un campo, a mi entender intermedio entre este ámbito técnico o funcional y el ámbito político a que aludíamos cuando hablamos de las RRII en sentido estricto, como es el del Derecho o Justicia Internacional que tiene una especial relevancia. Y es así porque afecta muy directa, y sobre todo muy sensiblemente, a la soberanía de los Estados. Si bien esta está seriamente limitada en los aspectos técnicos, funcionales, financieros y económicos, sigue siendo importante en los aspectos de política general, legislación interna, derechos humanos o fundamentales de sus ciudadanos, o en la forma política y concepción misma del Estado. Y es en estos campos donde cada vez más el Derecho Internacional trata de incidir para adecuar esas políticas internas a unos principios generales acordados por la Comunidad internacional que le da origen. Conceptos como derecho de injerencia, responsabilidad de proteger, derecho humanitario etc., son manifestaciones de ese Derecho Internacional que, si todavía resultan polémicas y no bien desarrolladas, son cada vez más aceptadas y aplicadas. Instituciones como los distintos Tribunales Internacionales de Justicia, la Corte Internacional de la Haya o la Corte Penal Internacional, por no hablar de las ya plenamente legitimadas de las instituciones europeas y cuyas resoluciones son automáticamente aceptadas por los estados miembros, son ejemplos de la acción multilateral en el área de la justicia que a “trancas y barrancas” van abriéndose paso en el hasta hace poco cerrado reducto de las jurisdicciones nacionales.

Para finalizar esta introducción no queremos dejar de hacer una referencia a un concepto que, si en principio no pasaba de ser un calificativo más del multilateralismo, ha terminado por ser parte sustantiva del mismo, siendo ya muy difícil hablar de multilateralismo sin

añadirle la palabra eficaz como elemento consustancial a él. Se viene a considerar que el origen de esta denominación está en la Estrategia Europea de Seguridad del año 2003¹, pero lo cierto es que el término ya había sido acuñado por la Casa Blanca en los últimos tiempos de la presidencia de George Bush padre, que abogaba por un bilateralismo ampliado por el que los EEUU consultarían con sus socios, y en el que los acuerdos alcanzados tendrían como límite la eficacia, esto es el no abandono de los objetivos esenciales fijados previamente². La EES 2013 retoma la idea pero dándole un nuevo enfoque en el sentido de defender un multilateralismo más estructurado e institucionalizado, fortaleciendo las instituciones internacionales de gobernanza mundial. De ahí la relevancia que el documento da a la Organización de Naciones Unidas como institución central del sistema multilateral y la necesidad de dotarla de los medios y capacidades necesarias para poder cumplir sus funciones y objetivos. También es de resaltar el compromiso que asume la UE de respetar, defender y desarrollar el Derecho internacional como herramienta fundamental del sistema internacional. Pero hay otra concepción de lo que significa el multilateralismo eficaz que tiene que ver más con los resultados que con las concepciones teóricas, y así se está considerando en los últimos tiempos. Si se habla de multilateralismo eficaz, es porque se entiende que ha habido, o puede haber, un multilateralismo ineficaz. Se trata entonces de conseguir para la sociedad internacional, y los seres humanos que la componen, efectos prácticos, reales, mensurables, a través de la acción multilateral, en claro contraste con los objetivos enunciados en las múltiples declaraciones o documentos resultado de las numerosas “cumbres” que jalonan el entramado mundial y que, desgraciadamente, en muchas ocasiones, no pasan de ser meras declaraciones de intenciones sin resultado práctico alguno. Campos como el cambio climático, la cooperación y la ayuda al desarrollo, el comercio y las finanzas, la educación, la investigación y la cultura, son algunos en los que el multilateralismo eficaz, funcional o efectivo como también se le denomina, tiene más posibilidades de desarrollarse. No tanto, por el contrario, en el más complicado y polémico de la seguridad colectiva en el que la divergencia de intereses y de concepciones estratégicas que en este campo mantienen los miembros de la sociedad internacional, hace difícil lograr posiciones acordadas y, por tanto, resultados tangibles.

ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL MULTILATERALISMO

Ya hemos visto que ninguna idea o concepto se mantiene incólume e invariable con respecto a su sentido original, pues está sujeta a las circunstancias y costumbres o consideraciones de cada momento y época en la que se analiza y desarrolla. Por esa misma razón es muy difícil determinar cuál es el origen y tiempo exacto en que esa idea se ha enunciado y comienza su

¹ ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD. “Una Europa segura en un mundo mejor” diciembre 2003

² QUEVEDO J.A., “La paradoja del multilateralismo eficaz a través de las asociaciones estratégicas de la acción exterior de la UE” European Scientific Journal, nº 24.

andadura. El multilateralismo se atiene también a estas pautas así que vamos a “bucear” en su historia para tratar de conocer más y profundizar en su realidad actual.

Si hemos convenido que, al menos hasta ahora, el multilateralismo es una herramienta de los Estados para sus relaciones internacionales, nos tendremos que remontar a la **Paz de Westfalia** de 1648 para situar allí y entonces si no el comienzo, si la base para su nacimiento. En Westfalia se sentaron y afirmaron dos principios fundamentales, el de soberanía nacional y el de la integridad territorial, que marcaron el nacimiento del Estado nación tal como hoy lo concebimos. Junto a esto, se reafirmó la razón de Estado como justificación de sus actuaciones en la esfera internacional, no sujeto a normas externas a él mismo y se negó el derecho de otros a interferir en los asuntos internos de cada Estado. Pero junto a este radicalismo estatal, se proclamó el trato de igualdad de los Estados independientemente de su tamaño o fuerza. Es claro que no hay nada en los principios establecidos en Westfalia que rezume multilateralismo por ningún lado. Más bien lo contrario. Por eso hemos dicho que lo que allí se hizo fue sentar las bases del principal, y hasta ahora único, actor de la acción multilateral, como es el Estado. Porque el sistema de relaciones internacionales no varió grandemente con ni después de Westfalia. Alianzas políticas o comerciales, tratados entre entes políticos rivales para resolver conflictos de intereses etc. las había habido ya antes de 1648. Incluso esos entes aceptaban la necesidad de reconocer algunos principios básicos comunes que regularan esas relaciones, y a esa necesidad respondió la obra *De iure Belli ac pacis* del considerado padre del derecho internacional, Hugo Grocio, escrita en 1625, 23 años antes de la paz de Westfalia. Pero no podemos considerar en esencia esas relaciones como multilaterales pues ni los actores eran los apropiados (Imperio, Papado, feudalismo), ni gozaban de los elementos que caracterizan al multilateralismo (estructura, permanencia, capacidad coercitiva y de control, igualitarismo) ni, en suma, sus protagonistas tenían la más mínima intención de respetar y acatar esas normas, de ahí lo cambiante y efímeras que eran esas alianzas coyunturales.

No será hasta el **Congreso de Viena** de 1815 que se pueda hablar de un esbozo de multilateralismo, si bien condicionado y limitado por las características propias de la época y por las circunstancias particulares que lo propiciaron. El Congreso de Viena fue un encuentro internacional convocado con el objetivo de restablecer las fronteras de Europa tras la derrota de Napoleón. La reunión tuvo como base dos grandes principios: el principio monárquico de legitimidad, por el que se consideraban legítimos a los reyes y gobernantes anteriores a la revolución francesa, y el principio de equilibrio de poder. A los efectos de este trabajo es éste último el que nos interesa destacar. Se trataba de buscar y afirmar un equilibrio entre las cinco grandes potencias europeas (Francia, Inglaterra, Rusia, Prusia y Austria), de forma que ninguna fuera una amenaza para las otras, buscando así garantizar la paz en el continente. Aparte de acuerdos de repartición territorial entre los cinco grandes, se constituyeron dos importantes instrumentos de acción para preservar los principios ya

citados de legitimidad y equilibrio de poder. La Santa Alianza, alianza político-militar donde se reunían ejércitos monárquicos dispuestos a intervenir en cualquier situación que amenazase a los monarcas absolutistas, y la Cuádruple Alianza, que fue el pacto para la realización de una serie de congresos que permitieran preservar y garantizar la paz. De esta forma se ensayó por primera vez un sistema de ordenación internacional, con base en el acuerdo de las potencias, el cual, modificado, ha llegado hasta nuestros días³. Un sistema basado en el principio de que los problemas que afecten mundialmente serían analizados y las soluciones decididas en forma colectiva por los países más poderosos. El sistema resultó muy eficaz, pues en comparación con períodos anteriores, descartó la guerra como instrumento primero para resolver los conflictos, dando a Europa un período de más de 50 años de paz y progreso. Por otra parte este incipiente multilateralismo en los asuntos de la “alta política” propició y coadyuvó a un multilateralismo en los campos más funcionales y técnicos y más cercanos a las necesidades primarias de los ciudadanos, y al que ya nos hemos referido.

El Congreso de Viena puede ser considerado, por tanto, la primera conferencia de paz moderna. Un intento no sólo de resolver todas las cuestiones pendientes en el continente europeo, sino también de preservar la paz sobre una base permanente. Sus procedimientos fijaron la pauta de las futuras conferencias internacionales, que todavía en la actualidad se conservan como medio para establecer acuerdos entre las naciones.

Pero este período de relativa paz en Europa (con solo dos guerras importantes: la de Crimea en 1845 y la de Francia y Alemania en 1870, lo que para los “estándares” de la época no es un mal balance) no superaría los 100 años de duración. En 1914 el sistema de Alianzas saltó hecho añicos. O quizás sería más correcto decir que funcionó tal como se esperaba de él, aunque con un resultado totalmente contrario a aquel para el que había sido diseñado. Ahora que se cumplen 100 años del comienzo de la Gran Guerra, dejemos que sean los historiadores los que traten de desentrañar los motivos reales que la desencadenaron. Serían necesarios cuatro años de muerte, destrucción y caos como nunca antes se había visto y padecido en la tierra, para que los dirigentes políticos se dieran cuenta de que había que hacer algo para que aquello no se repitiese. Afortunadamente en Viena se había establecido el principio, ya irreversible, de la necesidad de concertar la acción de los estados en busca de objetivos comunes, superándose la vieja y poderosa razón de estado establecida tan firmemente en Westfalia. Pero el naciente multilateralismo de Viena adolecía de una estructura institucionalizada y permanente que estuviese por encima de los estados y con capacidad para supervisar su acción de acuerdo con las obligaciones contraídas y los compromisos asumidos. Quizás hubiera sido mucho pedirles esto en 1815, e incluso a lo

³ VÁZQUEZ SEGURA M., *Historia Universal*, ITE, 2005

largo del siglo XIX, a unos soberanos y a unos dirigentes, pese a la indudable altura moral, política e intelectual de hombres como Metternich o Bismarck, condicionados todavía por un pasado glorioso en los que su autoridad era indiscutida e indiscutible. Tendría que ser una nación y unos dirigentes del otro lado del océano, modernos y sin complejos, sin ataduras a un pasado histórico irrepetible para la vieja Europa y que desde su nacimiento siempre ha mirado al futuro, la que sentaría las bases de una nueva forma de acción multilateral. El 8 de enero de 1918 el presidente de los EEUU T. Woodrow Wilson, para unos un idealista, para otros un pragmático, pronuncia un discurso ante el Congreso de su país en el que enuncia sus famosos Catorce Puntos, que serían el fundamento del Tratado de Versalles que pondría fin a la I Guerra Mundial. En el punto 14 propone la “... *creación de una Liga de Naciones (la futura **Sociedad de Naciones**) que tenga por objeto ofrecer garantías recíprocas de independencia política y territorial tanto a los pequeños como a los grandes Estados*”. Estamos ya claramente ante las raíces del multilateralismo tal como lo entendemos hoy. Elementos de éste que luego veremos que son claves para su eficacia, como la igualdad entre los actores, la inclusividad, o el disponer de instrumentos de control del cumplimiento de sus fines y normas, ya aparecían en el proyecto wilsoniano. La SDN fue así el primer gran instrumento de coordinación política de los Estados y un intento claro de, a través del dialogo y la negociación, lograr la paz perpetua entre los pueblos de la tierra. A su amparo se firmaron varios tratados internacionales de limitación de armamentos y se apaciguaron conflictos menores, pero aún así fue incapaz de impedir las ambiciones de algunos de los países perdedores en la Gran Guerra, quizás, entre otras cosas, por las duras condiciones que se les habían impuesto en los tratados de paz correspondientes. Esto, junto a la no participación en la Sociedad de Naciones de los EEUU y de la naciente URSS, selló el fracaso de la Organización y de nuevo, y con más fuerza todavía, volvieron a sonar trompetas de guerra, dándose inicio en 1939 a la II Guerra Mundial, una contienda aún más devastadora y cruel que su predecesora.

Sería durante la misma guerra, incluso antes de la entrada de los EEUU en ella, cuando se empieza a organizar el sistema internacional de la posguerra que desembocaría en la constitución de la **Organización de Naciones Unidas (ONU)**, indudablemente el gran adalid del multilateralismo moderno. La declaración conjunta conocida como Carta del Atlántico, fruto de las reuniones entre Roosevelt y Churchill de 1941 puede ser considerada como el punto de partida de la ONU. Las Conferencias, a las que pronto se uniría la URSS, posteriores de Teherán (1943), Washington (1944) y Yalta (1945) culminaron con la firma de la Carta de Naciones Unidas en San Francisco en junio de 1945, pudiendo, ya finalizada la guerra, en Octubre de ese año empezar a funcionar la nueva organización y con ella el sistema multilateral de relaciones internacionales que con no grandes cambios subsiste en la actualidad. Muchas son las críticas, a veces fundadas, que se le han hecho y se le siguen haciendo a la ONU, olvidando en la mayoría de los casos que ésta no es más que la voluntad

de los Estados que la componen. Lo cierto es que cuando se van a cumplir 70 años desde su creación, sigue siendo un organismo vivo e imprescindible y que ha asumido, desde entonces, papeles antes impensables por pertenecer a la “alta política” de los estados. Quizás el mejor elogio que se le pueda hacer deriva de su imperiosa necesidad, pues como decía un político español del pasado siglo refiriéndose en este caso a la Infantería de Marina “... *si no existiese habría que inventarla*”. A analizar en profundidad el sistema multilateral centrado en Naciones Unidas, se dedicaran las siguientes líneas.

ELEMENTOS CLAVES DEL MULTILATERALISMO

Aunque como veremos más adelante hay diferentes concepciones sobre lo que es el multilateralismo y, sobre todo, diferentes formas de llevarlo a la práctica, si se deben dar en todas ellas ciertos elementos comunes para ser considerado como tal⁴.

En primer lugar es fundamental que haya un **acuerdo** entre las partes para actuar multilateralmente. Esto, que parece obvio, y así figura en la definición que encabeza este trabajo, puede no serlo tanto. Podría haber un multilateralismo impuesto, en el que una parte, evidentemente la más fuerte, impusiera a las demás unas determinadas condiciones que estarían obligadas a aceptar. Estas lo aceptarían bien de forma voluntaria por convenirles, a pesar de todo, a sus intereses, o bien no tendrían más remedio que aceptarlo por no estar en situación de rechazar esas condiciones. En cualquier caso, la acción multilateral que se derivará de ese acuerdo, estará “viciada de origen” y normalmente no será lo suficientemente efectiva para todos sus actores. Pensemos en la cantidad de tratados, como el de Versalles de 1919 que dio fin a la I GM, que han seguido esta línea impositiva y los resultados que de ellos se derivaron.

El multilateralismo deber ser también **incluyente**, es decir, que todos los estados que quieran integrarse en él deben poder hacerlo. El objetivo último debería ser que todos los estados de la comunidad internacional pertenezcan a todas las organizaciones de ámbito geográfico global. Así es prácticamente en el caso de la ONU, de ahí su, en principio, éxito como organismo multilateral aglutinador de todas las posturas e intereses particulares de sus miembros, aunque ese éxito no lo sea tanto en su efectividad práctica. Una cuestión que se plantea frente a ese carácter incluyente del multilateralismo, es la exigencia o no de cumplir con determinados principio éticos o políticos (democracia, respeto a derechos humanos, estado de derecho etc.) para ser miembro del organismo multilateral. Lo cierto es que los actores que vean rechazada su pertenencia al mismo por esa razón, se sentirán

⁴ MOREAU Pierre, “El multilateralismo y el fin de la historia” *Revue Politique étrangère*, otoño 2004.

ajenos al mismo y sin obligación, por tanto, de acatar sus disposiciones, dificultando o imposibilitando una acción multilateral efectiva en la solución de los conflictos que afecten a los actores marginados.

En tercer lugar el acuerdo multilateral deber ser **igualitario**, es decir, que todas las partes tengan los mismos derechos y obligaciones. Otra obviedad teórica imposible de llevar a la práctica. Si los estados son desiguales en su población, territorio, capacidades militares o económicas, disponibilidad de recursos, riqueza etc., y si en función de esa desigualdad los estados fuertes tienen unas obligaciones mayores respecto a estados más débiles, es lógico, y hasta cierto punto entendible, que exijan también mayores derechos. Si los EEUU aportan, por ejemplo, el 25% del presupuesto de la ONU, es difícil discutirles que no deban ser considerados igual que un estado que en algunos casos no aporta ni el 0,1 %. Esa desigualdad es una realidad con la que hay que vivir, y sobre todo convivir, pero indudablemente supone un “hándicap” a la efectividad del multilateralismo. En algunas organizaciones multilaterales, como la Unión Europea, se establecen medidas correctoras de esta desigualdad, con ponderaciones de votos de sus miembros, pero también con una necesidad mínima de votos y de estados para adoptar determinadas decisiones, y así impedir que un estado, o grupo de estados, impongan unilateralmente su voluntad por muy poderosos que sean. El caso más flagrante de falta de igualitarismo en la acción multilateral, es la capacidad de veto que tienen cinco países en el Consejo de Seguridad de NNUU. Es un tema muy debatido y discutido, pero hay que reconocer que, al menos en 1945, fue necesario aceptar ese veto para que todas las potencias vencedoras de la II GM se integraran en la ONU y aceptaran sus principios fundacionales, dados los diferentes puntos de vista e intereses que tenían sobre el sistema internacional. Que se mantenga en la actualidad, y sobre todo en la misma forma que se estableció entonces, contribuye evidentemente a deslegitimar y a desprestigiar en gran medida la acción multilateral de NNUU en el ámbito de la que hemos considerado como “alta política”.

Por último, es necesario disponer de mecanismos de **control y supervisión** de las decisiones y disposiciones que regulan la acción multilateral. El que haya un acuerdo entre las partes para actuar de una determinada forma, no quiere decir que esas partes no lo puedan violar o incumplir. O que haya diferentes interpretaciones del mismo o conflictos de intereses como consecuencia de su aplicación. Por eso se deben establecer mecanismos de arbitraje y solución de esas controversias, junto a mecanismos para aplicar y exigir el cumplimiento de las decisiones adoptadas, imponiendo las sanciones que correspondan. Esto no es en absoluto una limitación a la acción multilateral, sino más bien una garantía de efectividad en sus resultados. En este sentido, es quizás la Unión Europea la organización multilateral con la estructura jurisdiccional más completa y resolutive, y en la que los estados miembros asumen y aceptan, de forma incondicional, sus decisiones aunque estas afecten a ámbitos muy sensibles de su soberanía.

MULTILATERALISMO VS MULTIPOLARIDAD; UNILATERALISMO VS UNIPOLARIDAD

Hay términos que por simple similitud grafológica tienden a utilizarse indistintamente con el mismo significado, aunque no lo tengan en absoluto e incluso se refieran a realidades opuestas. Tal es el caso del multilateralismo y la multipolaridad, y sus correlativos de unilateralismo y unipolaridad. El multilateralismo y el unilateralismo se refieren a la forma en que los estados enfocan y desarrollan sus relaciones internacionales, en el primer caso ateniéndose a normas y principios acordados por la comunidad internacional y en el segundo sin atenerse a normas ni restricciones externas⁵. Multipolaridad y unipolaridad son, por su parte, conceptos referidos a la distribución del poder en la esfera internacional, donde ningún estado goza de predominio sobre el resto en el primer caso, o con un poder absoluto de un estado en el segundo. No obstante son evidentes las relaciones que hay entre estos cuatro conceptos y las diferentes políticas respecto a las RRII que se pueden inferir de las diversas combinaciones establecidas entre ellos.

Unilateralismo unipolar

Parecería, en principio, que la unipolaridad llevaría aparejada irremediabilmente la unilateralidad como forma de acción en la escena internacional del estado hegemónico unipolar. ¿Porque autolimitarse con normas externas cuando se goza del poder suficiente para poder imponer las nuestras sin resistencia alguna? Sería esta la teoría de los neoconservadores americanos de los años 90 del pasado siglo que pensaban, no solo en la defensa de los intereses de su país, sino en que ello traería beneficios para toda la humanidad. Esta fue la política seguida por el segundo Bush con sus acciones unilaterales, sobre todo con la invasión de Iraq en 2003, con la supuesta intención de instaurar allí un sistema democrático que sirviera de faro y guía para el resto de la región. Paradójicamente, esta política unilateral se implementó cuando ya el poder americano no era tan total como lo había sido y empezaba a ser compartido con otras potencias emergentes, de ahí el fracaso evidente en su aplicación y su abandono por el presidente Obama.

Unilateralismo multipolar

Ha habido pocos períodos de la historia contemporánea caracterizados por la unipolaridad derivada del poder absoluto y hegemónico de un estado. Los años del pasado siglo en que los EEUU ostentaron ese poder tras la caída de la URSS, son considerados, incluso por los realistas americanos, como un período temporal, como así fue, pues para ellos el sistema

⁵ GARCÍA DANGLADES Antonio, "Multilateralismo a la carta" Abril 2005

internacional es inherentemente multipolar. Pero puesto que el realismo considera también inherente a ese sistema el conflicto permanente de intereses entre las partes que lo conforman, y que la consecución de los objetivos de un estado en el ámbito internacional solo puede hacerse a costa de los de los otros actores, se concluye la exigencia de la acción unilateral por cada uno de esos polos de poder para conseguirlos. Pudo ser ésta la política internacional de los EEUU en el siglo XIX, y de alguna forma la ya referida de Bush hijo en la pasada década. Parece claro que en un mundo tan interrelacionado como el actual, y con una gran difusión de los poderes que dominan la escena internacional, estas ideas no tengan ya fundamento teórico ni, sobre todo, práctico, de ahí su abandono por parte de las actuales grandes potencias.

Multilateralismo unipolar

Ya hemos visto que en muy raras ocasiones se ha dado una relación directa entre unipolaridad y acción unilateral. Aunque parezca un contrasentido, ese poder hegemónico unipolar puede ser preservado mejor a través de una actuación multilateral que a través de una unilateral, pues aquella, aún admitiendo que pueda limitar la acción del poder hegemónico, también restringe y limita la acción de los poderes rivales impidiéndoles competir con él. Esa fue la línea de política exterior del primer Bush y de Clinton, inspirada en el pensamiento liberal de autores como Joseph Nye, a pesar de que sus presidencias coincidieron con el período de mayor hegemonía internacional de los EEUU. Y lo hicieron así porque consideraban que sus intereses se preservarían mejor con una política multilateral, que con una unilateral. Claro que esto se hacía con la particular óptica americana sobre como ejercer la acción multilateral, no coincidente, precisamente, con la del resto de la comunidad internacional

Multilateralismo multipolar

Si la distribución de poder en el mundo actual es, y casi podemos afirmar que de forma irreversible, multipolar, y si la globalización, con su corolario de realidades tecnológicas, culturales, económicas o sociales, imposibilitan una acción unilateral en ninguno de los ámbitos de la acción de un Estado, concluiremos en la directa e ineludible relación entre multilateralidad y multipolaridad y en su puesta en práctica. De alguna forma, los pioneros del multilateralismo, situándolos en el ya comentado Congreso de Viena de 1815 y sus continuadores de Versalles en 1914, ya anticiparon esta realidad internacional con su concepto de equilibrio de poder los primeros, y de la institucionalización del sistema internacional los segundos. La bipolaridad EEUU–URSS de la guerra fría, y la unipolaridad americana que la siguió, cubriendo entre las dos la segunda mitad del siglo XX, respondían, ciertamente, a una realidad fáctica. Cuando desaparecieron las razones que las motivaron, el sistema, afortunadamente sin grandes convulsiones, dio paso al multilateralismo multipolar

que con sus imperfecciones y limitaciones, es el sistema de RRII que entendemos más se adecua a la realidad del mundo actual.

DIFERENTES CONCEPCIONES DEL MULTILATERALISMO

Si el concepto y práctica del multilateralismo ha ido evolucionando y cambiando a lo largo del tiempo, tampoco hay en este momento una idea única sobre él y sobre cómo utilizarlo y aplicarlo en las relaciones internacionales. Las diferentes niveles de poder de los estados, sus distintos, y casi siempre opuestos, intereses y concepciones de cómo deben ser esas relaciones o simplemente las variadas interpretaciones de los principios que regulan la comunidad internacional o la vida de sus propios ciudadanos, hacen que cada estado, admitiendo la inexorable necesidad hoy en día de una acción multilateral, la conciba y lleve a cabo de forma muy particular. Siguiendo la clasificación que hace el profesor Sanahuja⁶, vamos a describir las principales modalidades del multilateralismo en el mundo actual.

En primer lugar tendríamos el llamado **multilateralismo hegemónico**, característico, lógicamente, del estado que ejerce un poder absoluto y *quasi* total en el sistema internacional. Normalmente no renegará para ejercerlo de las organizaciones multilaterales, pero siempre y cuando no vayan en contra de sus intereses u objetivos. Por eso, las usará y condicionará sus actuaciones a la consecución de aquellos, de ahí que no tenga ningún reparo en obviarlas si eso no fuera posible. Esta ha sido la postura de los EEUU desde que abandonó su aislacionismo a finales del siglo XIX y, sobre todo, la de los últimos años, atemperada, más o menos, según fuera el presidente de turno. Es cierto que el fondo de esta política está en la idea mesiánica que las élites y en parte el pueblo americano tienen de su papel en el mundo como guía y referencia para el resto de los países y por ello obligado a ejercer el liderazgo que traiga a ese mundo paz, seguridad, prosperidad y democracia. Pero ello no deja de significar un abuso de la posición dominante de la que se dispone. En este sentido podemos denominarle también como *multilateralismo paternalista*.

Otra modalidad sería el denominado **multilateralismo normativo** que considera que el ejercicio del poder debe hacerse a través de instituciones supranacionales, superando el viejo concepto de estado que surgió de Westfalia en el siglo XVII. El representante más importante de esta concepción sería la Unión Europea, y los estados que la constituyen, que puede servir de ejemplo a otros proyectos de agrupamientos regionales similares. La herramienta para esa acción multilateral sería, primero, disponer de normas, reglas e instituciones que regulen el funcionamiento eficaz de ese grupo de estados que se unen,

⁶ SANAHUJA J. A., *Narrativas del multilateralismo* Rev. CIDOB nº 101, p. 27-54

para, a continuación, actuar como un actor único en la elaboración de las normas, reglas e instituciones del sistema internacional. La ONU es, con sus deficiencias y carencias, y esta llamada a ser el instrumento principal de este multilateralismo. Pero todo ello exige de esos estados constitutivos del ente superior, una comunidad de intereses, principios y objetivos muy difícil de lograr, de ahí que podamos llamarle también *multilateralismo idealista*, al que, si es probable que algún día se llegará, estamos todavía muy lejos de conseguir.

En tercer lugar tendríamos el que se conoce como **multilateralismo defensivo**, protagonizado por los países en desarrollo y cuyo principal argumento es defenderse frente a la acción de los poderes hegemónicos, bien ejercida directamente, o bien por medio de las organizaciones multilaterales que actúan como intermediarias o meras correas de transmisión de sus intereses. Desconfían, por tanto, de estas OIs y, aunque suelen pertenecer a ellas, forman en su seno grupos específicos, el G 24 por ejemplo dentro del Fondo Monetario Internacional (FMI), para la defensa de sus posiciones. Toda su acción estará encaminada a reparar los agravios históricos de la época colonial a la que consideran la culpable de su situación de atraso y dependencia. Para ello reclaman un orden internacional más justo e igualitario y un respeto a su soberanía e independencia, siendo la ONU el principal foro para sus demandas. Es este carácter de protesta y de exigencia el que nos hace referirnos a este multilateralismo como *multilateralismo reivindicativo*.

Por último tenemos el **multilateralismo revisionista**, muy cercano al anterior en algunos de sus planteamientos pero con diferencias debidas al diferente carácter de los países que lo ejercen. Son estos los conocidos como países emergentes que han superado la etapa de desarrollo de los anteriores y han alcanzado unas capacidades en los ámbitos económico, financiero, industrial o cultural, que, en su opinión, no se corresponden con las competencias o cotas de poder que el actual sistema internacional les asigna en los organismos correspondientes. La revisión del Consejo de Seguridad de NNUU, o el disponer de mayor proporción de voto en los organismos financieros internacionales, son algunas de sus reclamaciones y sus principales objetivos en la actualidad. No buscan un cambio radical del sistema, pues su propio "éxito" emergente se debe en parte a él, sino una nueva distribución del poder que refleje más fielmente la realidad que ellos representan en ese sistema. Por ello, y por su idea de la acción multilateral como instrumento para el logro de resultados reales y efectivos, es por lo que lo catalogamos como un *multilateralismo práctico o realista*.

¿ESTÁ EN CRISIS EL MULTILATERALISMO?

Llegados a este punto debemos preguntarnos si realmente el multilateralismo, tal como lo hemos descrito, sigue siendo efectivo como instrumento para regular las relaciones entre los estados y como herramienta para solucionar los conflictos que puedan surgir entre ellos. Hay diversos factores que impiden o al menos dificultan esa pretendida utilidad. Destacaremos dos entre ellos. Por un lado el hecho cierto de que no son ya solo los Estados los únicos y exclusivos actores en la esfera internacional⁷. Ni siquiera uniendo a ellos las organizaciones internacionales consideradas también como entes políticos, son los únicos posibles actores globales. Empresas multinacionales, organizaciones humanitarias y religiosas, corporaciones privadas de diversos tipos, pueden y deben ser consideradas también como actores internacionales. Actores, por supuesto, que no tienen, por lo general, limitaciones en y a su soberanía, ni compromisos o condicionamientos históricos, territoriales ni, en algunos casos, éticos o morales respecto a los ciudadanos sobre los que actúan, y a los que, por tanto, en principio no se les pueden aplicar las normas internacionales que tradicionalmente han regulado las relaciones entre los estados. Habrá que tener en cuenta en toda acción multilateral a estos nuevos actores, pues ni los estados por si solos ni las OIs pueden hacer frente a los riesgos y retos de la sociedad actual. Otro factor condicionante de la acción multilateral es el tan manido fenómeno de la globalización, que tanto y en tantos órdenes de la vida y de la sociedad está afectando la vida cotidiana de los ciudadanos, y que en mayor medida aún tiene su influencia en el sistema internacional y en las organizaciones multilaterales que en parte lo sustentan. Y no porque no sean estas necesarias, que lo son más que nunca, para regular y gestionar esos movimientos velozmente crecientes de bienes, servicios, capitales, personas e ideas a través de las fronteras, que asociados a la integración de la producción global y al ingente volumen e intercambio de información que eso supone, constituyen la globalización. Pero es claro que en su estructura y formas de actuación actuales han perdido la influencia y capacidad de acción que hayan podido tener hasta ahora. De ahí que se hayan ido creando o constituyendo estructuras, más o menos permanentes, para soslayar la inacción o impotencia de las organizaciones oficiales establecidas. Los diferentes grupos G 7, G 8 o G 20 en el ámbito financiero son, hoy en día, los verdaderos organismos multilaterales en esa área. Los acuerdos bilaterales a los que se llegó en la última cumbre sobre cambio climático de Dinamarca o las coaliciones “*ad hoc*”, constituidas para intervenir en los conflictos de Libia, Mali o la prevista y no materializada para Siria, son ejemplos de acción multilateral fuera de los cauces previstos y establecidos para ello, y cuya eficacia en los resultados obtenidos muestran la inoperancia de estos.

⁷ MONTOBBIO Manuel, RIE Marzo 2013

De todo lo anterior no deducimos que el multilateralismo esté en crisis, pues en el mundo global que hemos descrito no es posible ni técnica ni material, y no digamos ya políticamente, una acción puramente unilateral, y muy difícil una bilateral. Pero si que los Estados deberán *“diversificar las formas y socios de colaboración para flexibilizar la capacidad de respuesta unilateral, bilateral y multilateral (de alianzas a coaliciones, de organizaciones exclusivas a redes inclusivas y de aliados retóricos a socios capaces y comprometidos)* como nos indica el documento “La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España” del Real Instituto Elcano⁸. La multilateralidad, en sentido estricto, como forma de actuación internacional sigue teniendo sentido. Quizás si hayan perdido las OI,s esa casi exclusividad o protagonismo que han tenido hasta ahora para intervenir en la solución de conflictos o controversias entre y dentro de los estados. Pero habrá que contar también con las organizaciones regionales, coaliciones *ad hoc* u otras formas de asociación que en ciertas circunstancias podrán ser más adecuadas, y sobre todo más flexibles, para actuar en determinado momento y lugar. En cualquier caso, siempre se necesitará de unos organismos multilaterales aceptados por el conjunto de la comunidad internacional, que dicten las normas de actuación, supervisen y controlen las intervenciones y diriman las diferencias. En resumen, que den legitimidad internacional a esas actuaciones. Se trata por tanto de obtener unos resultados más efectivos, en suma un *multilateralismo eficaz*, del que se han alejado la mayoría de las OIs en los últimos años. Un nuevo reparto de poder que refleje las capacidades reales de sus miembros (una actualización del concepto de equilibrio de poder de Viena 1815),un enfoque más general de los intereses, valores y perspectivas de todos ellos alejándolas de la visión unívoca que ha imperado hasta ahora, y un sistema de toma y aplicación de las decisiones y resoluciones adoptadas más acorde con la rapidez, inmediatez y velocidad que caracterizan al mundo de hoy, son algunos de los cambios que deberán afrontar las organizaciones multilaterales para volver a la eficacia que se espera de ellas.

i

*Luis Caamaño Aramburu***Coronel I. M. (Rv)**Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado*

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

⁸ ARTEAGA Félix (Coord) RIE Elcano Policy paper 3/2013