

# EL NUEVO MULTILATERALISMO

## PERSPECTIVA DE LA UNIÓN EUROPEA Y DEL MERCOSUR

### RESUMEN EJECUTIVO

#### EL NUEVO MULTILATERALISMO

##### *Características Definitivas*

1. Un nuevo multilateralismo está emergiendo en el sistema internacional post bipolar. Está marcado por tres características principales. Primero, por la sensación de que la comunidad internacional y la Organización de Naciones Unidas (ONU) en particular son responsables de la protección de los derechos de los individuos, por encima y más allá de las fronteras soberanas. En segundo lugar, el multilateralismo está marcado por el regionalismo, que se ha convertido en un rasgo estructural del sistema internacional en su conjunto. En tercer lugar, está caracterizado por el surgimiento de una opinión pública global, que expresa el deseo de la sociedad civil de influir o participar en la toma de decisiones a nivel global. Al igual que la globalización del comercio, finanzas y servicios, esta “segunda ola” de globalización ha impulsado la necesidad de una gobernabilidad multilateral global. Se trata de un multilateralismo que altera la soberanía y cambia la posición del estado en el sistema internacional.

##### *Multilateralismo Clásico*

2. En el pasado, dos fuerzas principales condicionaron el multilateralismo. Primero, existía la noción de que los estados no sólo estaban en el centro de la toma de decisiones a nivel global, que incluso eran los únicos actores de este proceso. El multilateralismo clásico estaba basado en un modelo enfáticamente centrado en el estado. Segundo, los valores de la soberanía nacional y las reglas de no intervención eran dominantes, aún cuando habían violaciones masivas de los derechos humanos. Estos valores, aún siendo discutidos y puestos en entredicho por los acontecimientos de la posguerra, se vieron reforzados como resultado de la creación de nuevos estados post coloniales en el mundo

en vías de desarrollo y por la Guerra Fría. Los valores y las consideraciones de peso que moldearon el multilateralismo clásico todavía están en juego, pero han sido debilitados por los nuevos elementos anteriormente mencionados, particularmente con la caída del muro de Berlín. El nuevo multilateralismo emergente coexiste en un estado de tensión y complementariedad con los valores del multilateral clásico.

#### *Una Clarificación*

3. El término multilateralismo hace referencia a una metodología: una vía de negociación que involucra a todos los participantes. Es el polo opuesto a una acción unilateral. Conceptualmente, el *método* de negociación está separado del *contexto* político y normativo en el que ocurre. No obstante, es legítimo denominar a este fenómeno “nuevo multilateralismo”, ya que la normativa y el contexto político llegan a afectar el método mismo. Tan sólo un ejemplo: la creciente participación de los actores de la sociedad civil en la toma de decisiones a nivel internacional, - lo que acarrea como consecuencia que los estados deben compartir su autoridad con otros agentes -, puede ser resultado de normas y contextos cambiantes, pero además se ha convertido de modo claro en un rasgo de negociación multilateral en sí mismo.

#### *Una Realidad Frágil y Ambigua*

4. La consolidación del nuevo multilateralismo no es una conclusión previsible. De hecho, incluso el futuro del multilateralismo “clásico” es incierto. Existen tres amenazas principales tanto para el multilateralismo clásico como para el nuevo: la primera está relacionada con el método y las dos restantes con el contexto. Estas son el unilateralismo, la unipolaridad y la multipolaridad, y la impotencia, o falta de capacidad de actuación de las organizaciones internacionales.

#### *Multipolaridad, Unipolaridad y «Powerlessness»*

5. La acción unilateral es la primera amenaza para el multilateralismo. Es su polo opuesto, y es particularmente dañina cuando es practicada por la única superpotencia, los Estados Unidos (EE UU). La amenaza desestabilizante del unilateralismo (o la retirada unilateral del escenario multilateral), la insistencia en detentar “opciones de salida” unilaterales y la negativa a participar plenamente y aceptar las consecuencias de las reglas

globales comunes son extremadamente dañinas para la legitimidad y la capacidad operacional de la interdependencia regulada y el multilateralismo.

6. El segundo problema es doble: la unipolaridad prolongada o el surgimiento de la multipolaridad. Si EE UU continúa siendo la única superpotencia en el mundo por un período prolongado de tiempo puede serle difícil someter ese poder en un contexto multilateral. Por otro lado, la multipolaridad puede ser una amenaza *si* la consolidación de grupos regionales es confundida con un intento de restablecer un orden multipolar basado en un *power politics* tradicional. En resumen, una nueva multipolaridad post Guerra Fría basada en el *power politics* no es compatible con el nuevo multilateralismo, ni tampoco lo es un proyecto hegemónico, aunque sea benigno.

7. La tercera amenaza es el la impotencia de instituciones multilaterales que no pueden imponer reglas globales justas y asegurar la igualdad de responsabilidades para todos los actores internacionales. La impotencia derivada de la incapacidad de las instituciones internacionales limitadas por mecanismos de toma de decisiones que ya no son adecuados, particularmente la ONU, presentan un claro desafío. Los problemas globales requieren soluciones globales y mecanismos globales de aplicación de reglas (*enforcement*). Un estado sólo no puede actuar eficazmente (o legítimamente en muchos casos) como inductor global. Ni la autoridad ni la legitimidad de un estado democrático pueden abarcar el escenario global. Los mecanismos globales de responsabilidad (*accountability*) y de aplicación de reglas (*enforcement*) son necesarios para asegurar la supervivencia y la consolidación de un nuevo multilateralismo. La impotencia para actuar eficazmente y asegurar la responsabilidad (*accountability*) y aplicación de reglas (*enforcement*) no sólo promueve la credibilidad y conveniencia de la acción unilateral, sino que además debilita la propia noción de que la interdependencia regulada llegue a ser posible. En el peor de los casos, la impotencia de la comunidad internacional es sinónimo de impunidad y genocidio, como ocurrió en Ruanda.

#### *Responsabilidad Compartida por los Derechos Individuales*

8. El nuevo multilateralismo no es minimalista en ambición y potencial: aprovecha el surgimiento de una ética compartida basada en la noción de la supremacía del bienestar humano, que desafía un indiscutible respeto por las fronteras soberanas tradicionales. Refleja una “jurisdicción universal” emergente sobre graves violaciones de los derechos humanos. La creación y ratificación de instrumentos para la defensa de los derechos

humanos a nivel internacional y regional y la aparición de un amplio concepto de intervención humanitaria legítima son a la vez el contexto para y componente del nuevo multilateralismo. La creación del Tribunal Penal Internacional (TPI) es el mejor ejemplo de la voluntad de internacionalizar las normas de derechos humanos y, esencialmente, desarrollar mecanismos de aplicación de reglas (*enforcement*).

### *El Papel del Regionalismo*

9. El regionalismo puede jugar un papel importante en el fortalecimiento de las tendencias hacia una gobernabilidad multilateral mundial, ya que sus características lo hacen compatible con tal propósito, lo cual es beneficioso para la consolidación del multilateralismo. No todos los regionalismos son iguales, algunos resultan más adecuados que otros para reforzar las acciones multilaterales. Los proyectos de *integración abierta*, es decir, el regionalismo basado en la democracia, la diversidad social y el estado de derecho, y que además aspira a profundizar la unión política y social fundamentándose en un compromiso de cohesión social y solidaridad, son potencialmente los mejores motores para el nuevo multilateralismo. Las iniciativas de integración abierta son las que mejor expresan, a nivel regional, aquello a lo que el nuevo multilateralismo puede aspirar a nivel global. Esto significa que los estados democráticos ceden de buena voluntad poderes soberanos primordiales, en la búsqueda de una visión amplia del bienestar humano, adoptando reglas comunes para regular las interrelaciones de la manera más imparcial posible. El proceso de profundización de los proyectos de integración abierta genera un “*zeitgeist*” (“espíritu”) de soberanía compartida que minimiza las “voluntades” unilaterales.

10. La Unión Europea (UE) ha recorrido el camino más largo en términos de soberanía compartida en los planos económico, social y político. El esfuerzo en pro de la soberanía compartida o de la creación de una confederación de estados democráticos refleja el entendimiento de que un equilibrio dinámico entre autoridad nacional y federal y competencias (subsidiariedad) es el único camino para gobernar en un contexto de compleja interdependencia. Para la UE y otros proyectos de integración abierta basados en valores similares, tal como el Mercado Común del Sur (Mercosur), el objetivo es externalizar patrones de comportamiento interno, proyectándolos en el escenario global. Sin embargo, en la actualidad, ni la UE ni el Mercosur son capaces de proyectarse de esta manera. Ambos están aún esencialmente concentrados en resolver problemas internos de

consolidación o ampliación. Hoy en día, la proyección se da principalmente a nivel de ejemplo o por lo atractivo que resulta el modelo. En el futuro, sin embargo, una proyección externa *de facto* podría jugar un papel clave en aras de fortalecer la lógica de la interdependencia regulada que existe en el corazón del nuevo multilateralismo.

#### *Opinión Pública y Actores de la Sociedad Civil*

11. El nuevo multilateralismo está impulsado por la acción de nuevos actores de la sociedad civil. Estos se dan cuenta de que el logro de sus objetivos no puede asegurarse solamente mediante el activismo nacional. De este modo, su activismo es cada más internacional o transnacional. Al mismo tiempo, una “opinión pública global”, organizada o no, está haciéndose notar en cuestiones normativas clave. En consecuencia, el estado ha dejado de ser el único que juega un papel regional o global, puesto que tiene que compartir cada vez más el escenario mundial con otros actores heterogéneos. En el campo económico, las asociaciones económicas y las multinacionales juegan un papel clave, en el escenario político las redes transnacionales (“*advocacy networks*”) centradas en asuntos normativos como los derechos humanos, derechos laborales, medio ambiente, pobreza y desigualdad, pueden llegar a mover el equilibrio de poder a su favor en países y en negociaciones internacionales. Las protestas de Seattle en 1999 y de Génova en 2001, aún cuando heterogéneas en estilo y objetivos y quizás poco representativas en sí mismas de la opinión pública global, son indicativas de un gran y creciente interés público en influir y participar en la toma de decisiones a nivel internacional, y de su preocupación por los aspectos excluyentes de la globalización.

#### *Soberanía y Responsabilidad Internacional*

12. A pesar de la creciente importancia de los nuevos actores y a pesar de los esfuerzos por promover nuevas formas de democracia representativa supranacional, el nuevo multilateralismo no proclama el fin del estado soberano. El estado se mantiene en el centro de lo que puede ser una “revolución gradualista”. La UE está actualmente debatiendo cómo establecer la gobernabilidad democrática supranacional, una demanda planteada por sus ciudadanos. Otros proyectos de integración, como el Mercosur, están lejos de alcanzar tal propósito y no han siquiera empezado a debatir seriamente la cuestión. Aunque la legitimidad del estado nacional basada en la legalidad democrática clásica todavía es esencial, dicha autoridad es claramente insuficiente para cubrir las

necesidades de la gobernabilidad regional y global. Hay una necesidad acuciante de incrementar la capacidad de los ciudadanos para pedir responsabilidades democráticas a nivel regional e internacional. Ante la ausencia de instituciones formales, las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) han estado parcialmente cumpliendo un papel representativo, pero estas organizaciones requieren también mecanismos de responsabilidad (*accountability*) y no pueden sustituir a estructuras institucionales formales.

### *Interdependencia Regulada*

13. El nuevo multilateralismo debe fundamentarse sobre una interdependencia regulada que asegure una participación completa e igualitaria de los desiguales o débiles y limite las “opciones de escape” de los fuertes. Esto debería ser la esencia de una *pax interdemocratica* regulada que, en una era de convicciones democráticas, está basada en la noción de que aún a falta de una democracia global, las relaciones entre estados deben ser desarrolladas democráticamente y gobernadas por reglas comunes. La gobernabilidad multilateral es el mejor seguro político contra lo que ha sido llamado el “choque de civilizaciones”. En resumen, la principal fuente de legitimidad del nuevo multilateralismo es el bienestar de todos los seres humanos. Su mejor garante es la democracia a nivel nacional, el regionalismo abierto a nivel regional (ambos implican la aceptación por parte de los estados nacionales democráticos de la soberanía compartida en asuntos de derechos humanos y bienestar), y unos derechos humanos y valores humanitarios promocionados internacionalmente (una naciente “jurisdicción universal”).

14. El nuevo multilateralismo no es una realidad totalmente desarrollada; es una posibilidad frágil aunque real. Su consolidación dependerá de la voluntad de EE UU de multilateralizar su acción internacional, de que la UE y otros proyectos de integración se comprometan y lo impulsen conjuntamente y de las movilizaciones de la sociedad civil a su favor. Los mayores enemigos del nuevo multilateralismo son el unilateralismo, el resurgimiento del *power politics*, y la impotencia de las principales organizaciones multilaterales. Al mismo tiempo, si los proyectos de integración abierta no resuelven los problemas democráticos internos y proyectan su forma de interdependencia regulada hacia el escenario internacional, el nuevo multilateralismo podría limitarse a ser una mera repetición del multilateralismo clásico.

### *Bases Comunes*

15. ¿Qué papel pueden jugar la UE y el Mercosur para impulsar esta visión de interdependencia regulada? ¿Cómo pueden contribuir al nuevo multilateralismo? La UE y los países de América Latina comparten un compromiso en pro de la gobernabilidad multilateral. Ambas regiones están asimismo comprometidas con el tipo de regionalismo que puede reforzar al multilateralismo. También han manifestado el deseo de ampliar sus respectivos campos de acción mediante el desarrollo acuerdos birregionales centrados no sólo en la liberalización comercial según las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), sino también en un diálogo político más profundo, basado en valores democráticos, derechos humanos y justicia social.

### *Los Desafíos*

16. Existen bases comunes. Sin embargo también hay obstáculos para convertir las esperanzas en acciones concretas. La asimetría inherente en la relación, en la que la UE está a un nivel superior en la jerarquía de los intereses en política exterior y comerciales de América Latina de lo que la región figura en estas mismas políticas para la UE, es problemático. La solución radica no solo en el hecho de que la UE establezca un compromiso claro con América Latina y particularmente con el Mercosur, como un socio estratégico a largo plazo, sino también en que el Mercosur desarrolle sus capacidades de negociación y sus capacidades para proyectarse como un proyecto internacional coherente y unido.

17. Los países de América Latina desean una participación en igualdad de condiciones y no ser meros receptores pasivos de las reglas. Sin embargo, ha existido una tendencia marcada en muchos países Latinoamericanos de adoptar un multilateralismo defensivo en vez de una postura a favor de un multilateralismo pro-activo. Dicho de otro modo, tales países participan en el sistema internacional para defender sus intereses más que para adoptar una postura pro-activa en los asuntos globales que no son de importancia primaria para la región. Esto tiene su lógica. Para América Latina, el temor a las reglas creadas por Europa o por EE UU, particularmente en la áreas medioambientales o laborales, hace que a menudo los países de la región no se fíen de la nueva agenda

multilateral. La percepción de que la búsqueda de la justicia internacional solo funciona para unos hace que algunos países de la región se resistan a la lógica de la “jurisdicción universal”.

18. Por otra parte, cuanto menor es el poder de los estados en el sistema internacional, mayor será su resistencia a soluciones intervencionistas *ad hoc* para los problemas. América Latina percibe correctamente que los estados débiles tienen más que ganar en una gobernabilidad multilateral predecible (donde puedan tener una respuesta predecible sobre la actuación frente a cualquier problema) que los estados fuertes. Estos últimos, pueden imponer soluciones más fácilmente, usar la persuasión para formar coaliciones *ad hoc* fuera del sistema multilateral y aparcar los intereses y preocupaciones de los estados más débiles. La posición latinoamericana, sin embargo, es a veces algo inconsistente: la mejor manera para influir y forjar una agenda multilateral internacional es no rechazar la consideración de asuntos controvertidos sino ponerlos sobre la mesa. De hecho, como indica la nueva amenaza terrorista, es necesario que todos los países comprometidos con la acción multilateral adopten agendas activas en asuntos de relevancia global.

#### *Una Agenda Birregional Orientada hacia la Acción*

19. No existe relación bilateral sin puntos conflictivos. El ya alto nivel de convergencia positiva e interés mutuo es el aspecto a enfatizar. Esto significa que una agenda común puede crearse con voluntad política. El proceso iniciado con la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe de 1999, en Río de Janeiro, proporciona una oportunidad clave para promover una agenda común de alto nivel. La primera Cumbre sirvió para anunciar un compromiso común para forjar lazos más estrechos. La segunda Cumbre, que se llevará a cabo en Madrid en mayo de 2002, debería ser un evento orientado hacia la acción, que demuestre que ambas regiones están comprometidas a desarrollar una agenda común global.

#### *La Agenda de Triple Negociación y Desarrollo Sostenible*

20. ¿A qué aspiran ambas regiones? ¿Qué pueden realizar mejor conjuntamente? En primer lugar, la Cumbre de Madrid tiene que ser el lugar donde se establezca un claro compromiso en pro de una liberalización comercial compatible con la justicia social y la solidaridad. Esto significa abordar y resolver las diferencias sobre derechos laborales y



medio ambiente, afrontando las diferencias tecnológicas y promoviendo mecanismos para asegurar la responsabilidad y el refuerzo de normas habituales en estas áreas. Al mismo tiempo, dado el proceso múltiple de negociación en el que ambas regiones están inmersas, un objetivo clave tiene que ser el de asegurar la compatibilidad entre las normas del comercio global y de los grupos regionales de integración. Más importante aún es la armonización de las triples negociaciones en el marco de la OMC, en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y entre la UE y el Mercosur, actualmente el socio de integración más importante de Europa.

#### *Reforma de la ONU, Justicia Internacional y Consecución de Paz*

21. En segundo lugar, ambas regiones aspiran a normas globales más eficaces, un sistema multilateral más responsable (*accountable*) e capaz de imponer reglas multilaterales. En consecuencia, ambos trabajan para afirmar el papel central de la ONU en el sistema internacional. Para que la ONU ocupe este lugar tiene que someterse a reformas claves que la UE y América Latina, particularmente el Mercosur, pueden apoyar. Uno de los principales objetivos es una mayor coordinación en el seno de la ONU. En lugar de trabajar por separado, la UE y el Mercosur deben entablar consultas previas para adoptar posiciones comunes. Las prioridades son la promoción de una reforma institucional de la ONU, una prevención de conflictos eficaz, operaciones para el mantenimiento de la paz y la construcción nacional, lucha contra el tráfico ilegal de armas y drogas, así como contra el terrorismo internacional y lavado de dinero, y la ratificación y entrada en vigor de un TPI con poderes fuertes para enjuiciar.

#### *Inclusión y Seguridad Democrática: El Desafío Andino*

22. En tercer lugar, ambas partes también tienen interés en adoptar agendas y políticas comunes para tratar problemas regionales. Específicamente, la EU y América Latina, y el Mercosur en particular, tienen interés en promover soluciones comunes para la crisis en algunos países andinos. Existe la necesidad de un Plan Colombia Euro-Latinoamericano. Los problemas de los Andes se encuentran lejos de Europa, no obstante éstos son europeos, del mismo modo que los problemas de los Balcanes fueron latinoamericanos. El tráfico ilegal de armas y drogas, el lavado de dinero y la migración por causas de violencia o pobreza son manifestaciones transnacionales de un problema regional. La

Cumbre de Madrid es el lugar para anunciar acciones comunes para promover una nueva visión de seguridad democrática para la región.

#### *Oportunidades...y Peligros de la Diplomacia de Cumbres*

23. La Cumbre de Madrid es una gran oportunidad a la UE y al Mercosur, su principal socio en América Latina. Ambos pueden hacer que la Cumbre sea el punto de partida de una agenda de acción y substancia o, al contrario, pueden perder esa oportunidad y enfrascarse en una “retórica de Cumbres”. Esto último sería una pérdida que un cada vez más atento público global encontraría inaceptable e incluso insultante. Ambas regiones deben sacar provecho de sus sociedades civiles organizadas para impulsar esta agenda propuesta.

24. Una señal de advertencia: las continuas asimetrías son una amenaza al diálogo birregional. Un plan de acción eficaz para promover la interdependencia regulada requiere de alguna “limpieza de casa”: el Mercosur está actualmente inmerso en una crisis que le impide actuar como un interlocutor eficaz y organizado ante la UE. Sus gobiernos y sociedades civiles deben responder al desafío y oportunidades que la integración regional y el diálogo con la UE le brindan. A su vez, la UE debe comprometerse a que América Latina sea un interlocutor en igualdad de condiciones, dejando de ubicarla en el último lugar de la jerarquía de sus prioridades.

25. Esta visión de lo que constituye el nuevo multilateralismo y el papel de la UE y del Mercosur en su promoción son las ideas centrales que integran el trabajo del Sexto Foro Euro-Latinoamericano y del análisis presentado en este informe. Las políticas recomendadas contenidas en este informe son presentadas a la luz de estas ideas.

#### **PALABRAS CLAVE**

◆ nuevo multilateralismo ◆ nueva soberanía ◆ jurisdicción universal ◆ unilateralismo ◆ hegemonía ◆ multipolaridad ◆ equilibrio de poderes ◆ interdependencia regulada ◆ *pax interdemocratica* ◆ derechos humanos ◆ bienestar humano ◆ intervención humanitaria ◆ seguridad global ◆ lucha contra las drogas ilegales y tráfico de armas, terrorismo internacional y lavado de dinero ◆ *integración abierta* ◆ redes transnacionales de defensa de normativas ◆ estado democrático ◆ unilateralismo ◆ *powerlessness* ◆ una agenda birregional orientada hacia la acción ◆ La Agenda de la Triple Negociación y Desarrollo Sostenible ◆ Justicia Internacional, Paz y Seguridad Global ◆ El Desafío Andino ◆