

Antonio Manrique de Luna Barrios^(*)

El **Multilateralismo** en las Relaciones Internacionales

“(…)ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA SE HA COMPORTADO DE MANERA CONTRADICTORIA, EN ÁREAS COMO LAS DE NO PROLIFERACIÓN Y CONTROL DE ARMAMENTOS, EN DONDE NO FIRMÓ LA CONVENCIÓN DE OTTAWA, NI LA CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL TRAFICO ILÍCITO DE ARMAS (...). IGUALMENTE, DURANTE MUCHO TIEMPO NO PAGÓ SUS CUOTAS A LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, PERO SÍ LO HIZO EN FORMA POSTERIOR A LOS ATENTADOS DEL 11-S”.

El multilateralismo y las relaciones multilaterales entre Estados, no pueden ser desnaturalizados, a través de una equivocada identificación con lo que ha venido denominándose como “multilateralismo a la carta”; ya que amparándose en este último supuesto, algunos Estados, han buscado un cierto control y utilización de las instituciones internacionales para que les sirvan a sus propósitos. No importando de manera alguna, la vulneración del principio de la igualdad jurídica entre los Estados.

Asimismo, con la finalidad de que los miembros de la Sociedad internacional, puedan contribuir a resolver los problemas globales que nos afectan -conflictos, cambio climático, entre otros-, a través del multilateralismo y de las herramientas políticas y jurídicas que han sido desarrolladas por dicho mecanismo de interrelación; resulta fundamental el responder a las preguntas: ¿Qué es el multilateralismo?, ¿Cómo funciona un real multilateralismo?

Tomando en cuenta ello, a través de la presente investigación, esperamos llevar a cabo un análisis estructural de su conceptualización, características, factores, tipologías, objetivos, críticas y la forma como se ha trabajado el multilateralismo en Estados Unidos de Norteamérica, en Canadá y en la Unión Europea.

El multilateralismo es una forma a través de la cual los estados se relacionan entre sí en el ámbito de la sociedad internacional. Respecto

(*) Doctor en Derecho Internacional, Master en Estudios Internacionales, Master en Comercio Exterior. Profesor de Derecho en la Universität Osnabrück, Alemania.

del multilateralismo, podemos señalar que no surgió en forma espontánea como una necesidad por razones circunstanciales; sino que ha sido el producto de un largo devenir lleno de éxitos y fracasos que le fueron dando experiencia y preparación.

Desde el siglo XIX, las constantes conferencias internacionales que se llevaron a cabo, respecto de temas vinculados a la propiedad intelectual, el transporte, el comercio, la salud pública, etcétera, evidencian la preocupación de los estados por solucionar de manera conjunta determinados problemas que les afectaban.

Continuando con esta evolución de la sociedad internacional, podemos señalar que hasta antes de la Primera Guerra Mundial, el multilateralismo fue un importante mecanismo que facilitó la adaptación de los estados a las necesidades del sistema capitalista imperante en aquel momento. Sin embargo, fue precisamente después de la Primera Guerra Mundial, cuando el multilateralismo tuvo un gran fracaso al no lograr que la Sociedad de Naciones pudiera evitar la Segunda Guerra Mundial. No obstante ello, con posterioridad a dicho conflicto mundial, nuevamente se recurrió al multilateralismo como forma más idónea para dar estabilidad a la sociedad internacional de posguerra. Es así como se estableció la que hoy conocemos como la Organización de las Naciones Unidas.

De esta manera, la Conferencia de San Francisco de 1945, fue el escenario donde convergieron dos esfuerzos: por una parte, la Cumbre de los Aliados (1941-1945) y, por otra parte, los Acuerdos de Bretton Woods (1944), que iniciaron un sistema monetario y financiero multilateral de respaldo a la liberalización del comercio internacional y que abrieron, junto con otras instituciones que emergieron en la década del sesenta del siglo pasado, la amplia red de mecanismos multilaterales de la diplomacia económica.

Durante la década del ochenta y, más específicamente, del noventa del siglo XX, la sociedad internacional tuvo que afrontar diversos cambios que se produjeron tras la finalización de la Guerra Fría. Asimismo, fue testigo de cómo los Estados que la conformaban tuvieron que debatir respecto del nuevo rol que tendrían que asumir ellos y los nuevos actores de la sociedad internacional (las organizaciones no gubernamentales (ONG), las fuerzas transnacionales y la sociedad civil internacional).

“(…) LA EXPERIENCIA EN LA SOCIEDAD INTERNACIONAL, HA DEMOSTRADO QUE EL MULTILATERALISMO ES UNA HERRAMIENTA REAL Y EFECTIVA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES, QUE PUEDE PERMITIR HACER FRENTE A LOS PROBLEMAS TRANSNACIONALES QUE NOS AFECTAN, TALES COMO EL MEDIO AMBIENTE, LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES, EL TRÁFICO DE DROGAS, LA PIRATERÍA MARÍTIMA, ENTRE OTROS ASPECTOS”.

Asimismo, con posterioridad a los acontecimientos del 11 de setiembre (en adelante, 11-S), Estados Unidos de Norteamérica retomó nuevamente una tendencia en cierta medida multilateral. En base a ello, el Congreso estadounidense pagó todo el dinero que le adeudaba a la Organización de las Naciones Unidas y buscó construir una coalición contra el terrorismo. Pero el aparente éxito de la guerra en Afganistán hizo que algunos miembros de la administración Bush concluyeran que el unilateralismo funcionaba y que ese era el enfoque que emplearían en sus relaciones con los demás miembros de la sociedad internacional. Sin embargo, con la llegada al poder del Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, Barack H. Obama, se ha reafirmado un nuevo enfoque multilateral en dicho país, que no ha estado exento de críticas al considerársele un “multilateralismo a la carta”, tal como se evidenció en Estrasburgo durante la celebración del sexagésimo aniversario de la Alianza Atlántica cuando el Presidente

Antonio Manrique de Luna Barrios

reafirmó la necesidad de alianzas fuertes con Europa; en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Racismo en Ginebra, cuando los Estados Unidos de Norteamérica omitieron el hacer referencias a Israel, a los palestinos y a las indemnizaciones por situaciones de esclavitud, entre otros hechos que hacen criticar ese nuevo enfoque multilateral que se busca implementar en el orden internacional a través de diversas normas de Derecho Internacional.

En cuanto a la estructura del presente artículo, podemos señalar que se encuentra dividido en siete temas. En el primero, abordaremos el concepto del multilateralismo, con la finalidad de dar un marco teórico a dicha forma de interrelacionarse con la que cuentan los Estados. En el segundo apartado, desarrollaremos cuáles son las características del multilateralismo, con la finalidad de precisar algunos aspectos que permitan distinguir dicha conducta. En el tercer aspecto, se abordarán aquellos factores que generan conductas multilateralistas. Asimismo, en el cuarto tema de la presente investigación, analizaremos la tipología de dicha forma de relacionarse en el escenario internacional que pueden adoptar los estados. En el quinto aspecto, hemos establecido cuáles son los objetivos que persiguen aquellos estados que adoptan una conducta multilateral. Asimismo, en el sexto aspecto hemos analizado las principales críticas que se han formulado respecto del multilateralismo. Finalmente, en el aspecto séptimo del presente artículo, hemos decidido analizar el comportamiento multilateral de los Estados Unidos de Norteamérica (en ciertos momentos de su historia), de Canadá y de la Unión Europea. Habiendo elegido al primer país, por contar con una política ambivalente entre el unilateralismo y el multilateralismo. Por su parte, hemos elegido a Canadá por ser un país de tradición internacionalista y, por ende, que practica en forma férrea el multilateralismo. Finalmente, analizaremos el rol multilateral de la Unión Europea, que busca posicionarse como un nuevo actor en el escenario internacional gracias a las banderas del multilateralismo y a sus propios méritos y esfuerzos. Posteriormente, presentaremos las conclusiones de la presente investigación y concluiremos señalando la bibliografía empleada.

A continuación analizaremos el primer tema de la presente investigación, con la finalidad de establecer lo que realmente es el multilateralismo.

1. Concepto de multilateralismo

Según Robert Keohane, el multilateralismo es “una práctica de coordinación de las políticas nacionales en grupos de tres o más Estados”⁽¹⁾. No obstante ello, consideramos que es una definición puramente nominal y por tanto requiere ser profundizada. Para lograr tal fin, recurriremos a lo señalado por James Caparoso⁽²⁾ respecto del multilateralismo. Según el referido autor, cuando empleamos el término multilateral podemos estar refiriéndonos a un principio orgánico, a una organización o simplemente a una actividad. Además, nos indica que, es necesario diferenciar entre las instituciones u organizaciones multilaterales y las instituciones del multilateralismo.

Haciendo esta distinción, podemos señalar que las instituciones multilaterales concretan su atención en los elementos formales y organizacionales de la vida internacional; mientras que, las instituciones del multilateralismo se refieren a lo menos formal, a los hábitos, a las prácticas, ideas y normas de la sociedad internacional. Consideramos que esta distinción es relevante para entender que lo formal es solo una parte de esta dinámica y que lo estatal o interestatal también constituye una parcialidad.

Asimismo, podemos señalar que el multilateralismo parte de dos premisas centrales⁽³⁾: la existencia de normas de vigencia

-
- (1) KEOHANE, Robert. *Multilateralism: An Agenda for Research*. En: *International Journal*. Volumen 45. Otoño, 1990. p. 731.
 (2) CAPORASO, James. *International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations*. En: *International Organizations*. Volumen 46. Número 78. Summer, 1992. pp.603-604.
 (3) Respecto de ambas premisas, podemos señalar que, estas se basan en tres principios: la inviolabilidad, la no discriminación y la reciprocidad difusa.

universal aplicables a todos los Estados y la forma colectiva de tomar decisiones; las cuales los Estados se comprometen a cumplir y respetar (por cuanto el multilateralismo implica cooperación⁽⁴⁾ y seguridad frente a los cambios).

Una vez precisado el concepto de multilateralismo, consideramos conveniente el determinar cuáles son las características de esta forma de relacionarse que puede ser adoptada por los Estados.

2. Características del multilateralismo

En base a la obra “Poder y Debilidad”, de Robert Kagan⁽⁵⁾, podemos señalar que el multilateralismo se caracteriza por lo siguiente:

- a) Los multilateralistas buscan desarrollar un mundo regido por las normas, la negociación y la cooperación transnacional.
- b) Pretenden que los Estados influyan en sus interlocutores de forma sutil e indirecta.
- c) Prefieren la negociación, la diplomacia y la persuasión antes que la coerción.
- d) Sus principales herramientas de trabajo son el Derecho Internacional, las convenciones y la opinión pública internacional.
- e) Emplean los lazos económicos y comerciales para acercar entre sí a los Estados.
- f) Implica un compromiso, una conciliación de posturas, una búsqueda de denominadores comunes y en última instancia los consensos.
- g) El multilateralismo presenta una mayor tolerancia al fracaso en comparación con los unilateralistas.

Las características antes referidas nos van a permitir identificar al multilateralismo y, de esta manera, poder diferenciarlo de otras

figuras que lo desnaturalizan (multilateralismo a la carta). Sin embargo, consideramos necesario el precisar cuáles son los factores que llevan a que un Estado elija al multilateralismo como una forma de relacionarse con los demás miembros de la sociedad internacional.

3. Factores que generan multilateralismo

Los factores que generarían comportamientos multilaterales por parte de los Estados, son los siguientes: la necesidad de mantener el orden en la sociedad internacional; la no posición dominante de los Estados; el respeto al principio de igualdad jurídica entre los estados; la coordinación entre las instituciones internas de un país que son competentes para adoptar las decisiones de su política exterior; la cultura política internacional en la población de un país, entre otros aspectos.

En el siguiente párrafo analizaremos cada uno de los factores antes referidos.

3.1. La necesidad de mantener el orden en la sociedad internacional

No debemos olvidar que la sociedad internacional se caracteriza por ser anárquica y ordenada. Precisamente para mantener e incrementar esos niveles de orden, resulta fundamental la cooperación entre los Estados, así como su actuación dentro del ámbito multilateral.

3.2. La no posición dominante de los Estados

Los Estados miembros de la sociedad internacional que no se consideran potencias militares o económicas muchas veces emplean el ámbito multilateral para limitar el accionar de aquellos estados que sí son grandes potencias en dichos aspectos. Ya que, en caso contrario, correrían el riesgo de que se vulneren sus derechos.

(4) La cooperación, según Keohane, sólo tiene lugar ante situaciones en las que hay una mezcla de intereses conflictivos y complementarios.

(5) Véase: KAGAN, Robert. *Poder y Debilidad. Europa y Estados Unidos en el Nuevo Orden Mundial*. Santafé de Bogotá: Taurus, 2003.

Antonio Manrique de Luna Barrios

3.3. El respeto al principio de igualdad jurídica entre los Estados

Dentro de la sociedad internacional, todos los Estados tienen los mismos derechos y deberes. No obstante ello, algunos Estados consideran que en virtud a su poder, pueden actuar en forma independiente de los demás miembros de la sociedad internacional. Precisamente para evitar ello, existe el multilateralismo.

3.4. La coordinación entre las instituciones internas de un país que son competentes para adoptar las decisiones de su política exterior

A diferencia de los Estados Unidos de Norteamérica, en la mayoría de Estados que conforman la sociedad internacional existe una coordinación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo cuando tienen que aprobar determinados tratados internacionales, por ejemplo. De esta manera, evitan que un aspecto interno sea el que impida el aprobar acuerdos multilaterales o desarrollarse en dicho ámbito.

3.5. La cultura política internacional en la población de un país

Los Estados que se interrelacionan con los demás actores de la sociedad internacional, según los lineamientos del multilateralismo, generalmente, cuentan con una población que se caracteriza por tener una importante tradición de cultura política internacional y que, por lo tanto, participa activamente en el proceso de formación de la voluntad que expresa su estado en el escenario internacional.

Así, por ejemplo, Canadá, a lo largo de su historia, ha sabido mantener una política exterior multilateral y, de esta manera, ha buscado evitar en todo momento que sus actuaciones en el exterior pudieran causar controversias que pudieran dividir a su población o ir en contra de la voluntad general del pueblo canadiense⁽⁶⁾. Cuando abordemos, en el presente trabajo, "El Multilateralismo de Canadá", analizaremos este tema con más detalle.

A continuación, nos pronunciaremos respecto de la tipología del multilateralismo.

4. Tipos de multilateralismo

La presente tipología, ha sido desarrollada siguiendo los lineamientos planteados por Miguel Méndez⁽⁷⁾. Según el referido autor, existen dos tipos de multilateralismo:

4.1. El multilateralismo mundial o global

Según este tipo de multilateralismo, los países miembros de la sociedad internacional, deben acordar entre ellos: normas, principios y prácticas que sean relevantes y que les permitan mantener relaciones y acciones coherentes en el escenario internacional. De esta manera, esperan dar un tratamiento adecuado a los grandes problemas mundiales y establecer líneas maestras de acción y de comportamiento.

El inconveniente que tiene el multilateralismo global se presenta ante lo complicado que resulta el lograr que la diversidad política y cultural de los diferentes estados que integran la sociedad internacional, se acerque a lo general y se aleje de lo específico. Con el consiguiente riesgo de caer en un ámbito muy genérico y poco concreto, cuando se tengan que dar normas internacionales o armonizar criterios.

4.2. El Multilateralismo Regional

En este tipo de multilateralismo, se hace realidad la premisa *think globally, act locally*, dado que, las grandes preocupaciones mundiales tienen una dimensión regional y

(6) LEE, Steve. *Humanist Activism and Public Diplomacy*. En: *Canadian Foreign Policy*. Volumen 8. Número 1. Fall, 2000. pp.1-10.

(7) MÉNDEZ, Miguel. *Multilateralismo Hemisférico y Globalización*. 1998 (Última consulta 10.11.2009). Disponible en web: www.analitica.com/va/sociedad/archivo/4465467.asp

local. Estas preocupaciones pueden ser resueltas mediante el compromiso colectivo que debe incluir el intercambio de experiencias y el flujo de información y conocimiento aplicable a la problemática.

No obstante la presente clasificación, consideramos oportuno hacer referencia a otro tipo de multilateralismo, al que Richard Haass le ha denominado “Multilateralismo a la Carta”, que implica el hecho de que un país recurrirá a las instituciones multilaterales cuando sea conveniente para sus intereses. En caso contrario, se mantendrá al margen de ellas⁽⁸⁾.

Una vez que hemos establecido cuáles son los diversos tipos de multilateralismo, vamos a precisar cuáles son los objetivos de esta forma de interrelacionarse en el escenario internacional.

5. Objetivos del multilateralismo

Entre las motivaciones que pueden llevar a un estado a comportarse de manera multilateral, podemos citar las siguientes:

5.1. El evitar la vulnerabilidad ante los cambios

Frente a los constantes cambios (como el avance de la información, el desarrollo tecnológico, etcétera), los países más vulnerables deben adoptar leyes e instituciones multilaterales que limiten a terceros y propicien un marco para la cooperación. Debemos reconocer que un país no puede asegurar y desarrollar sus intereses de forma aislada.

5.2. El ejercer cierto control respecto de los demás

Los Estados más pequeños, a través del multilateralismo, buscan controlar la actuación en el escenario internacional de los otros Estados, principalmente, la de aquellos a los que se consideran más grandes, para de esta manera evitar que incurran en prácticas unilaterales que les puedan afectar. Así, se permiten influir sobre los demás.

5.3. El fomentar un orden internacional

Los Estados multilateralistas prefieren limitar su libertad a corto plazo, con tal de vincular a terceros y de dar forma a instituciones que fomenten el orden internacional.

5.4. El reducir la preocupación por el orden asimétrico

Para reducir las asimetrías existentes en la sociedad internacional, los Estados deciden participar en una red de instituciones de naturaleza multilateral. Es lo que se denomina “regateo institucional”.

Una vez que ya hemos señalado el concepto, las características, los factores, la tipología y los objetivos del multilateralismo, resulta necesario el señalar las principales críticas que existen respecto de esta conducta que pueden adoptar los estados.

6. Críticas al multilateralismo

En el trabajo denominado “Multilateralismo y Democracia: Procesos Globales y Regionales”, Mirna Yonis-Lombano, siguiendo los lineamientos de Joseph Nye, ha criticado las principales deficiencias del multilateralismo⁽⁹⁾. Estos aspectos del multilateralismo que son criticados por la referida autora, son los siguientes:

- a) La primera crítica al multilateralismo es por su despreocupación inicial respecto de importantes actores de la sociedad internacional, como pueden ser las ONG, las empresas transnacionales, los movimientos sociales organizados, etcétera⁽¹⁰⁾. Según Nye, el multilateralismo

(8) Véase: GERSON, Allan. *Multilateralism à la Carte: The Consequences of Unilateral 'Pick and Pay' Approaches*. En: *European Journal of International Law*. Volumen 11. 2000. p. 61.

(9) YONIS-LOMBANO, Mirna. *Multilateralismo y Democracia: Procesos Globales y Regionales*. Ponencia presentada en el XXI *Internacional Congress Latin American Studies Association*, llevado a cabo en Chicago, EE.UU., con fecha 24 al 26 de Septiembre de 1998.

(10) En opinión de Thomas Pickering, antiguamente, uno de los diplomáticos estadounidenses más importantes, las ONG

Antonio Manrique de Luna Barrios

volcó por mucho tiempo toda su actuación y preferencias solo hacia las organizaciones multilaterales de naturaleza mundial o regional (caso de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, respectivamente) y dejó de lado a los otros actores internacionales⁽¹¹⁾, antes referidos.

- b) La segunda crítica que se formula al multilateralismo es debido al hecho de que no se haya considerado inicialmente a la integración regional como una forma de expresión de la dinámica multilateral. En opinión de Joseph Nye, el multilateralismo ha desaprovechado un cúmulo de experiencias importantes que la integración regional había ganado durante mucho tiempo y gracias a su interacción en el marco de la cooperación
- c) La tercera crítica al multilateralismo, está referida al excesivo formalismo de las instituciones internacionales de carácter multilateral. Este es otro aspecto que ha sido criticado, por el hecho de no haber considerado diversas prácticas derivadas de la diplomacia parlamentaria y multilateral. En términos de Nye, el multilateralismo sólo había prestado atención a los aspectos formales de la interacción que se producía al interior de las instituciones internacionales de carácter multilateral. Señala, además, que dicha actuación se dio bajo el amparo del Derecho Internacional Público. Asimismo, precisa que en el ámbito multilateral, se debe tender hacia una informalidad institucional, ya que los estudios más importantes derivan de encuestas, reuniones, conferencias, etcétera.
- d) Independientemente de las críticas anteriores, podríamos añadir una cuarta refutación al multilateralismo, que consistiría en denunciar la fragilidad que presenta su estructura institucional. Teniendo en cuenta que el multilateralismo es el producto de diversas voluntades de los estados que confluyen hacia un objetivo en común, el hecho de que los estados que participan en su estructura

puedan retirarse en cualquier momento, le quita la estabilidad que necesita el multilateralismo para desarrollarse. Un ejemplo de lo antes señalado, lo constituye la Liga de las Naciones, que fue una institución multilateral que no pudo evitar que se produjera la Segunda Guerra Mundial, al no haber logrado que importantes países de la sociedad internacional, participaran como miembros suyos.

A continuación, queremos presentar cómo en el escenario internacional se han comportado los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá y la Unión Europea (especialmente en el ámbito de la paz y seguridad internacionales, dentro del marco de la Política Europea de Seguridad y Defensa).

7. El comportamiento multilateral en el escenario internacional

Hemos elegido las tres realidades antes referidas, teniendo en cuenta que los Estados Unidos de Norteamérica a lo largo de su historia ha mantenido una ambivalencia entre el unilateralismo y el multilateralismo. Por su parte, hemos elegido a Canadá, por el hecho de considerarlo un férreo seguidor del multilateralismo. Finalmente, hemos elegido analizar las conductas de la Unión Europea en el ámbito de la paz y seguridad internacional, por el importante rol que ha llevado a cabo no solamente en Europa sino a nivel mundial y por haber observado siempre un enfoque multilateral y respetuoso de la Carta de las Naciones Unidas.

constituyen una fuerza enorme e importante. Así, el referido diplomático, señala que en muchas de las cuestiones de la política estadounidense, las ONG son, de hecho, una fuerza motriz. Por ejemplo, una coalición de las ONG logró crear un tratado sobre minas terrestres a pesar de la oposición de importantes sectores de la política estadounidense. Véase: ANDERSON, Kenneth. *The Ottawa Convention on Banning Landmines, The Role of International Nongovernmental Organizations and the Idea of International Civil Society*. En: *European Journal of International Law*. Volumen 11. 2000. p. 91.

(11) Se dejó de lado a las ONG, a las empresas transnacionales y a los movimientos sociales organizados, se les conoce también como "actores transnacionales o transgubernamentales".

7.1. La ambivalencia en el comportamiento de los Estados Unidos de Norteamérica

A lo largo de su historia, Estados Unidos de Norteamérica se ha presentado ante la sociedad internacional, como un gran defensor del multilateralismo; sin embargo, en la práctica hemos podido comprobar cómo, de manera reiterada, sus actuaciones han sido de naturaleza unilateral, lo cual ha evidenciado la ambivalencia de su política exterior. De esta manera, desde el siglo XIX, los Estados Unidos de Norteamérica, en virtud a la distancia oceánica que le separaba de los problemas de Europa, a la consideración de ser un pueblo excepcional y al hecho de no haber tenido en su territorio un conflicto de magnitud global, ha actuado según sus propios intereses y sin tomar en cuenta a los demás miembros de la sociedad internacional⁽¹²⁾.

En el contexto actual, Estados Unidos de Norteamérica se ha comportado de manera contradictoria, en áreas como las de no proliferación y control de armamentos, en donde no firmó la Convención de Ottawa, ni la Convención de las Naciones Unidas para la Reducción del Tráfico Ilícito de Armas, pero sí la Convención sobre Armas Químicas. Igualmente, durante mucho tiempo no pagó sus cuotas a la Organización de las Naciones Unidas, pero sí lo hizo en forma posterior a los atentados del 11-S. Asimismo, Estados Unidos de Norteamérica no firmó el Estatuto de Roma y observó el Protocolo de Kyoto.

Según John Ikenberry⁽¹³⁾, Estados Unidos de Norteamérica ha adoptado un comportamiento innecesario, perjudicial y que

sólo contribuirá a generar mayor hostilidad e inseguridad. Asimismo, señala que si bien en la actualidad Washington puede prescindir de la cooperación internacional, el romper con las cadenas del multilateralismo y el ir más allá de las instituciones y las reglas, podría no ser conveniente. Por ello, en opinión de Ikenberry, la tendencia estadounidense hacia el unilateralismo se debe al hecho de que consideran que el multilateralismo, sus normas e instituciones, puede estorbarles a la hora de actuar.

Entre otros autores, Stewart Patrick⁽¹⁴⁾ precisa que las fuentes de la ambivalencia de Estados Unidos de Norteamérica las podemos encontrar en su deseo de actuar libremente en el ámbito exterior⁽¹⁵⁾, en su rechazo a la limitación de su soberanía nacional por parte de la actuación de órganos de carácter global a los que considera antidemocráticos⁽¹⁶⁾ y en el control constitucional que ejercen el ejecutivo y legislativo estadounidense respecto de la política exterior⁽¹⁷⁾.

Al respecto, Joseph Nye, señala que algunos asuntos por su naturaleza transnacional, solamente pueden ser abordados de manera multilateral y por ende, necesitan ser resueltos

(12) KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. London: Simon & Schuster, 1995. p.18.

(13) IKENBERRY, John. *America's Imperial Ambition*. En: *Foreign Affairs*. Volumen 81. Número 5, Setiembre-Octubre, 2002. pp. 44-60; IKENBERRY, John. *Is American Multilateralism in Decline?* En: *Perspectives on Politics*, Volumen1. Número 3, 2003. pp.533-550.

(14) STEWART, Patrick y Forman Shepard. *Multilateralism & U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*. London: Lynne Rienner Publishers, 2002. p. 507.

(15) Estados Unidos se siente poseedor de una responsabilidad única, que consiste en preservar el orden global y en virtud de ello, exige ciertos tratos especiales, como lo hizo, cuando exigió exenciones especiales en la Corte Penal Internacional.

(16) Un ejemplo dentro de este ámbito, lo encontramos en el rechazo que hace Estados Unidos de Norteamérica de que países como Libia puedan haber presidido la Comisión de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, cuando asumió sus actividades el 12 de mayo de 2009, como nuevo país miembro del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, no dudó en descalificar el informe del juez Richard Goldstone que consideraba que se habían cometido crímenes de guerra tanto por la parte de las fuerzas armadas de Israel como por parte de Hamas durante el ataque israelí contra Gaza que tuvo lugar durante 22 días -del 27 de diciembre de 2008 hasta el 17 de enero de 2009- y que originaron la muerte de 1.400 palestinos (de los que el 74% eran civiles, entre ellos 200 niños) mientras que, el número de israelíes muertos fue de 13, tres de ellos civiles.

(17) Los debates sobre la incorporación de Estados Unidos de Norteamérica a la Sociedad de Naciones en 1918-1919, demuestran

Antonio Manrique de Luna Barrios

a través de la ayuda de otros países. El cambio climático es un ejemplo adecuado. No obstante ello, el multilateralismo es la excepción a la regla en Estados Unidos de Norteamérica, quienes prefieren realizar ciertas prácticas unilaterales. Sin embargo, después del 11-S, Estados Unidos retomó ciertos lineamientos multilaterales, claro que como señala Stewart Patrick, con la finalidad de que le ayuden a proteger sus intereses nacionales. En opinión de Robert Kagan⁽¹⁸⁾, este acercamiento hacia el multilateralismo y especialmente hacia la Organización de las Naciones Unidas, no implica que Estados Unidos de Norteamérica haya abandonado la opción de actuar unilateralmente, pero sí considera que la ONU no está actuando de manera satisfactoria. Es lo que se conoce como “el puño de hierro unilateralista en el guante de terciopelo del multilateralismo”.

Según Shepard Forman, fueron precisamente estos atentados los que hicieron que el Congreso estadounidense se abriera hacia el uso de instrumentos multilaterales y hacia el cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Este acercamiento selectivo hacia el multilateralismo es lo que anteriormente denominamos “multilateralismo a la carta” y que más recientemente ha sido denominado como “multilateralismo duro”.

Quisiera concluir este aspecto haciendo referencia a lo señalado por Shepard Forman, quien en su obra titulada *Multilateralism & U.S. Foreign Policy*, nos señala que Estados Unidos para solucionar sus problemas internos y los problemas globales necesita de la cooperación y de la acción colectiva de los gobiernos y de las organizaciones no gubernamentales, ya que en la actualidad la existencia de problemas transfronterizos como la energía, la justicia, etcétera, exigen dicha coordinación.

7.2. El multilateralismo de Canadá

Canadá en un contexto cada vez más interdependiente y globalizado ha mantenido su tradición multilateral. En opinión

de Jill Sinclair⁽¹⁹⁾, el multilateralismo de Canadá se basa en su interés endógeno por tratar este tipo de temas, tanto como sea posible, de manera conjunta con otros países, en un ambiente mundial regido por principios, normas comunes y prácticas transparentes, tratando de conseguir soluciones satisfactorias. En virtud de ello, Canadá ha promovido la cooperación entre los distintos miembros de la sociedad internacional con la finalidad de que a través de ella puedan encontrar nuevas medidas, instancias e instituciones que les permitan abordar las diversas controversias globales y de esta manera poder alcanzar sus objetivos comunes, ya que Ottawa sabe que la acción multilateral permite influir a otros en forma más notable y a menos costos que a través de esfuerzos unilaterales.

Es oportuno recordar que Canadá después de 1867 (fecha de su independencia), ejerció en forma plena todas sus competencias en el ámbito doméstico, pero en el ámbito internacional delegó el ejercicio de ellas al Imperio Británico. Solamente a mediados de la década del cincuenta del siglo XX, Canadá pudo ejercer en forma plena sus competencias en el ámbito de las relaciones internacionales y, a partir de ese momento, buscó la creación de un escenario internacional estable sin tener, para ello, que sacrificar su credibilidad como una voz moderada de la política global.

Debemos señalar que la incursión de este país en el escenario internacional se hizo bajo la premisa de contribuir a formar una nueva sociedad internacional. Para lograr tal objetivo, Steve Lee⁽²⁰⁾ indica que el gobierno

que dicha distribución de competencias entre el ejecutivo y el legislativo estadounidense, pueden llegar a dañar la participación de Estados Unidos de Norteamérica en organismos multilaterales.

(18) KAGAN, Robert. *Multilateralism: American Style*. En: *The Washington Post*. September 13, 2002.

(19) SINCLAIR, Jill. *Canada's International Security Policy*. En: KLEPAK, H.P. (Ed.), *Natural Allies Canadian and Mexican Perspectives on International Security*. Ottawa: University Press and The Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), 1996. pp 155-165.

(20) LEE, Steve. *Loc. cit.*

canadiense siempre ha buscado cumplir con la voluntad de su población, la cual siempre se ha mostrado orgullosa de apoyar la participación comprometida de su país en los eventos internacionales, ya que es un pueblo firmemente internacionalista.

Asimismo, Canadá, a lo largo de su historia, ha sabido relacionarse con los demás miembros de la sociedad internacional de manera muy cautelosa, con la finalidad de evitar en todo momento que sus actuaciones en el exterior pudieran causar controversias que pudieran dividir a su población. En virtud de ello, se han convertido en grandes defensores del multilateralismo y en promotores de sus causas. Entre ellas, cabe destacar, el desarme mundial, el establecimiento de la Corte Penal Internacional y su participación en operaciones de mantenimiento de la paz, bajo el mandato de las Naciones Unidas (aproximadamente el Canadá ha participado en más de cincuenta operaciones). Asimismo, es oportuno señalar, que durante la última década del siglo XX, Canadá buscó cumplir con sus intereses y necesidades nacionales en forma armonizada con los intereses regionales y mundiales de los demás miembros de la sociedad internacional, sin que ello implique el sacrificar la visión que tiene el país de sí mismo, de sus valores y de sus intereses.

Finalmente, podemos indicar que, “el atractivo cultural, la ideología y el establecimiento de programas de cooperación”, han sido las grandes herramientas a través de las cuales, Canadá ha llevado a cabo su política multilateral. Asimismo, esta forma de relacionarse con los otros actores de la sociedad internacional se debe al hecho de que Canadá, se considera una potencia media que requiere actuar en forma conjunta con otros estados para, de esta forma, poder limitar cualquier actuación unilateral que se de en el escenario internacional.

7.3. El rol multilateral de la Unión Europea en el ámbito de la paz y seguridad internacional

Con posterioridad a la guerra fría y al quebrantamiento del sistema bipolar que existía en la sociedad internacional, se crearon una serie de expectativas positivas respecto del

papel que asumirían las Naciones Unidas para mantener la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, acontecimientos como las tensiones étnicas en la ex-Yugoslavia, el genocidio en Ruanda, los conflictos en Abjasia y Osetia del Sur, entre otros aspectos, han mostrado un escenario internacional en donde los conflictos han dejado de ser entre estados y han pasado a ser entre grupos, sociedades y civilizaciones, con los consiguientes efectos negativos para la población de los lugares en donde se produjeron, que han tenido que soportar una sistemática y reiterada vulneración de sus derechos y libertades fundamentales.

Son precisamente estos acontecimientos los que eclipsaron las señales de que el gran momento de las Naciones Unidas para contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales había llegado, principalmente, ante las evidencias de que dicha organización no podría por sí sola afrontar tal objetivo. Ante tales circunstancias y en virtud del principio de cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, la Unión Europea ha desempeñado un rol preponderante en pro de la paz y seguridad internacionales, no solamente en el ámbito europeo, sino, también en el ámbito mundial.

De esta manera, en virtud de las misiones Petersberg, del desarrollo de nuevos instrumentos para la gestión de crisis internacionales (que le han permitido desplegar operaciones de carácter civil o militar), la Unión Europea ha podido desplegar la Operación Concordia en la ex-República Yugoslava de Macedonia⁽²¹⁾; la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina⁽²²⁾; la Operación Militar EUFOR

(21) Véase: Acción Común del Consejo 2003/202/PESC, del 18 de marzo de 2003.

(22) Véase: Acción Común 2002/210/PESC, del 11 de marzo de 2002.

Antonio Manrique de Luna Barrios

RD en la República Democrática del Congo⁽²³⁾ y la Misión de Observación de la Unión Europea en Georgia⁽²⁴⁾, entre otras.

Asimismo, la Unión Europea ha asumido un rol preponderante en pro de la paz y seguridad internacionales en aquellos lugares donde nadie quería intervenir. Sin lugar a dudas, en dicho comportamiento ha jugado un rol muy importante la convicción multilateral de sus estados miembros, la cual le ha otorgado legitimidad frente a las partes que anteriormente estaban en conflicto y las que, tomando en cuenta sus valores multilaterales, aceptan sin pérdida de tiempo el despliegue de los contingentes civiles o militares que la Unión Europea lleva a cabo con la finalidad de evitar un rebrote de los conflictos en dichas zonas afectadas.

8. Conclusión

Al concluir la presente investigación es posible presentar las siguientes conclusiones:

a) La primera es que el multilateralismo es una práctica o una herramienta que refuerza y consolida la sociedad internacional y que se fundamenta en la coordinación de las políticas nacionales entre los estados. No obstante ello, no debemos olvidar que cuando empleamos el término multilateral podemos estar

refiriéndonos también a un principio orgánico, a una organización o simplemente a una actividad.

- b) En segundo lugar, no debemos confundir el multilateralismo con lo que se ha venido denominando como multilateralismo a la carta o multilateralismo duro, porque a través de estos dos últimos procesos, en realidad, se trata de encubrir el interés particular de uno o varios estados, que amparándose en un supuesto interés de la sociedad internacional, tratan de lograr un beneficio individual.
- c) En tercer lugar, no podemos responsabilizar al multilateralismo de no haber logrado solucionar los grandes problemas globales, porque todos los esfuerzos realizados para concebir un mejor orden mundial, siempre generan reacciones contrarias que atentan contra su razón de ser o tratan de desnaturalizarlo. Precisamente, para evitar esa situación, el multilateralismo está constantemente adaptándose y buscando nuevos instrumentos, que le permitan contribuir a solucionar las nuevas necesidades que se presentan en la sociedad internacional, en donde las desigualdades entre estados, el control de la fuerza, etcétera, siguen siendo sus grandes temas de estudio.
- d) Finalmente, la experiencia en la sociedad internacional ha demostrado que el multilateralismo es una herramienta real y efectiva en las relaciones internacionales, que puede permitir hacer frente a los problemas transnacionales que nos afectan, tales como el medio ambiente, la paz y seguridad internacionales, el tráfico de drogas, la piratería marítima, entre otros aspectos. Por ello, debemos seguir trabajando y profundizando en el estudio de dicha forma de interrelación que se presenta en el ámbito de las relaciones internacionales.

(23) Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas, 23-24 de marzo de 2006, Anexo VI, "Declaración sobre África"; Acción Común del Consejo 2006/319/CFSP, del 27 de abril de 2006; Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas S/RES/1671 (2006), del 25 de abril de 2006.

(24) MANRIQUE DE LUNA, Antonio. *The observation mission of the European Union in Georgia: Functions assumed by this peacekeeping operation*. En: *Journal of International Law of Peace and Armed Conflict*. Volumen 22. Número 1.