

## **ESTADO Y MULTILATERALISMO, UN ENFOQUE TEÓRICO. TRANSFORMACIONES EN UNA SOCIEDAD INTERNACIONAL GLOBALIZADA**

**Paloma González del Miño**

[palomagm@cps.ucm.es](mailto:palomagm@cps.ucm.es)

Profesora Titular de Universidad de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (UCM, España). Coordinadora del Grado Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, impartido en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Directora del Grupo de Investigación "Relaciones Internacionales Siglo XXI" (RIS-XXI) perteneciente al Campus de Excelencia. Investigadora Senior del Instituto Complutense de Relaciones Internacionales (ICEI) de la Universidad Complutense de Madrid. Directora del Área Magreb-Oriente Medio de Euro-Mediterranean University Institute (EMUI).

**Concepción Anguita Olmedo**

[concepcion.anguita@ccinf.ucm.es](mailto:concepcion.anguita@ccinf.ucm.es)

Contratada Doctor de la Universidad Complutense de Madrid (UCM, España). Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Doctora en Ciencias de la Información (1997). Directora del *Magister en Diplomacia Corporativa: Influencia y Representación de Intereses* (UCM). Coordinadora del *Máster Política Internacional: Estudios sectoriales y de área* (2009-2013), Codirectora del *Magister en Relaciones Internacionales y Comunicación* (2004-2012), Diplomada en *Altos Estudios de la Defensa* (2008). Investigadora Senior del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (UCM). Miembro del equipo investigador Relaciones Internacionales Siglo XXI (UCM). Miembro del equipo de expertos del Observatorio de la Cátedra Paz, Seguridad y Defensa de la Universidad de Zaragoza

### **Resumen**

El Estado, actor clásico internacional, ha tenido que readaptarse a las nuevas dinámicas de la Sociedad Internacional y ha cedido protagonismo a otros actores. En esta lógica, es pertinente analizar el papel en el sistema internacional de la postguerra fría para evaluar si sigue siendo un actor capaz de dar respuestas a las necesidades funcionales de la sociedad. Para ello, se reafirma su apuesta por el multilateralismo como respuesta a los principales retos de la agenda internacional. Es decir, se reactiva como una herramienta idónea para gestionar los cambios estructurales, pese a las distintas interpretaciones que del mismo hacen Estado Unidos, la Unión Europea o los BRICS. El presente análisis tiene por objetivo principal contribuir al debate académico y se centra en estudiar las transformaciones del Estado en la sociedad internacional globalizada, donde el multilateralismo se ha convertido en un concepto debatido y en una práctica común discursiva en el ámbito internacional, pese a su complejidad y a las distintas visiones e interpretaciones por parte de los diferentes actores. El multilateralismo concede al Estado una vía de cooperación y entendimiento como principio rector y discurso legitimador de política exterior.

### **Palabras clave:**

Estado, multilateralismo, Estados Unidos, Unión Europea, BRICS, TIMBI

### **Como citar este artículo**

Miño, Paloma González y Olmedo, Concepción Anguita (2013). "Estado y multilateralismo, un enfoque teórico. Transformaciones en una sociedad internacional globalizada". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 4, N.º 2, Noviembre 2013-Abril 2014. Consultado [en línea] en la fecha de la última visita, [observare.ual.pt/janus.net/pt\\_vol4\\_n2\\_art4](http://observare.ual.pt/janus.net/pt_vol4_n2_art4)

**Artículo recibido el 2 de octubre de 2013 y aceptado para publicación en 14 de octubre 2013**



## **ESTADO Y MULTILATERALISMO, UN ENFOQUE TEÓRICO. TRANSFORMACIONES EN UNA SOCIEDAD INTERNACIONAL GLOBALIZADA**

**Paloma González del Miño**  
**Concepción Anguita Olmedo**

### **I. Introducción**

Los cambios acontecidos en la actual Sociedad Internacional evidencian mutaciones, afectando de manera notable al Estado, que se mantiene como el actor clásico del sistema internacional, aunque han ido ganando protagonismo y poder otros actores internacionales. En esta lógica, sigue siendo pertinente perseverar en el análisis del papel que juega el Estado en las Relaciones Internacionales, máxime cuando en la actualidad, en una sociedad globalizada, comparte su tradicional hegemonía con otros actores.

Por tanto, son diversas las razones que contribuyen a mantener estas dinámicas analíticas sobre el papel del Estado en el escenario internacional. En primer lugar, el Estado es la institución que ha logrado el nivel más avanzado de desarrollo como forma de organización socio-política. En segundo lugar, porque siendo el actor clásico de las relaciones internacionales, ha tenido que adaptarse a los cambios de la Sociedad Internacional globalizada. En tercer lugar, porque es el sujeto principal de la soberanía. En cuarto lugar, porque diseña las políticas públicas en función del espacio político-económico de las diferentes Sociedades Internacionales. En quinto lugar, porque ostenta el monopolio legítimo de la violencia; y, en sexto y último lugar, porque la propia evolución de la Sociedad Internacional ha modificado el papel del Estado, pasando de un sistema westfaliano de potencias a otro multipolar, tras un periodo de bipolaridad. En la actualidad, han surgido nuevos actores internacionales que cada vez tienen más poder y protagonismo (Barbé, 2010) y que contribuyen a modificar las reglas de actuación vigentes.

Pese a que el Estado es uno de los actores más estudiados multidisciplinarmente y la palabra Estado es una de las más utilizadas por las distintas Ciencias Sociales, los análisis sobre este actor se polarizan en dos ámbitos principales: nacional e internacional. Sin embargo, se diluye la perspectiva de una realidad indisoluble: la interacción entre los dos planos, debido a las dinámicas de interdependencia generadas en la actual Sociedad Internacional. En este sentido, Ulrich Beck, mantiene dicho planteamiento cuando expone que esta Sociedad Internacional, transformada por la globalización, necesita de un análisis cosmopolita que supere el clásico enfoque de "mirada nacional". Por tanto, es necesario ampliar las lógicas westfalianas para



aprehender las dinámicas actuales que cada vez condicionan en mayor medida la política, la economía y la seguridad.

En las últimas décadas, y debido a los procesos de globalización, se cuestiona la capacidad del Estado para seguir cumpliendo sus funciones básicas: “la noción del Estado como unidad que se gobierna a sí misma parece ser más una demanda normativa, que una descripción de la realidad” (Held, 2002). En este sentido, las relaciones de interdependencia sobrepasan las capacidades y jurisdicción de los Estados, mediante la aplicación de otros marcos de regulación, al igual que la transnacionalización de las finanzas y el proceso económico (producción, distribución y consumo). Así mismo, la emergencia de nuevos actores transnacionales, la aparición de desafíos en distintos planos, de riesgos globales a la seguridad en sentido amplio, el debilitamiento de las identidades nacionales y la erosión de la soberanía son factores decisivos que interpelan el papel del Estado como agente capaz de dar respuestas a las necesidades funcionales de la sociedad.

Igualmente, nos encontramos elementos reactivadores de la vigencia del Estado como actor determinante del escenario internacional, entre los que cabe mencionar la cooperación internacional, el reforzamiento de las organizaciones internacionales y el reciente protagonismo del regionalismo como respuestas del Estado y nuevas alternativas a la gobernanza multinivel. Por tanto, el Estado reafirma su apuesta por el multilateralismo como respuesta a los retos actuales. Es decir, desde finales del siglo XX, se reactiva como una herramienta idónea para gestionar los cambios estructurales del sistema internacional, pese a las distintas interpretaciones que del mismo hacen los actores internacionales.

En este sentido, los actores del sistema internacional afrontan estas mutaciones con respuestas diferenciadas: “Estados Unidos continúa impulsando un multilateralismo hegemónico, la UE promueve un multilateralismo normativo, los países en desarrollo practican un multilateralismo defensivo y los emergentes promueven un multilateralismo revisionista basados en narrativas, legitimaciones discursivas, objetivos y prácticas diferenciadas” (Sanahuja, 2013:27).

Mientras EE.UU. venía participando durante las últimas Administraciones republicanas de una mayor actuación unilateral, o dicho en otros términos una “institucionalización de la unipolaridad”, las Administraciones demócratas de los presidentes Clinton y Obama ejercen una actuación más inclusiva, recurriendo a los foros multilaterales para buscar un mayor amarre de acciones puntuales de su actuación exterior. Para la UE, por su propia experiencia de integración, el multilateralismo se posiciona como un imperativo en virtud de su propia identidad y reconocimiento como actor internacional en un contexto de Estados soberanos (Natorski, 2012). En relación a los países en desarrollo, el multilateralismo se ha convertido en una herramienta decisiva, por su entramado institucional y normativo, canalizado mediante el sistema de Naciones Unidas o en las organizaciones regionales particulares. Por los procesos de cambio de poder, los países emergentes están en mejor situación para demandar reformas institucionales, normativas y un mayor equilibrio en el orden internacional, con el fin de lograr alternativas simétricas de cooperación.

El presente análisis se centra en evaluar las transformaciones del Estado en la sociedad internacional globalizada, donde el multilateralismo se ha convertido en un concepto debatido y en una práctica común discursiva en el ámbito internacional. Pese a su



complejidad y a las distintas visiones e interpretaciones por parte de los diferentes actores, el multilateralismo concede al Estado una vía de cooperación y entendimiento como principio rector y discurso legitimador de política exterior.

Partiendo de una breve narrativa histórica sobre la evolución del Estado en el sistema internacional, el artículo pretende contribuir al debate académico y busca identificar las respuestas según el posicionamiento de los distintos actores estatales del sistema internacional (Estados Unidos, UE y países emergentes -BRICS/TIMBIs<sup>1</sup>-). Es decir, las diferentes respuestas según la concepción que cada uno tiene del multilateralismo, aunando un enfoque multidisciplinar con una amplia base en las Relaciones Internacionales. En esta lógica, la intención es estudiar la correlación entre la estructura internacional y las variaciones en cuanto a epicentros de poder en el actual sistema internacional. Por tanto, el análisis parte de la premisa que el Estado ha tenido que adaptarse a los cambios del sistema internacional para no perder poder y competitividad, incrementando sus capacidades, siendo precisamente el multilateralismo el instrumento que mejor se adecua como estrategia de readaptación, nicho de oportunidad, para ajustar su posición en el sistema internacional.

## **II. Continuidad del Estado como actor central del sistema internacional**

La historia de Europa, producto de distintas transformaciones complejas, es en gran parte la historia del Estado moderno como comunidad política (Truyol y Serra, 1974: 30-41). El Estado moderno es la forma en que las sociedades han construido su organización política. Es el Estado el que cohesiona a la comunidad, puesto que dicha comunidad, como tal, no existe antes. En el orden westfaliano se observa el papel central y exclusivo del Estado como actor del sistema y centro de poder dentro de una estructura todavía anárquica, que sólo podía ser mitigado por el principio de equilibrio de poder, lo que significa que cada Estado tiene que velar por sus intereses y seguridad, o dicho en otros términos, cada cual debe de valerse por sí mismo (Del Arenal, 2002).

Los Estados westfalianos se estructuran fundamentalmente “en torno a la realidad y a la distribución del poder, interpretado puramente en términos relacionales y entendido sobre todo en términos político-militares, y en función al papel que desempeñaban las grandes potencias que actuaban como un directorio en relación al mismo” (Del Arenal, 2002: 23). Por tanto, el orden westfaliano implica dos características fundamentales: el establecimiento de relaciones diplomáticas permanentes y crecientemente sofisticadas, tanto en la práctica como en la codificación; y la dimensión interna y externa de los Estados que ha tenido una amplia influencia en el desarrollo teórico, político y normativo de las relaciones internacionales.

---

<sup>1</sup> Turquía, India, México, Brasil e Indonesia. Desde que se creara el término BRICs para referirse a economías emergentes, se abre un debate en relación a si se debe mantener estos miembros, si hay que incluir nuevos actores internacionales o si se hay que rehacer el grupo. El profesor Jack Goldstone de la Universidad George Mason e investigador del Brookings Institution, en su artículo *Rise of the TIMBIs* (2011), publicado en *Foreign Policy*, mantiene la tesis de que los BRICS deberían dar paso a los TIMBIs y propone la ausencia de China y Rusia en las siguientes década en este nuevo bloque al estar cambiando sus capacidades, principalmente los patrones demográficos y el nivel de exportaciones, junto a un sistema político todavía muy rígido, obstáculos que pueden trabar su progreso.



En este orden de ideas, y a modo de recopilación, podemos reseñar que el concepto del Estado-nación moderno supone, como argumenta Held, una serie de innovaciones al Estado mismo y, por ende, a la Sociedad Internacional, entre las que cabe mencionar la territorialidad, el monopolio de la violencia, la noción de estructura de poder impersonal y la legitimidad. Es decir, Westfalia establece el desarrollo de la soberanía como principio organizativo de los Estados (Barbé, 2007: 165).

Desde el surgimiento del sistema interestatal westfaliano, la estructura ha sufrido importantes cambios, destacando la variación numérica de Estados con capacidad para incidir en el orden internacional. Después del Congreso de Viena, el concierto de grandes potencias incorpora ocho naciones (Austria, Francia, Gran Bretaña, Rusia, Portugal, España y Suecia) que acaban reduciéndose cuando las tres últimas pierden potencialidad en el equilibrio de poder. A finales del siglo XIX y principios del XX, algunos países incrementan sus capacidades, lo que significa mejoras en su posición en la estructura internacional de poder. Estados Unidos, Alemania, Italia y Japón se incorporan al directorio de las grandes potencias hasta entonces europeas.

Después de la II Guerra Mundial, se produce otro acontecimiento decisivo respecto a la variación numérica de los Estados que integran el directorio de grandes potencias, no por la desaparición o formación de nuevos Estados, sino porque Estados Unidos y la Unión Soviética incrementan sus capacidades, convirtiéndose en superpotencias. En consecuencia, la estructura del sistema internacional se orienta hacia una configuración de poder bipolar, en donde el factor tecnológico, es decir, la potencialidad nuclear, altera profundamente los esquemas de socialización y competencia desarrollados por las unidades del sistema. Con la desaparición de la Unión Soviética, el poder del sistema internacional tiende a desconcentrarse en un mayor número de actores. Sin embargo, no pierde su naturaleza oligopólica, según la terminología de Raymond Aron. En efecto, a pesar de todos estos cambios, permanece un directorio de grandes potencias, que concentran mayores cuotas de poder en relación a una extensa cantidad de Estados.

El Estado se reafirma como actor principal en múltiples ámbitos; eso sí, ha tenido que hacer frente a los nuevos desafíos y riesgos que conlleva la globalización como la desestatalización, la desterritorialización y la reubicación del poder. En este sentido, se han generado nuevas dinámicas internacionales en las que la cooperación interestatal ha difuminado la línea que separa lo nacional de lo internacional. Los Estados se ven obligados a buscar mecanismos formales de cooperación permanente y voluntaria, creando entes independientes destinados a alcanzar objetivos colectivos (Sobrino Heredia, 2006: 43).

Ahondando en esta línea, podemos afirmar que en un mundo cada vez más interdependiente, la multilateralidad se ha convertido en una respuesta apropiada para afrontar las demandas del siglo XXI. Respuesta que "no puede entenderse sin aludir a los Estados-nación y a un orden westfaliano basado en el principio de soberanía nacional" (Sanahuja, 2013:p. 31). Es evidente el progresivo incremento de la actividad estatal en instituciones internacionales, motivada por una causa y que conlleva una consecuencia. En relación a la primera, los Estados son incapaces *per se* de dar satisfacción a las nuevas necesidades colectivas; respecto a la segunda, los Estados se ven avocados a cooperar ante estos procesos de transnacionalización y desarrollo. Por tanto, la multilateralidad se convierte en una herramienta válida que asienta el orden



internacional contemporáneo, con el objetivo permanente de cimentar relaciones pacíficas entre los Estados.

### III. Dialéctica Estado-Globalización

El fenómeno de la globalización ha generado amplios debates desde diferentes disciplinas científicas, en los que el tema del Estado se inserta en estas dinámicas de reflexión por las transformaciones nucleares que este proceso conlleva. Numerosos autores mantienen la hipótesis de que el proceso de globalización ha producido una pérdida significativa de la presencia del Estado en la dinámica social, en una doble vertiente: a nivel nacional y en el ámbito internacional. Sin embargo, resulta apropiado introducir una matización, ya que los cambios que viene experimentando el Estado soberano suponen la necesaria readaptación a esta nueva realidad internacional, en la que el multilateralismo es una variable explicativa que permite una revisión ontológica del poder.

Desde los años 80 del pasado siglo, resulta abundante la producción analítica en torno a la globalización. En este sentido, se explican muchas de las transformaciones que experimentan las sociedades estatales y la propia Sociedad Internacional, para reputar distintos rasgos característicos del orden internacional actual. Sin embargo, la globalización no podría entenderse sin otros fenómenos anteriores, pues coincidiendo con autores como Castells o García Segura, cuatro son los procesos continuos en el tiempo y de diferente naturaleza y efectos que afectan a la Sociedad Internacional: mundialización, creciente interdependencia, humanización y globalización (Castells, 1997 y García Segura, 1999). Por tanto, la nueva Sociedad Internacional post Segunda Guerra mundial es muy diferente a la que caracterizó las relaciones internacionales desde la Paz de Westfalia. El resultado ha sido el nacimiento de una nueva Sociedad Internacional global post-westfaliana, caracterizada por el debilitamiento de algunos actores, como el Estado, que definieron el periodo anterior, y el empoderamiento de otros actores no estatales, como las empresas transnacionales, las Organizaciones Internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, y sobre todo el individuo.

A pesar de este debilitamiento, la Sociedad Internacional continua siendo estatocéntrica, donde este actor internacional se confirma como única forma de organización política. "En este sentido, la estatalización constituye la máxima expresión de la mundialización de la lógica y el modelo westfaliano de Sociedad Internacional, al dividir la sociedad mundial en unidades políticas soberanas e iguales en derechos, con fronteras claramente delimitadas, pero manifiestamente desiguales en términos de poder y desarrollo" (Del Arenal, 2008: 21).

En la nueva sociedad internacional, se ha producido un cambio en la naturaleza y distribución del poder. Si en la sociedad westfaliana se identificaba poder y Estado, en la sociedad de la información, el poder es un fenómeno multidimensional, mutante, expresado en términos económicos, pero también, en términos culturales, tecnológicos y de información y, cada vez menos, en términos militares. Además, se produce un cambio en la base tradicional del poder: el territorio, que deja de ser considerado un elemento esencial, para ser sustituido por otros elementos no siempre tangibles, como redes financieras o comerciales, comunicacionales..., (Del Arenal, 2008: 31). Autores como Thomas Risse cuestionan conceptos como la multipolaridad "para describir un



mundo parcialmente globalizado en el que los Estados no son sino uno entre los diferentes centros de poder” (Risse, 2008).

Consecuencia directa del cambio en la distribución del poder es el incremento de nuevos actores, que en tiempos anteriores no detentaban ni el poder político ni el económico, y que en esta nueva Sociedad Internacional emergen tratando de instaurar un nuevo orden internacional inclusivo, a la vez que reclaman cambios institucionales y normativos, junto a un sistema más equilibrado. Nos referimos, a las potencias emergentes, cuya acepción más utilizada sigue siendo el acrónimo BRICS (China, India, Rusia, Brasil y Sudáfrica), creado por Goldman Sachs (Sachs: 2003). Estos Estados concentran un porcentaje importante de la población mundial, el 40%, y están consolidando su posición económica, cuestionando la tradicional hegemonía occidental de la sociedad anterior, desde un posicionamiento más combativo del multilateralismo.

El principal reto con el que se encuentran estos Estados es convertir su relevancia demográfica, su extensión territorial y su potencialidad económica en poder político con capacidad para influir en el sistema internacional, aunque en el espacio regional ya son identificados como actores relevantes. A diferencia del pasado, estas potencias emergentes han buscado potenciar los foros multilaterales que ahora permiten una representación más equitativa. Un ejemplo nítido, es la respuesta a la crisis financiera que encabezó el G-20 foro más representativo que el G-8 ó cualquier otro grupo reducido y selecto que no resultan legítimos o eficaces para la resolución de problemas globales.

Mientras la bilateralidad está definida por los principios de exclusión y negociación, el multilateralismo participa de la lógica de la complementariedad. En este sentido, supone un modelo idóneo para analizar las relaciones múltiples y diversas, aunque todavía no es una realidad generalizada, e incluso se la podría catalogar de embrionaria, pese a algunos procesos ya consagrados -Asamblea General de la ONU, Organización Mundial del Comercio (OMC), la Conferencia de Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo de Río o la Convención sobre el cambio climático de Kioto...-

#### **IV. La multilateralidad como enfoque teórico**

El estudio de las relaciones internacionales conlleva el análisis de estructuras que se transforman. Desde este punto de vista, cabe afirmar que la lógica formal clásica de la Sociedad Internacional post Segunda Guerra mundial se orienta a una configuración de poder bipolar, en donde Estados Unidos y la Unión Soviética se convierten en superpotencias como consecuencia del incremento de sus capacidades, principalmente militares. Las evoluciones del sistema internacional, antes y después de la descomposición de la Unión Soviética, agudiza la atención académica sobre el multilateralismo como instrumento de relación, a la vez que se amplía la participación de los Estados en foros multilaterales, en pos de objetivos o intereses comunes tras la ruptura del encorsetamiento producido por la bipolaridad de la guerra fría. Al debate académico contribuye el artículo ampliado en libro de John Gerard Ruggie, referente clásico aunque controvertido, que se centra en la dimensión normativa de este concepto.





El multilateralismo es una herramienta, en cuanto a la toma de decisiones, en donde el consenso y la negociación entre las partes son esenciales. Para Ruggie, el multilateralismo es “una forma institucional que coordina las relaciones entre tres o más Estados en base a principios generalizados de conducta, esto es, principios que especifican la conducta adecuada para cada tipo de acción, sin tomar en consideración los intereses particulares de las partes o las exigencias estratégicas que puedan darse en cada caso concreto” (Ruggie, 1992:14). Por tanto, para este autor lo que prima no es la capacidad de coordinar políticas nacionales entre países, sino que lo hacen en base a ciertos principios de relación. Su concepción se diferencia “de la definición funcional y cuantitativa del multilateralismo utilizada ampliamente, entre otros por Robert Keohane, para quien el multilateralismo es la práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados. A través de mecanismos *ad hoc* o por medio de instituciones” (Barbé, 2010).

Caporaso diferencia, en un intento por contribuir al debate intelectual, multilateralismo de multilateral. La distinción de este autor introduce un debate conceptual interesante, por dos motivos; en primer lugar, porque desde la década de los ochenta y a lo largo de los noventa estaban presentes en el discurso político de los principales actores del sistema internacional; en segundo lugar, porque muchos autores principalmente del ámbito académico norteamericano, tratan de delimitar estos términos y construir una definición aplicable a la ciencia política y a las relaciones internacionales.

En este sentido, es pertinente definir ambos términos, en qué consisten y si son útiles para afrontar los nuevos retos que se plantean en el siglo XXI. “The terms multilateral and multilateralism suggest some linguistic consideration. The noun comes in the form of an *ism* suggesting a belief or ideology rather than a straightforward state of affairs” (Caporaso, 1992: 601). “The term “multilateral” can refer to an organizing principle, an organization, or simply an activity. Any of the above can be considered multilateral when involves cooperative activity among many countries. “Multilateralism” as opposed to “multilateral”, is a belief that activities ought to be organized in a universal (or at least a many-sided) basis for a relevant Group, such as the Group of democracies” (Caporaso, 1992: 603).

Aunque ambos términos implican cooperación entre Estados, el multilateralismo hace referencia al conjunto de creencias y valores sobre los que se debe asentar la política internacional, siendo ésta una propuesta en la que coordinar las relaciones internacionales. Por el contrario, multilateral es un principio organizacional, es decir, el funcionamiento de una organización o simplemente una actividad. Igualmente, esta concepción es defendida por un número significativo de politólogos e internacionalistas, reflejada en los trabajos de Ruggie, Martin, Keohane o Cox, quien afirma que “multilateralism appears in one aspect as the subordinate concept. Multilateralism can only be understood within the context in which it exist, and that context is the historical structure of World order. But multilateralism is not just a passive, dependent activity. It can appear in another aspect as an active force shaping World order” (Cox, 1992: 161); es decir, el multilateralismo es un fenómeno dinámico de normas y organizaciones que no permanecen inmutables y que introduce una intención clara de modelar el orden mundial en un marco de entendimiento y cooperación entre Estados.





La evolución del multilateralismo “debe ponerse en relación con la transformación del conjunto de la sociedad internacional: de la estructura de poder, de la naturaleza del Estado, de las relaciones entre Estado y sociedad, de las ideas imperantes. El multilateralismo (o cada tipo de multilateralismo), desde este punto de vista, no es ni más ni menos que el producto de un determinado tipo de sociedad internacional” (Costa, 2013: 11-12). La evolución de la estructura histórica, en terminología de Cox, de la sociedad internacional produce tres tipos, “el multilateralismo de la coexistencia, el de cooperación y el del solidarismo. Cada uno de estos tipos de multilateralismo es expresión de un tipo concreto de sociedad internacional, pero hasta ahora todos ellos se han mostrado suficientemente resilientes y autónomos como para sobrevivir (bien que mal) a las condiciones que los hicieron posibles, de forma que cada una de las fases ha conocido la acumulación de una capa sedimentaria de normas. Estas fases son constructos analíticos, tipos ideales, pero pretenden (tentativamente) tener una correspondencia con la realidad histórica” (Costa, 2013: 12).

En relación al primero, el multilateralismo de la coexistencia, que representa el punto de partida, posee un marcado carácter eurocéntrico en términos de poder, ya que Estados Unidos o Japón se centran en cuestiones domésticas o regionales. Su objetivo es “restringir y coordinar la acción de los Estados para permitir a cada uno la mayor libertad para perseguir sus intereses nacionales con la mínima interferencia o imposición de los demás” (Burley, 1993: 127). Este multilateralismo de coexistencia prima evitar el enfrentamiento más que la resolución de conflictos comunes, mostrando sus debilidades frente a los retos de una sociedad en evolución. En relación al segundo, el multilateralismo de cooperación, se asienta en las nuevas relaciones surgidas entre los Estados tras la II Guerra Mundial, partiendo de un presupuesto: la cooperación interestatal como solución a los problemas internacionales, como recoge el preámbulo de la Carta de Naciones Unidas. En este sentido, Burley considera que el sistema de Naciones Unidas marca un punto de inflexión entre las normas de la coexistencia y los esfuerzos cooperativos por embrionarios que todavía sean en este periodo. El tercer tipo de multilateralismo (solidarismo), que comienza a partir al término de la guerra fría, es decir, finales de los años ochenta, viene marcado por el incremento de las organizaciones internacionales junto a una “promoción cada vez más asertiva de las normas liberales universalizadas por parte de instituciones internacionales y una incipiente sociedad civil global” (Rüland, 2012: 257).

Por último, el multilateralismo comporta dos variables, una dimensión política y otra económica. En este sentido, el multilateralismo en la dimensión política, más general y macro, hace referencia a la arquitectura institucional que nace de la cooperación entre Estados para afrontar los retos comunes (cambio climático, terrorismo, pobreza global, narcotráfico...). En su dimensión económica, limitado al ámbito sectorial de las políticas económicas-comerciales, atiende a la coordinación de los actores que participan en la relación multilateral. En este sentido, Cox se expresa en los siguientes términos: “economic multilateralism meant the structure of World economy most conducive to capital expansion on a World scale; and political multilateralism meant the institutionalized arrangements made at that time and in those conditions for interstate cooperation of common problems” (Cox, 1992: 162). Este planteamiento se puede completar con las aportaciones de Ruggie, que afirma que el multilateralismo posee una dimensión cuantitativa, referente al número de Estados, y una dimensión cualitativa, en virtud de los valores que dichos Estados deben poseer, “in short, the



nominal definition of multilateralism misses the qualitative dimension of the phenomenon that makes it distinct" (Ruggie, 1992: 566).

No cabe duda que el sistema internacional surgido después de la Segunda Guerra Mundial supone un hito en el establecimiento de nuevas formas de cooperación interestatal, junto a la proliferación de instituciones y regímenes multilaterales que han promovido la convergencia de "valores mundiales", nunca antes experimentados (democracia, gobernanza, derechos humanos, reducción de la pobreza...). Sin embargo, en la práctica el sistema multilateral no responde a dichos valores y se evidencia una resistencia por parte de los Estados para actuar de manera multilateral, primando la defensa de sus intereses securitarios y de bienestar. En relaciones internacionales, esta dicotomía (unilateral-multilateral) se plantea como un debate entre ganancias absolutas versus relativas (Mersheimer, 1995). En contra de esta lógica, el propósito altruista del multilateralismo consiste en establecer reglas de comportamiento de satisfacción para los países; así como desarrollar instituciones que favorezcan la cooperación internacional.

## V. Comportamientos asimétricos frente al multilateralismo: Estados Unidos-Unión Europea

Son diferentes las visiones que los actores internacionales poseen en relación al multilateralismo, en función del contexto histórico y de los propios intereses de los actores. Estados Unidos, como superpotencia económica y militar ha formado parte de la construcción y diseño de las instituciones que conocemos como foros multilaterales, surgidos tras la Segunda Guerra Mundial. Con la caída de la Unión Soviética, se abre, en el plano teórico, un cuadro propicio para la remodelación del orden internacional al quebrarse el sistema bipolar. Sin remontarnos a épocas pretéritas, y centrándonos en la últimas décadas, se aprecia en Estados Unidos, una evolución en su política exterior. Con el fin del mundo bipolar y la victoria militar en Irak (1991), intervención respaldada por Naciones Unidas, entra en lo que Robert Kagan denomina el *momento unipolar* que "predispuso aún más a Estados Unidos a utilizar la fuerza en el exterior y comportarse como un *sheriff internacional*, basándose en unas capacidades militares sin parangón posible" (Sanahuja, 2008: 302), reafirmando la posición neoconservadora del orden internacional.

En esta lógica, Robert Jervis "ha calificado a Estados Unidos como *hegemon revisionista* al intentar modificar unas instituciones multilaterales y unas reglas que, paradójicamente, son, en gran medida, creación de Estados Unidos, y por ello, le otorgan una mayor cuota de poder. En otras palabras, el *hegemon* ya no se encontraría cómodo en su propio <multilateralismo hegemónico> de postguerra, y por ello pretendería establecer nuevas reglas e instituciones que puedan dar cobertura legal y legitimidad a una actuación esencialmente unilateral –la que ilustraría la conformación de <coaliciones de los dispuestos> (*coalitions of the willing*) en vez de actuar a través de Naciones Unidas, la OTAN u otras organizaciones internacionales- y supongan menos condicionamientos a su libertad de acción" (Sanahuja, 2008: 304).

Para Estados Unidos, el multilateralismo no es una creencia, es un instrumento aplicable a cuestiones puntuales de la agenda global, con independencia de que las Administraciones republicanas o demócratas hayan utilizado esta práctica en mayor o menor medida, provocando un debilitamiento del sistema multilateral, como analiza



Fred Holliday: "la victoria de George W. Bush en 2000, dio fin a década y media del modelo de política exterior de Bill Clinton y de George Bush padre. Un modelo compatible con el multilateralismo y con las normas internacionales, incluso las referidas al uso de la fuerza, que ampararon la primera guerra del Golfo, o las intervenciones en el Kurdistán, Somalia o Haití. Esa política ya había sido rechazada por George W. Bush antes de los atentados del 11-S en Nueva York y Washington. Tras esos atentados, la política exterior de Estados Unidos ha oscilado entre un unilateralismo descarnado, y los intentos de adaptar a sus intereses a las organizaciones internacionales. La guerra de Irak, en particular, mostró que el interés de Washington por las reglas de Naciones Unidas se limitaba a obtener su respaldo y legitimidad, pero si no podía obtenerlo, esto no impediría el ataque. Para la administración Bush bastaba con mostrar un interés simbólico por la voluntad de los aliados, y exaltar sin tapujos el interés nacional de Estados Unidos y el sentimiento patriótico" (Mesa, 2006: 3).

La visión neoimperial que mantiene la potencia estadounidense tiene sus propios límites, límites económicos y políticos, particularmente en el terreno militar y financiero, siendo, además, costoso de mantener. Esto se refleja en periodos como el actual, marcado por un contexto de crisis económica internacional. Para corregir lo que Paul Kenney llama la *desproporción imperial* de Estados Unidos, la evolución hacia un orden multilateral obliga a abandonar la inapetencia hacia el multilateralismo. Será, con el presidente Obama, cuando se aprecia un giro respecto a la política de su predecesor, en donde el multilateralismo es un espacio natural para el mantenimiento del liderazgo, apreciándose, en el plano discursivo, un mayor acercamiento a estos principios, sobre todo, durante su primer mandato. Sin embargo, con la reciente postura de intervenir en Siria ha quedado demostrado que no sólo es un convencimiento, sino una necesidad, pues no es momento de actuaciones unilaterales.

En este sentido, el multilateralismo de Estados Unidos es asertivo. Por un lado, aboga por las organizaciones internacionales, contribuyendo con apoyo financiero (aporta el 22% al presupuesto de la ONU) y, por otro lado, su interpretación está íntimamente ligada a su interés nacional, lo que supone una estrategia, es decir, el medio para alcanzar un fin. En suma, aunque la Administración Obama viene reafirmando el compromiso con el multilateralismo, esto no significa que se posicione como un instrumento clave de su política exterior, a diferencia de Canadá o la Unión Europea.

En conclusión, el multilateralismo para Estados Unidos puede ser una respuesta idónea para contrarrestar el coste que implican las actuaciones unilaterales en diversos ámbitos (cambio climático, seguridad, terrorismo...), pero también para afrontar los nuevos retos de la actual agenda global que de otra forma serían difícilmente solventados de manera unilateral. Para ello, ha reforzado su relación cooperativa en foros como el G-20, que aunque simboliza las dificultades de un orden multipolar, se manifiesta como alternativa a un sistema institucional clásico, siendo un ejemplo relevante Naciones Unidas que resulta ineficaz para prevenir violaciones de las reglas básicas de juego; o lo obsoleta de su estructura, principalmente del Consejo de Seguridad, pues, responde a un modelo posguerra mundial muy diferente al actual; o la carencia de medios eficaces para satisfacer las necesidades de la agenda mundial, marcada por desafíos transversales.



La Unión Europea ocupa un rol relevante en relación al multilateralismo. Desde el periodo posguerra fría, e incluso antes, “el compromiso de la Unión Europea con la democracia, los derechos humanos, el desarrollo y la lucha contra la pobreza, los procesos de paz y el multilateralismo contribuyeron a conformar una poderosa imagen positiva de la Unión como actor *progresivo y civil* (...) Se afianzaría su voluntad de ser un actor global capaz de participar activamente en la conformación de los principios, reglas e instituciones que conforman el sistema internacional mediante su identidad singular como *potencia civil y actor normativo* basado en valores; valores que además de constituir su identidad internacional, también serían fuente de su poder blando, al ejercer influencia a través de medios no coercitivos” (Sanahuja, 2013: 40).

La Unión Europea, multilateral por naturaleza, manifiesta su compromiso con el multilateralismo eficaz, término surgido en la Estrategia de Seguridad Europea (2003), que implica una herramienta útil para lograr la gobernanza global mediante el Derecho Internacional, las reglas compartidas y los principios consensuados entre iguales. En este orden de ideas, el Tratado de la Unión Europea (art. 21.2.h.) regula que la política exterior ha de estar comprometida con “un sistema internacional basado en una cooperación internacional más fuerte y la buena gobernanza global”.

Aunque Bruselas ha convertido el multilateralismo eficaz en un vértice de actuación exterior, no se pueden ocultar las divergencias en torno a este término en su propio seno entre multilateralistas funcionales, para los que es una herramienta, como otras, y los multilateralistas normativos, para los que es un principio de interacción. Igualmente, existen disimilitudes respecto a su aplicación, mientras que las potencias comunitarias utilizan el *unilateralismo* y el *minilateralismo* como instrumentos de política exterior, los Estados miembros más pequeños encuentran en el multilateralismo una forma de defender con mayores posibilidades de éxito sus propios intereses.

El multilateralismo eficaz es un objetivo principal y un marco relacional con socios preferentes. El enfoque aplicado en los años noventa está asentado en asociaciones estratégicas con base regional. Sin embargo, en la actualidad se refuerzan las relaciones bilaterales con un pool de actores destacados, como proceso previo al multilateralismo eficaz con el que se pretende dar respuestas colectivas a los retos de la agenda global, bajo el paraguas de los organismos multilaterales y las normas internacionales vinculantes.

Resulta hasta cierto punto paradójico, la promoción por parte de la Unión Europea de un multilateralismo eficaz cuando, el avance experimentado en su composición como un único actor (suma de 28), implicaría una pérdida de peso relativo en las organizaciones multilaterales en las que cuenta con una representación y poder que no es ya proporcional al que efectivamente tiene en el sistema internacional. En efecto, cabe preguntarse en qué medida el multilateralismo eficaz que promueve, beneficia o perjudica sus intereses, “y hasta qué punto no constituye de cara al futuro una de sus opciones estratégicas promover la modificación del sistema multilateral para su transformación progresiva en un sistema más adecuado de gobernanza global, sobre la base de ceder poder institucional en el mismo a favor de otros actores” (Montobio, 2013).



## Conclusiones

La actual Sociedad Internacional evidencia mutaciones en los actores internacionales, siendo el Estado el que mayores cambios ha sufrido. Este actor, determinante del sistema internacional, ha visto modificada su autonomía, protagonismo y exclusivismo anterior, como consecuencia de las dinámicas de interdependencia y de una serie de nuevas realidades internacionales que diferencian la Sociedad Internacional del pasado de una global, transnacional y humana, como la actual. El Estado ha sufrido un importante debilitamiento e incluso ha sido cuestionado pero, aún así, sigue manteniendo un papel destacado, aunque comparte protagonismo con otros actores internacionales pujantes.

Desde Westfalia hasta la actualidad, las relaciones interestatales y la distribución oligopólica del sistema internacional permanecen como una constante. El vínculo entre el poder político-militar y económico mundial mantiene un directorio de grandes potencias, es decir, un pequeño grupo de actores internacionales estatales que poseen mayores capacidades en términos de poder y siempre en relación a otras unidades del sistema y que, en función de esta posición, ejercen un papel determinante en el escenario internacional. Prueba de ello, son los nuevos Estados emergentes, BRICS, o incluso en un futuro inmediato los TIMBIs, que explican una nueva configuración del poder y el desarrollo de una diferente polaridad, con la finalidad de situarse mejor en el sistema internacional. En esta lógica, el multilateralismo se posiciona como principio rector de las relaciones internacionales, utilizado de forma diferente en función de los intereses propios de los Estados. Ejemplo significativo son las distintas relaciones con el multilateralismo de Estados Unidos, UE o BRICS.

El multilateralismo se ha convertido en un recurso importante en el discurso político internacional, lo que no significa que goce de la misma trascendencia en la agenda global. Igualmente, comporta una práctica compleja dado que no se concibe e interpreta del mismo modo por parte de los distintos actores que forman la Sociedad Internacional. El multilateralismo es una creencia, una forma en las reglas que deben regir las relaciones entre Estados, frente a multilateral, un adjetivo que cataloga un determinado tipo de organización interna. En este sentido, cabe señalar que a partir de la II Guerra Mundial se produce una explosión del multilateralismo y de las organizaciones multilaterales, como nichos de oportunidad, en la que los Estados realizan una apuesta en pro de su defensa como herramienta de su acción exterior y para afrontar los retos globales. Cabría preguntarse, si el actual sistema multilateral cuenta con competencias e instrumentos necesarios para afrontar los retos que plantea la agenda internacional.

En función de las distintas narrativas, objetivos, prácticas y legitimaciones discursivas, se detectan distintas visiones del multilateralismo. Estados Unidos como potencia unipolar, considera universales sus valores, lo que distorsiona la esencia del multilateralismo. En relación a la posición de la Unión Europea, hay que señalar que promueve un multilateralismo normativo que refleja principalmente valores europeos, que contradice a la propia esencia del concepto, pues la sociedad internacional actual es cada vez más cosmopolita y demanda consensos basados en la diversidad. Los países en desarrollo practican un multilateralismo defensivo y los emergentes un multilateralismo revisionista.



La debilidad del sistema internacional para responder a los desafíos de la agenda global; el emergente papel de nuevos actores estatales y no gubernamentales con clara vocación de incidir y reformar la estructura de la política exterior mundial; la consolidación de nuevos bloques y el fortalecimiento de otros bloques regionales, reflejan los déficits del sistema internacional. En este sentido, las respuestas limitadas de instituciones como Naciones Unidas, reconducen a nuevos mecanismos *ad hoc* como el G-8 y el G-20, donde la toma de decisiones resulta más efectiva, aunque se reduce la legitimidad democrática internacional al ser excluyentes.

El escenario estratégico global ha mutado decisivamente. La unipolaridad estadounidense se ve cuestionada por potencias emergentes, China en particular, la Unión Europea en menor medida, pero también los otros miembros de los BRICS y los TIMBIs, que han aparecido con fortaleza e imponen su marca, reclamando mayores cuotas de poder. Incluso, actores no estatales, como las organizaciones no gubernamentales van adquiriendo paulatinamente mayor influencia y demandan un protagonismo acorde con su peso específico. Por tanto, en un sistema internacional como el actual que diverge significativamente en cuestiones económicas, geopolíticas y organizativas, de los anteriores, los nuevos retos que enfrenta el sistema, en las últimas décadas, han de ser afrontados multilateralmente.

Con la actual crisis económica internacional las distorsiones se evidencian aún. En esta crisis que se da en el "centro", juegan un papel importante los países de la "periferia" que contribuyen al sostenimiento del sistema financiero, lo que demuestra su capacidad económica y solvencia junto a la interdependencia y el reconocimiento de que los efectos negativos de la crisis tienen repercusiones globales. Unido a esta característica, la crisis económica implica un replanteamiento de costos por parte de los actores clásicos (principalmente Estados Unidos, la Unión Europea, Japón...), reflejando la agudización de las divergencias que ahonda en la supeditación de lo colectivo a lo nacional. Aunque las potencias emergentes tienen intereses globales que manifiestan claramente, puede ser que no estén capacitadas para afrontar responsabilidades de liderazgo y de financiación en el orden internacional, particularmente en el plano de la seguridad internacional.

El multilateralismo del siglo XXI es demasiado interdependiente y complejo. Exige un nuevo marco de cooperación que además de los equilibrios de poder, considere la diversidad de los desafíos actuales y la necesidad de reafirmar un modelo normativo. En conclusión, el fortalecimiento del multilateralismo es generar mayor legitimidad en los procesos de toma de decisión, ya sean por instrumentos *ad hoc* o por aquellas instituciones con vocación global de salvaguarda de los intereses colectivos.

## Referencias

Barbe, E. (2007). *Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.

Barbe, E. (2010). "Multilateralismo: Adaptación a un mundo con potencias emergentes" en *Revista Española de Derecho Internacional* (REDI), vol. LXII, BOE, Madrid, pp. 21-50.

Burley, A.M. (1993). "Regulating the world: Multilateralism, international law, and the projection of the New Deal regulatory state", en: Ruggie, John Gerard (ed.).



*Multilateralism matters. The theory and praxis of an institutional form.* Nueva York: Columbia University Press, 1993, p. 125-156.

Caporaso, J. (1992). "International Relations. Theory and Multilateralism: The search for Foundation" en *International Organization*, vol. 46, n.º 3, summer, pp. 599-632.

Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Vol. 1: La sociedad red, Alianza Editorial, Madrid.

Costa Fernández, O. (2013). "Introducción: el multilateralismo en crisis" en Revista *CIDOB d'Affers Internationals*, n.º 101, abril, pp. 7-25.

Cox, R. (1992) "Multilateralism and World Order", en *Review of International Studies*, vol. 18, no. 2, april 1992.

Del Arenal, C. (2001). "La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política" en VV.AA. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 17-86.

Del Arenal, C. (2008). "Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales", en VV.AA. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Universidad del País Vasco, Bilbao.

Evans, G. y Newnham, R. (1999). *The Pinguin Dictionary of International Relations*, Penguin Books, Londres.

García Segura, C. (1999). "La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las relaciones internacionales" en VV.AA. *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1998*, Servicio Editorial del País Vasco/Tecnos, Madrid, pp. 315-350.

Holsti, K.J. (2004). *Taming the Sovereigns. Institutional Change in International Politics*, Cambridge Press, Cambridge, pp. 112-131.

Mersheimer, J. (1994-95). "The False Promise of International Institutions" en *International Security*, 19 (3), pp. 5-49.

Mesa, M. (2006). "Multilateralismo y poder: tendencias en el sistema internacional" en *Anuario CIP, Poder y Democracia*, Icaria.

Montobio, M. (2013). *Consideraciones sobre el multilateralismo efectivo y la gobernanza global como conceptos guía de la Estrategia Global Europea*, Real Instituto El Cano, Madrid, 19 de marzo, pp. 1-11.

Rice, S. E. y Patrick (2008). *Index of State Weakness in the Developing World*. The Brookings Institution, Washington D.C.A.

Risse, T. (2008). "The crisis of the transatlantic security community", en Bourantonis, D. et al., *Multilateralism and Security institutions in a Era of Globalization*, Routledge, London.

Ruggie, J.G. (1992). "Multilateralism: The Anatomy of an Institution" en *International Organization*, vol. 46, n.º 3, 1992, summer.

Rüland, J. (2012). "The rise of <diminished multilateralism>: East Asian and European forum shopping in global governance", en *Asia Europe Journal*, n.º 9, pp. 255-270.





Sachs, G. (2003). "Dreaming with BRICS: The Path to 2050", en *Global Economics Paper*, nº 99, Nueva Cork, Goldman Sachs Global Research Center.

Sanahuja, J.A. (2007). "¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea", en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, pp. 297-384.

Sanahuja, J.A. (2013). "Narrativas del Multilateralismo: <efecto Rashomon> y cambio de poder", en Revista *CIDOB d'Affers Internacionals*, nº 101, abril, Barcelona, pp. 27-54.

Sobrino Heredia, J. M. (2006). "Las Organizaciones Internacionales: Generalidades", en Díez de Velasco, M., *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.

Tilly, C. (1992). *Coerción, Capital and European Status, AD 990-1992*, Blackwell Publisher Cambridge and Oxford.

Truyol Y Serra, A. (1974). *La Sociedad Internacional*, Alianza Editorial, Madrid.