

MULTILATERALISMO: ADAPTACIÓN A UN MUNDO CON POTENCIAS EMERGENTES *

Esther BARBÉ IZUEL

Catedrática de Relaciones Internacionales
UAB-IBEI

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. MULTIPOLARIDAD Y EMERGENCIA DE POTENCIAS.—2.1. La polaridad definida por las capacidades: un mundo unipolar.—2.2. Las limitaciones de la polaridad: huérfanos de concepto.—2.3. Las potencias emergentes, dinamizadoras de la distribución del poder.—3. MULTILATERALISMO: CONCEPTO Y PRÁCTICA.—3.1. El multilateralismo como institución.—3.2. Instituciones multilaterales como arquitectura del sistema.—3.3. Crisis de las instituciones multilaterales, un fenómeno plural.—4. PODER, COOPERACIÓN E IDENTIDAD.—4.1. Redistribución del poder: *soft balancing* y minilateralismo.—4.2. Cooperación multilateral: consulta y *problem solving approach*.—4.3. Construcción de la identidad: status de potencia y no-intervención.—5. CONCLUSIONES.

1. INTRODUCCIÓN

En un mundo crecientemente interdependiente, el multilateralismo se hace cada vez más importante. Esta idea está presente tanto en el discurso político como en la literatura académica ¹. El secretario general Ban Ki-Moon

* El presente artículo se inscribe en el marco del proyecto «Dinámicas del sistema multilateral. Análisis de la interacción entre la Unión Europea y las instituciones globales (Dynamus)», Proyecto de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico. Plan Nacional I+D+i del Ministerio de Ciencia e Innovación (CSO 2009-09010).

¹ Sobre su presencia en la literatura académica, véase BARBÉ, E., «Multilateralism matters more than ever», *Global Society*, vol. 23, núm. 2, abril 2009, pp. 191-203. En dicho artículo (un *review article*) se lleva a cabo una revisión de tres libros que abordan el multilateralismo. Se trata de NEWMAN, E.; THAKUR, R., y TIRMAN, J. (eds.), *Multilateralism under challenge. Power, International Order and Structural Change*, Tokyo, United Nations University Press, 2006; BADIE, B., y DEVIN, G. (dirs.), *Le multilatéral-*

abría el 64 período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, en septiembre de 2009, con un discurso titulado «Ahora es nuestro momento» en el que apuntaba que «si alguna vez ha existido un momento para actuar con un espíritu de renovado multilateralismo —un momento para crear unas Naciones Unidas basadas en una auténtica acción colectiva— ese momento es ahora»². Desde la academia, europea o americana, se sitúa el multilateralismo en el foco de atención. Bertrand Badie, por ejemplo, presenta el multilateralismo como el único mecanismo posible para hacer frente a los desafíos de la agenda internacional³. Por su parte, Robert Keohane⁴ o Helen Milner⁵, destacados académicos estadounidenses, han escrito sobre el valor contingente de las instituciones multilaterales contemporáneas, en razón de la atracción que ejercen, bien por la falta de alternativas, sobre todo en el caso de Naciones Unidas, o bien por las necesidades políticas internas. Lo cierto es que hay una demanda, más o menos apasionada, de multilateralismo. Lo que se aplica tanto al discurso político como al trabajo académico.

Ahora bien, dicha demanda contrasta, paradójicamente, con constantes referencias en la última década a la crisis del multilateralismo, como si de un enfermo se tratara. Es más, la era Bush lo hirió de muerte. En 2003, Richard Perle, uno de los más destacados neoconservadores y asesor del presidente Bush, decretó con satisfacción «la muerte de Naciones Unidas»⁶. El unilateralismo de la era Bush se convirtió en un acicate para la producción académica en torno a los desafíos que sufre el multilateralismo en nuestros días. Desafíos a los que no es ajeno el proceso de cambio que está sufriendo la estructura del sistema internacional. Cambio que habitualmente se califica como multipolaridad emergente. En ese sentido, la convergencia de cambio estructural y multilateralismo en crisis llevó a Javier Solana, entonces alto representante de la PESC, a proponer frente a una prestigiosa audiencia académica en la Universidad de Harvard que europeos y americanos «deberíamos evitar el riesgo de un mundo de multipolaridad sin multilateralismo»⁷. El cambio estructural del sistema internacional se ha evidenciado a causa de la crisis financiera, con el encumbramiento circunstancial del G20 como marco de referencia para la gobernanza global.

El presente artículo parte del supuesto de que cambio y multilateralismo conjugan bien. Esa idea es defendida por buena parte de los analistas que

isme. Nouvelles formes de l'action internationale, Paris, Éditions La Découverte, 2007, y BOURANTONIS, D.; IFANTIS, K., y TSAKONAS, P. (eds.), *Multilateralism and Security Institutions in an Era of Globalization*, London, Routledge, 2008.

² The Secretary General, «Now is our time» Report to the General Assembly, New York, 23 de septiembre de 2009.

³ BADIE en BADIE y DEVIN, *op. cit.*, en nota 1.

⁴ KEOHANE, R., «The contingent legitimacy of multilateralism», en NEWMAN *et al.*, *op. cit.*, en nota 1, p. 75.

⁵ MILNER, H., *Why Multilateralism? Foreign Aid and Domestic Principal-Agent Problems*, paper, febrero de 2004. Véase <http://www.wcfia.harvard.edu/sites/default/files/Milner2004.pdf>.

⁶ PERLE, R., «Thank God for the death of the UN», *The Guardian*, 21 de marzo de 2003.

⁷ SOLANA, J., «Europe in the World» (Kennedy School, Harvard University), Boston, 17 de septiembre de 2009.

estudiaron las transformaciones del sistema internacional tras el final de la guerra fría, donde el multilateralismo mostró una gran capacidad para gestionar cambios estructurales en el sistema internacional; lo que vincula multilateralismo con orden mundial⁸. El objetivo último del artículo es evaluar la articulación entre multilateralismo y transformación estructural del sistema internacional en el momento actual; transformación determinada por la emergencia de nuevas potencias, pero también por nuevas normas surgidas del solidarismo⁹. ¿Cómo afecta dicho cambio al multilateralismo existente? El artículo está dividido en tres grandes apartados. En el primero se revisa el concepto de polaridad, central en la literatura de Relaciones Internacionales para describir y explicar la estructura del sistema internacional, con la voluntad de cuestionar hasta qué punto es explicativo de las transformaciones que sufre el sistema en el siglo XXI. El segundo apartado aborda el multilateralismo; primero, como concepto analítico, en su doble dimensión instrumental y normativa, y segundo, como crisis institucional. Aquí, el texto se centra en explicar la crisis actual de las instituciones multilaterales. Varios argumentos van a articular las explicaciones existentes en torno a dicha crisis, más allá de la polaridad del sistema: la crisis del Estado, la existencia de nuevos agentes normativos y los problemas de eficacia y legitimidad de las instituciones multilaterales. Finalmente, en una tercera parte, el artículo aborda la articulación entre potencias emergentes (agentes de cambio), exigencias sociales (solidarismo) e instituciones multilaterales (instrumento de gobernanza) desde varias perspectivas teóricas (neorrealismo, neoliberalismo y constructivismo). Así, tres lógicas (poder, cooperación e identidad) nos permitirán interpretar la participación de las potencias emergentes en la construcción de la gobernanza global del siglo XXI¹⁰.

⁸ El término de orden mundial goza de una triple acepción: configuración de poder, agenda centrada en los individuos y gobernanza global. Así, en primer lugar, hay que considerar el más neutral, que hace referencia a «una configuración específica de poder en un momento histórico dado», según COX, R., «Multilateralism and World Order», *Review of International Studies*, vol. 18, 1992, p. 161. En segundo lugar, el orden mundial incide en la noción de agendas temáticas que no se limitan en sus relaciones a una visión estrecha de los intercambios interestatales sino que se abordan temas como bienestar, libertad o justicia, que son propios de la humanidad en sentido amplio, conformando «acuerdos de gobierno entre Estados que hacen frente a las demandas de orden en áreas de máximo interés humano», según SORENSEN, G., «What kind of world order? The international system in the new millennium» (*paper*), Fifth Pan-European International Relations Conference (The Hague, 9-11 de septiembre de 2004), p. 3. Finalmente, la dimensión normativa del orden mundial está vinculada a la gobernanza global, tal y como ha sido presentada por SLAUGHTER, M., *A New World Order*, Princeton, Princeton U. P., 2004, quien escribe que «el orden mundial describe un sistema de gobernanza global que institucionaliza la cooperación y contiene los conflictos lo suficiente para que las naciones y sus pueblos puedan conseguir más paz y prosperidad, mejorar la conservación del planeta y alcanzar estándares mínimos de dignidad humana» (p. 15).

⁹ La noción de solidarismo aparece vinculada a la aparición de una agenda ética universal (solidarista) que trasciende el Estado soberano y la territorialidad, y que se asienta en la existencia de una comunidad humana universal que comparte preocupaciones, prácticas e instituciones. Véase WILLIAMS, J., «Pluralism, Solidarism and the Emergence of World Society in English School Theory», *International Relations*, vol. 19, núm. 1, 2005, p. 21.

¹⁰ El término de gobernanza global es utilizado aquí en el sentido apuntado por Lawrence Finkelstein, «la gobernanza global es hacer internacionalmente lo que los gobiernos hacen a nivel estatal, sin que exista una autoridad soberana que trascienda las fronteras nacionales», y, además, contando no

2. MULTIPOLARIDAD Y EMERGENCIA DE POTENCIAS

La referencia a la multipolaridad es una constante hoy en día, tal y como hemos visto en el caso particular de Javier Solana, transmisor del discurso generado por la Unión Europea y buen reflejo político de las preocupaciones intelectuales en el campo de las Relaciones Internacionales¹¹. En efecto, «los académicos están buscando un lenguaje conceptual que les permita describir y situar en términos de perspectiva histórica la formación política que ha emergido tras el fin de la guerra fría»¹². La descripción de las formaciones políticas del sistema internacional ha estado vinculada al concepto de polaridad. Se podría decir que polaridad y disciplina de las Relaciones Internacionales han ido a la par desde el final de la segunda guerra mundial. De ahí que la noción de (bi) polaridad fuera un referente necesario, aunque no suficiente, para analizar fenómenos de la época de guerra fría.

2.1. La polaridad definida por las capacidades: un mundo unipolar

La obra de referencia a la hora de abordar el tema de la polaridad en Relaciones Internacionales es el *Theory of International Politics*, de Kenneth Waltz, publicado en 1979 y convertido en una de las obras con más impacto en la disciplina. Los polos, tal y como los construye la teoría neorrealista de Waltz, son aquellos Estados que, en el marco de un sistema caracterizado por la anarquía y por los comportamientos de *self help* (autoayuda), disponen de recursos en todos los ámbitos que él considera indicativos de la capacidad del Estado (tamaño de la población y del territorio, recursos naturales, capacidad económica, fuerza militar, estabilidad política y competencia organizativa). Identificar a las grandes potencias en un momento histórico determinado es, para Waltz, equivalente a «decir cuántas firmas manejan un oligopolio en economía»¹³. De esta manera, la política internacional «puede ser estudiada como los sistemas formados por un pequeño número de unidades»¹⁴. Esas unidades, las grandes potencias del sistema, serán las que nos permitan identificar la estructura de dicho sistema; estructura que se caracteriza por el número de polos (el número como factor de alta capacidad explicativa, para Waltz). Así, el sistema internacional se organiza bajo la forma de uni-

sólo con Estados o conjuntos de Estados organizados sino también con representantes de la sociedad civil (ONG, empresas, movimientos sociales, etc.). Para el término de gobernanza global, véase FINKELSTEIN, L., «What is global governance», *Global Governance*, vol. 1, 1995, y Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales, *Nuestra comunidad global*, Madrid, Alianza, 1995.

¹¹ Véase el análisis de RASMUSEN, S. B., «Discourse analysis of EU Public Diplomacy. Messages and Practices», *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations, 2009.

¹² IKENBERRY, J.; MASTANDUNO, M., y WOLFORTH, W. C., «Introduction. Unipolarity, State Behavior and Systemic Consequences», *World Politics*, vol. 61, núm. 1, 2009, p. 3.

¹³ WALTZ, K., *Theory of International Politics*, New York, McGraw Hill, 1979, p. 131.

¹⁴ *Ibid.*

polaridad, bipolaridad y multipolaridad; modelos heurísticos que responden exclusivamente a una lógica relativa de capacidades (mientras que en el sistema unipolar, un Estado se distingue claramente de todos los demás por su nivel de capacidades en términos comparativos; en el bipolar, dos Estados se distinguen comparativamente del resto y en el multipolar, esa categoría de Estados diferentes y superiores a los demás está conformada por un número superior a dos). La aplicación de dichos modelos a momentos históricos no siempre es plenamente satisfactoria, incluso en el caso de la bipolaridad Estados Unidos-Unión Soviética nos podríamos plantear muchas dudas en torno a la posible equiparación de ambos Estados en materia de capacidades en todos los ámbitos (claramente inferiores en algunos de ellos en el caso de la Unión Soviética)¹⁵.

La transformación de la polaridad comporta un cambio en la posición de poder de las potencias en el sistema. Para Waltz, dicha transformación será el producto de la propia estructura (variable independiente) que determina la actuación de los Estados, dentro de una lógica de equilibrio espontáneo (tratamiento del «mundo como una unidad e interpretado en términos de mercado») ¹⁶. Los Estados, bien mediante el aumento de sus recursos o mediante sus alianzas, perseguirán un aumento de su posición de poder en el sistema (nuevo equilibrio de poder) y, con ello, generarán un cambio de estructura ¹⁷. En suma, la noción de polaridad queda restringida, siguiendo a Waltz, a la estructura determinada por las capacidades materiales relativas, sin tomar en consideración el proceso (interacciones) del sistema internacional.

Dicha construcción teórica sirve hoy en día a los analistas que interpretan el mundo del siglo XXI como un sistema unipolar, basado en el predominio de Estados Unidos en la distribución global de capacidades (disparidad de poder), sin que ello presuponga opciones políticas concretas. Así, Ikenberry, Mastanduno y Wohlfort defienden la unipolaridad del sistema en nuestros días, basándose en razones estructurales y sin presuponer efectos sobre las interacciones: «La unipolaridad debería distinguirse de la hegemonía y del imperio, términos que se refieren a las relaciones políticas y a los grados de influencia, más que a la distribución de las capacidades materiales» ¹⁸. La diferenciación entre estructura y proceso, que acabamos de ver, o el carácter estatocéntrico y global de la polaridad son algunas de las cuestiones que han llevado, como veremos en el siguiente apartado, a relativizar la capacidad explicativa de la polaridad.

¹⁵ El mismo Waltz otorgó en el caso de la bipolaridad Estados Unidos-Unión Soviética un valor explicativo importante a las armas nucleares, complementando, de esta manera, su lógica estructural. Véase WALTZ, K. «The Emerging Structure of International Politics», *International Security*, vol. 18, núm. 2, 1993, pp. 44-79.

¹⁶ WALTZ, 1979, *op. cit.*, en nota 13, p. 141.

¹⁷ Para una explicación del funcionamiento de la lógica estructural de Waltz, véase MOURE, L., «La teoría de la política internacional treinta años después», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 17, 2009.

¹⁸ IKENBERRY *et al.*, *op. cit.*, en nota 12, p. 4.

2.2. Las limitaciones de la polaridad: huérfanos de concepto

El recurso a la polaridad para describir (y situar en perspectiva histórica) el mundo actual es recurrente. Frente a los autores que defienden el carácter unipolar del sistema internacional actual¹⁹, hay que citar aquellos que destacan el papel emergente de China, basado en sus capacidades económicas, que conduce hacia una bipolaridad chino-americana²⁰, o los que orientan, como Layne o Posen, la transformación del sistema hacia la multipolaridad, asentada en la emergencia de los BRIC (Brasil, Rusia, China, India)²¹ frente a Estados Unidos y la UE²². Ya en 1999, Samuel Huntington, destacó la dificultad de aplicar los modelos históricos conocidos al sistema internacional a las puertas del siglo XXI y construyó, por ello, el concepto híbrido de uni-multipolaridad²³. Lo cierto es que la literatura de los últimos años ha perseguido relativizar o desestimar el valor analítico de la polaridad con argumentos diferentes. En este apartado se revisa el concepto de polaridad desde la lógica de la diferenciación. En efecto, sostenemos que el problema analítico de la polaridad está vinculado a sus propias limitaciones (visión estatista, global y de poder relativo). Frente a ellas, vamos a destacar la diferenciación por razón de unidad (más allá de los Estados), por razón de nivel (global vs. regional) y por razón de ámbito (más allá de la dimensión política y de seguridad).

En primer lugar, hay que hacer mención de la naturaleza cambiante de los actores internacionales, más allá de los Estados. Muchos análisis de la década de 1990 centraron su atención, de la mano de la globalización, en el papel creciente de los actores no-estatales. Tanto es así que la referencia a la polaridad (basada en el número de Estados que ejercen como grandes potencias en el sistema) dio paso, por una parte, a otras conceptualizaciones, como multicentrismo o no-polaridad (*non-polarity*)²⁴, para caracterizar una distribución del poder en la que actores privados económicos (empresas, bancos) o sociales (movimientos sociales, organizaciones de *advocacy*) juegan un papel central junto a los Estados, con la consecuente desterritorialización del poder, construyéndose un sistema internacional con lógicas complementarias (sistema de Estados y sistema multicéntrico, dominado por flujos transna-

¹⁹ *Ibid.*; KRAUTHAMER, C., «The Unipolar Moment Revisited», *The National Interest*, invierno, 2002/2003, pp. 5-17.

²⁰ SUBACCHI, P., «New power centres and new power brokers: are they shaping a new economic order?», *International Affairs*, vol. 84, 2008, pp. 485-498.

²¹ El acrónimo BRIC (Brasil, Rusia, India, China) fue acuñado por el grupo inversor Goldman Sachs en 2001.

²² LAYNE, C., «The unipolar illusion revised», *International Security*, vol. 31, núm. 2, 2006, pp. 7-41; POSEN, B. R., «Emerging multipolarity: why should we care?», *Current History*, núm. 108, 2009, pp. 347-352.

²³ HUNTINGTON, S., «The Lonely Superpower», *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 2, 1999, pp. 35-49.

²⁴ Véase la noción de sistema internacional multicéntrico en CHASE-DUNN, C., «Interstate system and capitalist world economy. One Logic or Two?», *International Studies Quarterly*, vol. 25, núm. 1, 1981, pp. 19-42. Para la desvinculación entre influencia y polaridad, conceptualizada como contexto de no-polaridad, véase HAAS, R., «The age of non-polarity. What will follow US dominance?», *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 3, 2008, p. 47.

cionales)²⁵. Por otra parte, la evidencia empírica del papel desempeñado por la UE en el sistema internacional facilita la superación del reduccionismo teórico del neorrealismo que vincula polaridad exclusivamente a Estados. De lo contrario, por ejemplo, el carácter *sui generis* de la UE haría imposible tomarla analíticamente en consideración en términos de polaridad.

En segundo lugar, el concepto híbrido de uni-multipolaridad de Huntington, pensado para el periodo de transición entre la unipolaridad estadounidense de la inmediata posguerra fría y el multipolarismo en ciernes del siglo XXI, distingue entre la superpotencia estadounidense y una serie de potencias de segundo nivel, con predominio a nivel regional y capacidades amplias en algunos ámbitos, pero sin el alcance global de Estados Unidos. Huntington no desarrolla conceptualmente su uni-multipolaridad, entre otras cosas, porque tiene objetivos más prescriptivos (guiar la política de seguridad de Estados Unidos) que analíticos y se queda ligado a la lógica estructural de Waltz (poder relativo de las potencias), a pesar de que incluye en su discurso factores culturales y preocupaciones en torno a la legitimidad. En el mundo uni-multipolar de Huntington, los Estados Unidos deberían ceder a las potencias menores la función de establecer el orden en sus respectivas regiones, función para la que contarían con la legitimidad derivada de la homogeneidad cultural (supuesta la coincidencia entre regiones y culturas)²⁶.

La diferenciación de Huntington entre nivel global y nivel regional, así como la lógica de uni-multipolaridad, se encuentra también en el trabajo analítico de Barry Buzan y Ole Waever, centrado en el ámbito de la seguridad y titulado, de manera muy elocuente, *Regions and Powers*. En este caso, los autores se alejan de las limitaciones de la polaridad waltziana para definir la potencia no sólo como «acto de medida» sino como dinámica relacional. De ahí que su definición de gran potencia incorpore junto al componente waltziano (capacidades materiales), el reconocimiento formal de la condición de gran potencia por parte de los demás miembros del sistema (la lógica social de Hedley Bull)²⁷ y, sobre todo, lo más importante desde el punto de vista de Buzan y Waever, las expectativas que los demás actores tienen respecto de la supuesta potencia y que les lleva a ajustar su comportamiento en consecuencia. Así, la «medida de la potencia» tiene mucho que ver con el cálculo estratégico de los otros actores y, en consecuencia, con sus reacciones. La existencia, o no de la Unión Europea como potencia, no vendrá determinada por su naturaleza sino por cómo la tratan los demás. «Si los otros la tratan como gran potencia, entonces queda calificada como tal, independientemente de su estatus político *sui generis*»²⁸. A partir de dicha conceptualización, que incorpora capacidades e intenciones, Buzan y Waever dibujan un pano-

²⁵ Tema desarrollado en BARBÉ, E., *Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 2007 (3.ª ed.), p. 142.

²⁶ HUNTINGTON, *op. cit.*, en nota 23, p. 49.

²⁷ BULL, H., *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, New York, Columbia U. P., 1977 (existe traducción al español, La Catarata, 2005).

²⁸ BUZAN, B., y WAEVER, O., *Regions and Powers*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 33.

rama complejo en el que diferencian entre superpotencia y gran potencia, a nivel global, y potencia regional, a nivel regional. Mientras que la categoría de superpotencia, aplicable a Estados Unidos, responde a la lógica waltziana (capacidades en todos los ámbitos con alcance global y fuente de valores para el orden internacional) y a la lógica social (percibirse y ser percibida como superpotencia); Buzan y Waever destacan sobre todo (al margen de capacidades y de reconocimiento) el papel que juegan las expectativas para el caso de la categoría de gran potencia: «la gran potencia es tratada en los cálculos de las otras potencias destacadas como si tuviera el potencial político, económico y militar para aspirar en el corto o medio plazo a un status de superpotencia»²⁹. Los autores indican la habilidad demostrada por China justamente en ese sentido, consiguiendo durante un siglo que los demás actuaran en base a su potencial de futuro, sin llegar a concretarse. Finalmente, las potencias regionales son tomadas en consideración desde el nivel global por su influencia para establecer el orden en la región y, en base a ello, se define la polaridad de una región concreta (unipolar en el cono sur de África, bipolar en Asia del Sur y multipolar en América Latina, Oriente Medio y Sudeste asiático). Lo que permite hablar de una sociedad internacional en la que existe una distribución de poder global (unipolar o multipolar, según los autores) y diversas distribuciones de poder regional³⁰. Ello establece un tema interesante, que será abordado más adelante: la conexión entre la condición de potencia emergente global y su posición de poder en su contexto regional.

El marco analítico de Buzan y Waever para el estudio de la seguridad hace más compleja la lógica de la polaridad, pero, al mismo tiempo, la clarifica distinguiendo entre niveles (global y regional), estableciendo una diferenciación en términos de potencia (superpotencia, gran potencia y potencia regional) y atendiendo a sus interacciones: «En todos los casos en los que hay una mezcla de grandes potencias y de superpotencias, el punto de partida tiene que ser el análisis de cómo las superpotencias y las grandes potencias se relacionan entre sí; cómo cada una de dichas categorías se relaciona con el nivel regional y también cómo el nivel global en su conjunto (resultado del nexo entre super y grandes potencias) se relaciona con el nivel regional»³¹. Este esquema de análisis ha sido aplicado en una obra de gran éxito mediático en Estados Unidos, *The second World*, de Parag Khanna, cuya tesis es que el futuro del orden global vendrá determinado por la interacción entre el nivel global, en su terminología, los tres imperios (Estados Unidos, China y UE) y lo que él llama el segundo mundo, conformado por cinco regiones, cuyas opciones a la hora de aliarse con uno u otro imperio serán determinantes para el orden del siglo XXI³².

²⁹ *Ibid.*, p. 35.

³⁰ Véase ROSS, R., «The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty First Century», *International Security*, vol. 23, núm. 4, 1999, pp. 81-118.

³¹ BUZAN y WAEVER, *op. cit.*, en nota 28, p. 39.

³² Véase KHANNA, P., *The second World. Empires and influence in the new global order*, New York, Random House, 2008 (existe traducción, Paidós, 2008).

En tercer lugar, hay que señalar cómo la diferenciación sectorial (político-militar, económico-financiera, cultural) incide en la polaridad como modelo analítico. En ese sentido, se puede hacer mención del recurso a la lógica tridimensional de Joseph Nye, al distinguir entre los tres tableros que conformarían la sociedad internacional: el tablero unipolar de lo militar, el multipolar de lo económico y el tablero transnacional, ajeno a la polaridad (dada la variopinta conformación de sus unidades). La noción de conexión entre niveles, presente en la aproximación de Buzan y Waever a la polaridad, se traslada aquí a la conexión entre dimensiones. Según Nye, «si se participa en una partida tridimensional, uno perderá si se centra sólo en el tablero militar interestatal y no repara en los otros tableros y en las conexiones verticales entre ellos»³³. Lo que, una vez más, nos remite a las interacciones.

Todo ello limita el valor explicativo de la polaridad. Thomas Risse pone en duda el valor de «conceptos como unipolaridad o multipolaridad para describir un mundo parcialmente globalizado en el que los Estados no son sino uno entre los diferentes centros de poder»³⁴. Lo que no obsta para que recurra a dichos conceptos, asumiéndose, como en estas páginas, sus limitaciones (son necesarios, pero no suficientes). Entre nosotros, José Antonio Sanahuja³⁵ considera que los términos unipolar, bipolar o multipolar oscurecen, más que aclaran, la realidad de la sociedad internacional e insiste en que lo importante es el proceso de difusión y redistribución del poder (lo que comporta que no necesariamente las mayores capacidades militares, por ejemplo, se traduzcan en influencia sistemática en el ámbito de la seguridad). Todo lo anterior nos remite a los procesos de interacción entre las unidades del sistema internacional, desvirtuándose así la polaridad del neorrealismo de Kenneth Waltz, para quien hay que evitar toda confusión entre estructura y proceso. El mismo Waltz desestima en su *Theory of International Politics*, con un ejemplo histórico, aproximaciones no estructurales. Para ello, pone el ejemplo de la visita del presidente Nixon a China, en 1971. Visita en la que el mismo presidente estadounidense habló de China como superpotencia. Para Waltz, «ese fue el acto de creación más grande que hemos visto desde Adán y Eva y una auténtica ilustración del estatus de superpotencia de Estados Unidos»³⁶. En este caso, según Waltz, se confundía estructura (distribución de capacidades) y proceso (interacciones entre las unidades con resultados políticos) y, de ello, Waltz infería la capacidad de Estados Unidos para «nombrar» a una superpotencia (caso de China), no la existencia de dicha superpotencia. Waltz, paradójicamente, nos ofrece un buen ejemplo de lo que Barnett y Duvall³⁷ han

³³ NYE, J., *La paradoja del poder norteamericano*, Barcelona, Taurus, 2003, p. 67.

³⁴ RISSE, T., «The crisis of the transatlantic security community», en BOURANTONIS *et al.*, *op. cit.*, en nota 1, p. 82.

³⁵ SANAHUJA, J. A., «¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea», *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, UPV, 2008, p. 380.

³⁶ WALTZ, 1979, *op. cit.*, en nota 13, p. 130.

³⁷ BARNETT, M., y DUVAL, R., «Power in International Politics», *International Organization*, vol. 59, enero 2005, p. 55.

definido como poder productivo (aquel poder que no se aplica de manera directa sobre las estructuras sino que afecta a las relaciones sociales y en el que tienen un papel destacado el discurso, los procesos sociales y los sistemas de conocimiento a través de los que se crean, se experimentan y se transforman los significados que pasan a crear lo normal; en este caso, la aceptación, por ejemplo, de la condición de superpotencia). Esta interpretación constructivista se aleja totalmente del poder, en términos de capacidades, sobre el que el neorrealismo sustentaba la polaridad.

Así pues, si bien se puede afirmar que las Relaciones Internacionales se han quedado huérfanas desde el punto de vista de un principio organizador de la distribución de poder en el sistema (la bipolaridad de la guerra fría no ha dado lugar a una multipolaridad globalmente explicativa), no es menos cierto que las apreciaciones que se han recogido en este apartado nos permiten disponer de referentes para incorporar a las potencias emergentes en el sistema internacional. ¿Cómo considerarlas al margen de una estructura multipolar basada en capacidades?

2.3. Las potencias emergentes, dinamizadoras de la distribución del poder

El concepto de multipolaridad ha ido, en los últimos años, de la mano de las potencias emergentes. En realidad, los ya mencionados BRIC conforman el grupo de países que más ha atraído la atención de los analistas en torno a los efectos que sus estrategias de actuación podrían tener sobre el orden internacional. Son percibidos (no sólo en el ámbito económico) como futuras (o no tan futuras) grandes potencias. Recordemos que, según Buzan y Wae- ver, la condición de potencia viene determinada no sólo por las capacidades actuales del actor sino por el hecho de que su actuación «da lugar a una respuesta por parte de los demás que responde a sus cálculos sobre el sistema global no sólo del presente sino del futuro próximo»³⁸. De ahí que algunos analistas hayan optado por términos de mayor carga semántica, caso de Andrew Hurrell con sus *would-be great powers*³⁹, para referirse a dicho grupo de países y a sus estrategias de actuación.

Es evidente que la atención de partida que reciben las potencias emergentes tiene que ver con sus capacidades. En ese sentido, Hurrell apunta que estos países disponen de recursos materiales, en medida diferente según país y ámbito, en los tres ámbitos fundamentales (económico, militar y político), pero también de capacidad para generar orden internacional, bien sea a nivel regional o global y de un relativo grado de cohesión interna⁴⁰ y de capacidad para hacer efectiva la acción del Estado.

³⁸ BUZAN y WAEVER, *op. cit.*, en nota 28, p. 35.

³⁹ HURRELL, A., «Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers», *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, 2006, pp. 1-19.

⁴⁰ Entre los BRIC, Rusia y China han generado, sin embargo, abundante literatura en torno a sus problemas de cohesión interna. Véase, por ejemplo, FOLIO, J. C., *Are we taking Future's China for*

Recordemos que la definición de gran potencia que hemos construido en estas páginas incorpora, junto al componente waltziano (capacidades), el reconocimiento formal de la condición de gran potencia por parte de los demás miembros del sistema de Estados (lógica social), que afecta a las expectativas que los demás tienen respecto de la supuesta potencia y que les lleva a ajustar su comportamiento en consecuencia. Así, todo aquello que pueda ser percibido como falta de reconocimiento o, aún peor, «avergonzamiento» (*namning and shaming*)⁴¹ constituye un tema vital para los BRIC. Un caso paradigmático de esto último lo tenemos en la reacción de China frente a la concesión del Premio Nobel de la Paz, en 2010, al disidente Liu Xiaobo. En términos de reconocimiento hay que destacar el interés genérico de las potencias emergentes por destacar en la organización de eventos de alcance mundial. En ese sentido, el deporte, por su alcance global, se ha convertido en un objetivo preferente: a la reciente Copa Mundial de Fútbol, celebrada en Sudáfrica (país integrado en los grupos O5, BISA y BASIC)⁴², seguirán la de 2014, en Brasil, y la de 2018, en Rusia. A los Juegos Olímpicos de Pekín, celebrados en 2008, seguirán, tras los de Londres en 2012, los de Río de Janeiro, en 2016. En cuanto a Juegos Olímpicos de Invierno, hay que citar que Sochi (Rusia) organizará los del año 2014.

Capacidades y reconocimiento son fundamentales para las estrategias de actuación de las potencias emergentes; estrategias derivadas de una multipolaridad que conforma parcialmente la distribución del poder internacional. En efecto, las potencias emergentes actúan en una estructura internacional que también hemos caracterizado, en el apartado anterior, como unipolar (capacidades y rol de Estados Unidos) y plural (regiones con estructuras de poder propias). De ahí que nos debamos plantear dos preguntas fundamentales: ¿cómo se posicionan las potencias emergentes frente al rol de superpotencia de Estados Unidos?, y ¿cómo se articula su emergencia como grandes potencias con su posición en su contexto regional?

En el ámbito de las relaciones con Estados Unidos, la pregunta clásica, desde el punto de vista teórico, para toda potencia emergente es si y cómo pretende equilibrar a la potencia dominante. Buena parte del *establishment* académico de Estados Unidos indica que, dadas las capacidades desmesuradas de Estados Unidos frente al resto del mundo (43 por 100 del gasto mun-

granted?, Schlesinger Working Group Report, Georgetown-Institute for the Study of Diplomacy, 2003; LYNCH, A. C., *How Russia is not ruled: Reflections on Russia political development*, Cambridge, Cambridge U. P., 2005.

⁴¹ El proceso de avergonzamiento y sus efectos constituye un marco analítico muy extendido. Véase, por ejemplo, FORSYTHE, D. P., «Naming and shaming. The Etichs of ICRC Discretion», *Millennium*, vol. 34, núm. 2, 2006, pp. 461-474.

⁴² O5 (*outreach countries*) hace referencia al grupo de países que estrechó el diálogo con el G8 a partir de la cumbre de Gleneagles, en 2005; es decir, China, India, Brasil, México y Sudáfrica. Sudáfrica forma parte del grupo informal BISA (Brasil, India, Sudáfrica), creado en 2003 en el contexto de la Ronda de Doha. BASIC hace referencia al grupo de países, Brasil, Sudáfrica, India y China, que estableció, junto con Estados Unidos, los términos del Acuerdo de Copenhague sobre calentamiento global, en diciembre de 2009.

dial en defensa)⁴³, la única opción que les queda a las otras potencias, emergentes incluidas, es el *bandwagoning* o, como mínimo, no enfrentarse, dado que la opción del equilibrio del poder (*balancing*)⁴⁴ queda descartada, por definición⁴⁵. Ahora bien, la situación es muy fluida y cambiante dependiendo de los ámbitos de análisis. De ahí que Andrew Hurrell⁴⁶ matice lo anterior, al escribir que los BRIC, de manera genérica (estableciendo todas las caute-las que sean necesarias según el ámbito en cuestión), adoptan estrategias de acomodación pragmática a las políticas de Estados Unidos o de *soft balan-cing*, un equilibrio de poder suave consistente en dificultar la actuación de Estados Unidos en el ámbito internacional. Esto último, como veremos más adelante, comporta que las potencias emergentes actúen en las instituciones multilaterales como erosionadoras del poder de Estados Unidos, poniendo en duda su legitimidad, desafiando sus preferencias o negándole la cooperación necesaria para hacer posible la realización de sus objetivos.

La conexión entre potencia global y predominio regional es casi intuitiva⁴⁷. El hecho es que representar a sus respectivas regiones en el ámbito global se ha convertido en un tema central en las agendas de las potencias emergentes. Verse como representantes de una región (asentada en lógicas geográficas y/o culturales) se traduce en términos de poder internacional. El indicador fundamental en los casos de Brasil e India ha sido, justamente, su valor (o no) como representantes de su región en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El reconocimiento por parte de Estados Unidos, durante la visita de Obama a India en noviembre de 2010, de la representatividad de India para convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁴⁸, que llevó aparejado el reconocimiento de Brasil, entra dentro de las aspiraciones de estos dos países como gran potencia. Ello no refuerza necesariamente el liderazgo de dichos países en su región, más bien genera animosidad o preocupación (reacciones de Argentina o México frente a Brasil, por ejemplo). Lo mismo se puede decir de otra de las funciones que aspiran a desempeñar las potencias emergentes en su ámbito regional: desempeñar un papel destacado en materia de seguridad. En ese sentido, se puede hacer mención del rol central asumido por China en las negociaciones multilaterales a Seis sobre Corea del Norte⁴⁹ o del liderazgo ejercido por

⁴³ Véase *SIPRY Yearbook 2010*. Véase <http://www.sipri.org/yearbook>. Estados Unidos gasta lo mismo en defensa que la suma de los 45 países que lo siguen, sumando así 46 países casi el 90 por 100 del gasto militar en el mundo.

⁴⁴ Los términos de *bandwagoning* y *balancing* hacen referencia respectivamente a aliarse con el Estado con mayores capacidades (subirse al carro del ganador) o contra el Estado con mayores capacidades. Sobre los conceptos de *bandwagoning* y *balancing* y las hipótesis que asientan uno u otro comportamiento, véase WALT, S., *The origins of alliances*, Ithaca, Cornell U. P., 1987.

⁴⁵ WOLFORTH, W. C., «The stability of a unipolar world», *International Security*, vol. 24, núm. 1, 1999, pp. 5-41.

⁴⁶ HURRELL, *op. cit.*, en nota 39, pp. 12-16.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 8.

⁴⁸ «Obama apoya a India como miembro permanente del Consejo de Seguridad», *El País*, 9 de noviembre de 2010.

⁴⁹ La retirada de Corea del Norte del Tratado de No Proliferación Nuclear, en 2003, llevó a las negociaciones a Seis entre Corea del Norte, Corea del Sur, China, Japón, Rusia y Estados Unidos, en torno al programa nuclear en desarrollo de Corea del Norte.

Brasil en la misión de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Ahora bien, ninguna de las potencias emergentes ha conseguido hacerse con un papel central en materia de establecimiento de paz y de seguridad en la región: Brasil no lo ha conseguido para los conflictos en la zona durante la época Lula (Colombia-Venezuela, Argentina-Uruguay); mientras que India, China o Rusia son *per se* parte del problema, si tenemos en cuenta sus conflictos territoriales; fundamentalmente, Tíbet y Taiwán en el caso de China, Cachemira en el caso de India y las repúblicas del Cáucaso en el caso de Rusia. En suma, el contexto regional es para las potencias emergentes tanto un potenciador de su papel global (representatividad) como una debilidad estructural (desconfianza, conflictividad territorial). Lo que no permite llegar a una conclusión contundente sobre cómo afecta la dimensión regional a las potencias emergentes de cara a sus aspiraciones globales.

3. MULTILATERALISMO: CONCEPTO Y PRÁCTICA

En 1993 se publicó *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*⁵⁰, libro editado por John Gerard Ruggie, quien, hasta el momento presente, ha sido, sin duda, el autor más influyente dentro de la literatura sobre multilateralismo publicada tras el final de la guerra fría. El presente apartado lleva a cabo, de entrada, una revisión breve de dicha literatura, tanto con finalidad instrumental (establecer los conceptos de trabajo) como para justificar el supuesto de este artículo (la capacidad del multilateralismo para gestionar cambios estructurales en el sistema internacional). A continuación, se abordan las instituciones multilaterales, primero desde un punto de vista teórico y, segundo, a partir del debate generado en torno a las causas que explican la crisis de las instituciones multilaterales.

3.1. El multilateralismo como institución

Las transformaciones del sistema internacional tras el fin de la guerra fría generan una reacción académica, que incorpora el multilateralismo como centro de atención. En 1992, John Gerard Ruggie publicó *Multilateralism: The Anatomy of an Institution*, artículo aparecido en *International Organization*⁵¹ e incorporado un año más tarde en el libro ya mencionado. Pues

⁵⁰ RUGGIE, J. G. (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia U. P., 1993. Dicho libro es el producto final de un debate sistemático que Ruggie llevó a cabo, junto a otros académicos estadounidenses, desde la mitad de los años ochenta en que la Fundación Ford patrocinó dos grupos de trabajo (uno basado en MIT-Harvard y otro en Berkeley-Stanford). Del debate de los años ochenta hay que hacer referencia a otro texto de Ruggie que también se ha convertido en un referente. Nos referimos a KRATOCHWIL, F., y RUGGIE, J. G., «International Organization: a state of the art or an art of the state», *International Organization*, vol. 40, núm. 4, 1986, pp. 753-775.

⁵¹ RUGGIE, J. G., «Multilateralism: The Anatomy of an Institution», *International Organization*, vol. 46, núm. 3, verano 1992, pp. 561-598. En este texto se va a citar la obra de Ruggie a partir del artículo de 1992.

bien, en dicho artículo, convertido en el texto de referencia más citado hasta nuestros días en los trabajos sobre multilateralismo, Ruggie hacía notar que el institucionalismo neoliberal, aproximación central en la disciplina de las Relaciones Internacionales en los años ochenta, se había centrado en el estudio de las instituciones y de las normas, pero no había prestado atención a la forma multilateral de dichas instituciones⁵². Justamente uno de los autores más representativos del institucionalismo neoliberal, Robert Keohane, hacía en 1990 del multilateralismo una «agenda para la investigación», anunciando que «ha llegado el momento del estudio sistemático de las instituciones multilaterales»⁵³. Todo ello llevó a Robert Cox a escribir, en 1992, que el multilateralismo ha dado lugar a un «sector en crecimiento dentro de los estudios académicos»⁵⁴. Cosa que él mismo dinamizó desde su posición como coordinador del Programa de la Universidad de Naciones Unidas sobre *Multilateralism and the United Nations System* (MUNS); programa que adoptó una posición crítica con respecto a la literatura dominante (estatocéntrica y occidentalocéntrica), al incorporar en el análisis a la sociedad civil y la visión del multilateralismo desde el Sur⁵⁵.

La aportación de Ruggie al análisis del multilateralismo se centra en la dimensión normativa que incorpora su trabajo conceptual. Así, 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»⁵⁶. Con ello, el autor se diferencia de la definición funcional y cuantitativa de 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»⁵⁷. Desde esta perspectiva, el multilateralismo se diferencia del bilateralismo o del unilateralismo fundamentalmente por el número de Estados implicados⁵⁸. Los Estados conservan un alto grado de auto-

⁵² *Ibid.*, p. 565.

⁵³ KEOHANE, R., «Multilateralism: An Agenda for Research», *International Journal*, vol. XLV, 1990, p. 764.

⁵⁴ COX, *op. cit.*, en nota 8, p. 161.

⁵⁵ Como resultado del programa MUNS a lo largo de los años noventa se publicaron numerosos libros, con diferentes perspectivas tanto por la amplitud de la agenda de investigación como por el origen geográfico de los autores implicados, incidiéndose en los factores social y civilizacional. Véase COX, R. (ed.), *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, Tokyo, United Nations University Press, 1997.

⁵⁶ RUGGIE, 1992, *op. cit.*, en nota 51, p. 571.

⁵⁷ KEOHANE, 1990, *op. cit.*, en nota 53, p. 731.

⁵⁸ Sobre la distinción entre diversos tipos de multilateralismo y los conceptos de unilateralismo y bilateralismo, véase CORBETTA, R., y DIXON, W. J., «Multilateralism: Major Powers and Militarized Disputes», *Political Research Quarterly*, vol. 57, núm. 1, 2004, pp. 5-14. Sobre el concepto de unilateralismo, desde la dimensión de la legalidad, véase en la literatura española, REMIRO BROTONS, A., «Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LI, 1999, pp. 11-57, y GARCÍA SAN JOSÉ, D., «Unilateralismo y

mía cuando actúan multilateralmente y pueden escoger el multilateralismo como una opción entre otras para la implementación de su política exterior. Contrariamente, la interpretación maximalista de Ruggie destaca la importancia de los principios que rigen en la actuación multilateral y de los que se derivan algunos corolarios, como la situación de indivisibilidad entre los miembros de un marco multilateral⁵⁹ o la reciprocidad difusa, que marca la expectativa de dichos miembros de que los beneficios agregados a lo largo del tiempo serán equivalentes para todos ellos⁶⁰. Lo que claramente limita la autonomía de los Estados para formular políticas guiadas por sus intereses más directos.

La distinción entre aproximación normativa o maximalista (cualitativa) y aproximación funcional o minimalista (cuantitativa) constituye hoy en día un instrumento habitual para el análisis de las políticas desplegadas por los actores internacionales, bien sean Estados u organizaciones internacionales. El desarrollo, por parte de la Unión Europea, del multilateralismo efectivo como estrategia de actuación internacional ha dado pie a una reflexión importante en la que se sopesa hasta qué punto la UE actúa motivada por una preferencia normativa, que conforma su identidad internacional y que la lleva a actuar en consecuencia o, contrariamente, ha hecho del multilateralismo un instrumento de su política exterior aplicado, en cada caso y según las circunstancias, para la defensa de intereses materiales concretos⁶¹.

La creencia en el multilateralismo como forma superior de interacción, tal y como apuntó Caporaso ya en 1993⁶², sitúa los principios multilaterales por encima de la universalidad, a pesar de que Naciones Unidas constituye el referente por excelencia para la práctica multilateral. En otras palabras, el multilateralismo normativo no estaría dispuesto a reducir sus fundamentos (indivisibilidad, reciprocidad difusa) para conseguir compromisos con países reticentes, como Estados Unidos. En cambio, el multilateralismo funcional (o instrumental) se expresa en términos de opción entre instrumentos de política exterior. La autonomía de los Estados se ve limitada de manera muy concreta y la inclusión de los Estados centrales del sistema es necesaria para el buen funcionamiento del multilateralismo, para su eficacia. En este caso, la legitimidad del multilateralismo se asienta en sus resultados, mientras que para el multilateralismo normativo, la eficacia se deriva de su propia legitimidad. El multilateralismo es eficaz porque es legítimo *per se*.

multilateralismo como conceptos de geometría variable en la sociedad internacional contemporánea», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 15, 2008.

⁵⁹ Por ejemplo, en un marco de seguridad colectiva, los miembros han de actuar como si la paz fuera indivisible.

⁶⁰ RUGGIE, 1992, *op. cit.*, en nota 51, p. 571.

⁶¹ Véase BISCOP, S., «Effective multilateralism: Bringing the European Way into Practice», en *Audit of European Strategy. Egmont Paper 3*, Brussels, Royal Institute of International Relations, diciembre 2004, pp. 27-32.

⁶² Según Caporaso, el multilateralismo normativo tiene mucho de creencia o ideología. Véase CAPORASO, J., «International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations», en RUGGIE, J. G., 1993, *op. cit.*, en nota 50, pp. 51-90.

3.2. Instituciones multilaterales como arquitectura del sistema

El concepto de multilateralismo desarrollado por Ruggie, tal y como él apunta, es «una definición formal, no una descripción empírica de casos reales y no deberíamos esperar que los casos reales se adapten completamente a las definiciones formales»⁶³. En ese orden de cosas, Ruggie no identifica el multilateralismo con el sistema institucional creado tras la segunda guerra mundial bajo hegemonía estadounidense; sistema institucional que los analistas conceptualizan a partir de los años ochenta de manera más compleja, con referencias a instituciones, regímenes y organizaciones internacionales⁶⁴. Estas páginas se basan en la distinción establecida por Lisa Martin y Beth Simmons, para quienes los términos de «instituciones y regímenes hacen referencia al conjunto de reglas que regulan el comportamiento del Estado. Dichas reglas pueden ser formales y explícitas o informales e implícitas. De manera concreta, el término de regímenes internacionales se ha utilizado para hacer referencia a reglas y normas dentro de un ámbito de actuación (*issue area*); así, las organizaciones de objetivos generales, tales como Naciones Unidas, no serán consideradas regímenes. En cambio, Naciones Unidas reúne un cierto número de regímenes para ámbitos específicos, tales como el mantenimiento de la paz, el desarrollo y el medio ambiente. Las organizaciones internacionales, por su parte, son la traducción formal de las instituciones y los regímenes. Disponen de sede, emplean funcionarios y burócratas y tienen presupuesto»⁶⁵. El término de institución internacional, adoptado en estas páginas, tiene un carácter incluyente⁶⁶ y puede dar cabida a fenómenos diversos y actuales (caso, por ejemplo, del G20), que persiguen solucionar problemas de acción colectiva a los que se enfrentan los Estados, en competencia, como veremos, con organizaciones internacionales establecidas.

⁶³ RUGGIE, 1992, *op. cit.*, en nota 51, p. 574.

⁶⁴ El estudio de las organizaciones internacionales en los años ochenta deja atrás la identificación entre organizaciones internacionales y gobernanza internacional. Se amplía el foco con los regímenes internacionales (vuelta a la idea-núcleo de cómo se obtiene gobernanza internacional). El argumento desarrollado por la literatura sobre regímenes es que éstos continuaban constriñendo y condicionando el comportamiento de los Estados, a pesar de los cambios sistémicos y de la erosión institucional (la experiencia de los setenta como fundamento). Véase KRATOCHWIL y RUGGIE, *op. cit.*, en nota 50.

⁶⁵ MARTIN, L., y SIMMONS, B. (eds.), *International Institutions. An International Organization Reader*, Cambridge, The MIT Press, 2001, pp. 1-2.

⁶⁶ En la literatura reciente en relaciones internacionales hay una tendencia extendida a diferenciar de manera excluyente entre instituciones, centradas en reglas y prácticas, y organizaciones, caracterizadas por su burocratización y capacidad formal de actuación. Así, las instituciones son «prácticas establecidas y delimitadas por reglas constitutivas y regulativas», frente a las organizaciones formales, entendidas como «entidades palpables caracterizadas por jerarquías burocráticas formales y capaces de elaborar directivas y de administrar programas y actividades». Véase KRATOCHWIL, F., y MANSFIELD, E. D., *International Organization and Global Governance. A Reader*, New York, Pearson, 2006 (2.ª ed.), p. xi. Una de las definiciones más extendidas de institución internacional es la de Robert Keohane, para quien la institución es un «conjunto permanente y conectado de reglas que prescriben los comportamientos, constriñen la actividad y moldean las expectativas», en KEOHANE, R., «International Institutions: Two approaches», en KRATOCHWIL y MANSFIELD, *op. cit.*, p. 61.

El multilateralismo, como apunta Ruggie, no se inventó en 1945. Contrariamente, el autor hace uso del análisis histórico para identificar expresiones de multilateralismo, según los criterios formales por él establecidos, en momentos anteriores⁶⁷. Así, adopta una tipología de roles institucionales para presentar expresiones históricas de multilateralismo. Los roles, en cuestión, son la definición y estabilización de los derechos de propiedad, vinculada a la gestión del territorio en un mundo de Estados soberanos; la solución de problemas de coordinación, en referencia al tipo de problemas para los que todos desean una solución independientemente de cómo sea ésta y, finalmente, la solución de problemas de cooperación que se dan en situaciones de conflicto de intereses y que, a pesar de ello y por motivos variados, se genera cooperación multilateral. Ruggie hace mención del mar territorial *vs.* alta mar y del principio de extraterritorialidad, sometidos a la práctica y a tratados concretos, como ejemplos de la inevitabilidad del multilateralismo cuando se trató en un mundo de Estados soberanos de hacer frente a la gestión de los mares o a la institucionalización de representaciones diplomáticas permanentes. De la misma manera, señala la telegrafía electrónica como un típico ejemplo de coordinación que dio origen a arreglos multilaterales diversos hasta el establecimiento en 1865 de la Unión Telegráfica Internacional. En el ámbito de la coordinación es donde se da la mayor incidencia histórica de regímenes y organizaciones multilaterales, dado que es donde más incentivos tienen los Estados para establecer relaciones asentadas en principios generalizados de conducta.

Hay que esperar al siglo xx para encontrarse frente a un auténtico avance institucional (*move to institutions*), que a su vez comporta un amplio número de acuerdos multilaterales relativos a ámbitos muy diversos. Ruggie vincula el papel adoptado por Estados Unidos como organizador del sistema internacional con el desarrollo del multilateralismo como forma institucional dominante. En sus palabras, «para los planificadores americanos de posguerra, el multilateralismo en el sentido genérico servía como principio de los fundamentos arquitectónicos sobre los que reconstruir el mundo de la posguerra»⁶⁸. Mundo que se reconstruye sobre la base de un sistema institucional multilateral que responde a la hegemonía estadounidense y a su concepción de la organización internacional. La vinculación entre poder e instituciones ocupa un lugar destacado en la literatura institucionalista, pero también los realistas clásicos como Carr o Morgenthau le prestaron atención. En palabras de Keohane, «algunos realistas coinciden con los institucionalistas en que las instituciones internacionales son significativas y que operan en un sistema de transacciones en el que el poder juega un papel fundamental»⁶⁹. Los idealistas, por su parte, argumentan que su papel es justamente el de domesticar al poder o, si se prefiere, de superar la política de poder; algo así como

⁶⁷ Para el argumento desarrollado a continuación, véase RUGGIE, 1992, *op. cit.*, en nota 51, pp. 574-584.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 586.

⁶⁹ KEOHANE, 1990, *op. cit.*, en nota 53, p. 735.

un «antídoto contra el poder»⁷⁰, en palabras de Michael Barnett y Raymond Duvall. Estos dos autores han elaborado una taxonomía compleja de poder, en la que incorporan a las instituciones como mecanismos de ejercicio del poder, de manera difusa e indirecta. Así, definen el poder institucional como «el control que los actores ejercen indirectamente sobre los otros a través de relaciones difusas de interacción»⁷¹. Dicho control es posible gracias tanto a las instituciones informales como a las formales, que «median entre A y B; así A, trabajando a través de las reglas y de los procedimientos que definen dichas instituciones, guía, dirige y limita las acciones (o no acciones) y condiciones de la existencia de terceros»⁷².

3.3. Crisis de las instituciones multilaterales, un fenómeno plural

La literatura producida en la última década ha establecido una relación causal entre la unipolaridad del sistema internacional (basada en una lógica de capacidades militares) y la crisis del multilateralismo, simbolizada en las opciones unilateralistas de Estados Unidos (desde temas como minas anti-persona o protocolo de Kyoto hasta la invasión de Irak, en 2003). Sin embargo, esta relación causal ha sido criticada por analistas del poder en base a algunas de las ideas ya manejadas en estas páginas (problemas de fungibilidad del poder, dimensiones y niveles diversos de distribución del poder)⁷³. Además de las críticas a la relación causal unipolaridad-declive del multilateralismo, hay que constatar también que dicha explicación ha venido regularmente acompañada de otras relacionadas con las vías de difusión del poder en el sistema internacional, ajenas a las potencias, con los cambios normativos que vive la sociedad y con los problemas de legitimidad de las propias instituciones⁷⁴.

En primer lugar, la difusión del poder en el sistema internacional tiene que ver, cada vez más, con fuerzas sociales que ponen en marcha procesos que acaban en marcos normativos, más o menos formalizados. El terreno de los Derechos Humanos o del medio ambiente son buenos ejemplos de cómo los Estados sufren desafíos desde abajo (*bottom up*). Incluso en el terreno de la seguridad (armas, conflictos), hemos visto campañas que han dado origen a resultados como la Convención de Ottawa de prohibición de minas anti-persona⁷⁵ o el Proceso Kimberley de certificación de origen de diamantes⁷⁶, lanzadas y dirigidas por fuerzas sociales (redes de ONG), y que han «arrastrado» a los Estados hasta conseguir normas internacionales, dejando

⁷⁰ Símil utilizado por BARNETT y DUVAL, *op. cit.*, en nota 37, p. 40.

⁷¹ *Ibid.*, p. 43.

⁷² *Ibid.*, p. 51.

⁷³ Véase GUZZINI, S., «From (alleged) unipolarity to the decline of multilateralism? A power-theoretical critique», en NEWMAN *et al.*, *op. cit.*, en nota 1, p. 120.

⁷⁴ NEWMAN *et al.*, *op. cit.*, en nota 1, pp. 1-17.

⁷⁵ RUTHERFORD, K. R., «The Evolving Arms Control Agenda: Implications of the Role of NGOs in Banning Antipersonnel Landmines», *World Politics*, vol. 53, 2000, pp. 74-114.

⁷⁶ GRANT, A. J., y TAYLOR, I., «Global Governance and Conflict Diamonds: the Kimberley Process and the quest for clear gems», *The Round Table*, vol. 93, núm. 375, 2004, pp. 385-401.

las instituciones multilaterales establecidas vacías de autoridad (el caso de la Convención sobre Bombas de Racimo, de 2008, es un claro desafío a la Convención sobre Armas Convencionales, institucionalizada dentro del marco multilateral de Naciones Unidas)⁷⁷.

En segundo lugar, la escena internacional está sufriendo un cambio normativo evidente en el que se constatan nuevos rasgos de solidarismo, junto al pluralismo (sistema de Estados) dominante en las instituciones multilaterales. Términos como «Estado ético» o «buen ciudadano internacional»⁷⁸ son representativos de un momento en el que la soberanía sufre desafíos. El Kurdistán iraquí, Ruanda o Bosnia, en la década de 1990, conforman el contexto que lleva a la formación de tribunales penales internacionales o a la aceptación, en la Cumbre de Naciones Unidas (2005) por parte de 150 Estados, del principio de la «responsabilidad de proteger a los seres humanos del genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad». El pluralismo del sistema de Naciones Unidas, asentado en la soberanía de los Estados, ha dado paso a una progresiva «supranacionalización»⁷⁹, siguiendo la lógica de la gobernanza global. Por ejemplo, cada vez más ONG son responsables de supervisar el cumplimiento de normas o acuerdos por parte de los Estados y de generar los informes pertinentes. Un caso particular es el de los llamados *knowledge bodies* (órganos de conocimiento) que, como el Panel Internacional sobre Cambio Climático, desempeñan un papel cada vez más destacado junto a los órganos de las instituciones formales.

Finalmente, las instituciones multilaterales están aquejadas de una crisis de legitimidad. Michael Barnett y Martha Finnemore han hablado de la patología de las organizaciones internacionales, centrando su atención en el caso de las misiones humanitarias de Naciones Unidas. Han escrito, «las dos normas de neutralidad y de asistencia humanitaria, y las burocracias que se dedican respectivamente a una y a otra, han entrado en conflicto directo en aquellas situaciones en las que proveer ayuda humanitaria puede comprometer el principio de neutralidad del que se vanagloria Naciones Unidas»⁸⁰. Esta reflexión plantea una pregunta desde la legitimidad. Esto es, cómo valorar la legitimidad de una institución multilateral, aplicando criterios funcionales (actuación acorde con estándares establecidos, como el principio de neutralidad) o criterios sociológicos (actuación que es aceptada, considerada apropiada y, en consecuencia, es respetada y obedecida). No es un secreto que Naciones Unidas tiene cada vez más problemas para ser aceptada sobre

⁷⁷ BORRIE, J., «The Road from Oslo: Emerging International Efforts on Cluster Munitions», *Disarmament Diplomacy*, núm. 85, 2007.

⁷⁸ LINKLATER, A., «What is a good international citizen», en KEAL, P. (ed.), *Ethics and Foreign Policy*, Sydney, Allen and Unwin, 1992; DUNNE, T., y WHEELER, N. J., «Blair's Britain: A Force for Good in the World?», en SMITH, K., y LIGHT, M. (eds.), *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge U. P., 2001.

⁷⁹ ZÜRN, M., y STEPHEN, M., «The view of Old and New Powers on the Legitimacy of International Institutions», *Politics*, vol. 30, núm. 1, 2010, p. 93.

⁸⁰ BARNETT, M., y FINNEMORE, M., «The Politics, Power and Pathologies of International Organizations», en KRATOCHWIL y MANSFIELD, *op. cit.*, en nota 66, p. 193.

el terreno. Por ejemplo, la misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC, denominada MONUSCO desde julio de 2010) se ha convertido en un referente negativo en términos de eficiencia (la mayor operación de Naciones Unidas en un país que sufre las peores crisis humanitarias), pero también de legitimidad, ante el rechazo social que ha generado entre la población local⁸¹.

Al doble criterio funcional/sociológico, que acabamos de ver, se puede sumar otro doble criterio para valorar la legitimidad de las instituciones multilaterales: legitimidad *ad intram* (*input legitimacy*) y legitimidad *ad extram* (*output legitimacy*)⁸². En el primer caso, la legitimidad *ad intram* comporta una suma de requisitos procedimentales: representatividad (todos los intereses aceptables deberían estar representados), transparencia en el proceso de toma de decisiones y de gestión, y rendición de cuentas. Por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas fue a lo largo de su existencia un ejemplo paradigmático de falta de legitimidad. En el segundo caso, la legitimidad *ad extram* está relacionada con los resultados obtenidos o la capacidad de la institución para actuar de manera decidida. Así, la falta de intervención en Darfur, por ejemplo, ha sido un tema que ha generado debate público en los últimos años, en torno al papel de Naciones Unidas frente a las atrocidades en la región. En suma, la legitimidad merece una lectura muy amplia, que afecta a las instituciones multilaterales, de forma muy diversa y que puede valorarse en términos de inclusividad (no sólo Estados), de resultados (determinación para actuar) y de procedimientos que generen confianza (transparencia, rendición de cuentas, revisión de mecanismos). En razón de todo ello, Newman, Takur y Tirman han escrito que «el multilateralismo sufre desafíos desde dos frentes: por una parte, las instituciones, creadas en el contexto post-1945 o durante la guerra fría, se han agotado normativamente y, por otra parte, la estructura inter-estatal es inadecuada para los desafíos contemporáneos»⁸³. De ahí que, en palabras de Zürn y Stephen, la aproximación funcionalista a las instituciones internacionales, como «instrumentos del Estado para ofrecer soluciones técnicas a los problemas de cooperación centrándose exclusivamente en los costes de transacción y en la provisión de información»⁸⁴, ya no funcione. O, como veremos, en el próximo apartado dedicado a la interacción entre potencias emergentes e instituciones multilaterales, funciona tan sólo parcialmente.

4. PODER, COOPERACIÓN E IDENTIDAD

Temas como la pertenencia al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o la redistribución del poder de voto en el Fondo Monetario Internacional

⁸¹ «Strife in Eastern Congo. Not quite bloody as before», *The Economist*, 26 de noviembre de 2009.

⁸² KEOHANE en NEWMAN *et al.*, *op. cit.*, en nota 1, pp. 56-75.

⁸³ NEWMAN *et al.*, *op. cit.*, en nota 1, p. 4.

⁸⁴ ZÜRN y STEPHEN, *op. cit.*, en nota 79, p. 91.

se han convertido en objetivos fundamentales de la política exterior de Brasil e India, en un caso, y de China, en el otro. Esta afirmación nos permite plantear preguntas de investigación —¿son importantes las instituciones internacionales para las potencias emergentes?— y, si es así, ¿hasta qué punto la emergencia de estos países va a afectar a las instituciones multilaterales como *locus* de autoridad internacional y como estructura normativa? Los analistas en Relaciones Internacionales se enfrentan continuamente a este tipo de preguntas y, dependiendo de su aproximación teórica, inciden en uno u otro aspecto. Aquí vamos, de manera sucinta, a hacer uso de «dos lentes analíticas que, como han escrito Fearon y Wendt, se aproximan a los fenómenos de la política internacional desde preguntas diferentes»⁸⁵, el racionalismo (realismo y liberalismo) y el constructivismo. Mientras el racionalismo centra su atención en buscar explicaciones causales sobre el comportamiento de las potencias emergentes, el constructivismo indaga sobre la construcción de la identidad como potencia de los países emergentes. Así, en los siguientes apartados, vamos a revisar la interacción entre potencias emergentes e instituciones internacionales desde tres aproximaciones centrales para la disciplina de las Relaciones Internacionales: neorrealismo (distribución del poder), neoliberalismo (cooperación para solucionar problemas) y constructivismo (creación de identidad como potencia).

4.1. Redistribución del poder: *soft balancing* y *minilateralismo*

El neorrealismo no considera las instituciones internacionales como una variable fundamental⁸⁶. El análisis neorrealista está centrado en la posición de poder en el sistema internacional en términos de perdedores y ganadores (ganancias relativas). En ese sentido, hay que decir que las potencias emergentes han pasado a ser consideradas claras ganadoras. La idea de que el poder se ha desplazado desde el mundo centrado en Occidente hacia el Este y el Sur domina en la literatura académica⁸⁷, en la prensa especializada⁸⁸ y en los ámbitos políticos. En este último sentido se puede hacer mención del Informe de Reflexión encargado por la Unión Europea a un grupo de sabios, presidido por Felipe González. En el mismo, en clave neorrealista, se puede leer: «En los próximos veinte años, no sólo habrá varios polos de poder, sino que el centro de gravedad del mundo se habrá desplazado también: hacia Asia y el sur del planeta [...], la UE no puede suponer que el “ascenso de los demás” vaya a tener como consecuencia, necesariamente, una situación en la que todos ganemos [...], existe verdaderamente el peligro de que el declive relativo de Europa se vuelva absoluto [...], la Unión y sus Estados miembros

⁸⁵ FEARON y WENDT, citado por BARBÉ, 2007, *op. cit.*, en nota 25, p. 97.

⁸⁶ Véase WALTZ, 1979, *op. cit.*, en nota 13.

⁸⁷ BRESLIN, S., «China's emerging global role: Dissatisfied responsible great power», *Politics*, vol. 30, núm. 1, 2010, pp. 52-62; WAGNER, C., «India's Gradual Rise», *Politics*, vol. 30, núm. 1, 2010, pp. 63-704, 201, y HURRELL, A., «Brazil and the new global order», *Current History*, vol. 109, núm. 724, 2010, pp. 60-66.

⁸⁸ «Wrestling for influence», *The Economist*, 3 de julio de 2008.

podrían caer en la marginación y volverse una península occidental del continente asiático, cada vez más insignificante»⁸⁹.

La cuestión, a estas alturas, no es si las potencias emergentes son ganadoras, sino cómo promocionarán sus intereses. En este sentido, existe una amplia literatura sobre la transición del poder en la escena internacional, en la que se defiende que las potencias emergentes son por naturaleza un desafío para el orden global cuando están insatisfechas con el orden existente o se sienten oprimidas por éste, como ocurrió con Alemania y Japón en los años treinta⁹⁰. La referencia al revisionismo está presente en buena parte de los análisis sobre la emergencia de China⁹¹. Dos preguntas surgen de este contexto en relación con las instituciones internacionales: ¿estamos frente a una revisión del sistema institucional multilateral?, o, por el contrario, ¿son las instituciones internacionales un espacio de redistribución del poder entre potencias instaladas y potencias emergentes?

Es posible encontrar momentos de desafío al sistema institucionalizado como tal. Ese es el caso, por ejemplo, de la política brasileño-turca en el marco del Consejo de Seguridad, durante el año 2010, en relación al programa nuclear iraní. A pesar de la existencia de un grupo negociador establecido (los cinco permanentes más Alemania) y de haberse alcanzado un consenso en torno a la aprobación de sanciones, la decisión de Brasil de buscar alternativas propias (al margen del Consejo de Seguridad) constituye claramente un desafío sistémico, no asentado ni en capacidades, ni en oportunidad (dado el consenso existente entre los cinco miembros permanentes). Frente a esta «iniciativa completamente innecesaria»⁹², por los costes que ha tenido en términos de credibilidad para Brasil, hay que destacar que la participación de las potencias emergentes se ha convertido en «absolutamente necesaria» en determinados ámbitos de la agenda global (y en las instituciones que los gestionan): en materia de cambio climático, de cara a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (aquí India es fundamental) o, lo que ya constituye el paradigma por definición, el papel de China en la actual crisis financiera, como estabilizador de la economía global.

Más que hablar de potencias revisionistas, buena parte de los análisis inciden en destacar los procesos de redistribución del poder, por medio de instituciones internacionales. Dos prácticas son responsables de dicha redistribución: en primer lugar, el *soft balancing* de las potencias emergentes frente a la primacía de Estados Unidos, ya mencionado más arriba y que se concentra en las instituciones internacionales y, en segundo lugar, las poten-

⁸⁹ *Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades*, Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el futuro de la UE en 2030, mayo 2010, p. 13.

⁹⁰ TAMMEN, R., *et al.*, *Power Transitions: Strategies for the 21st century*, London, Chatham House Publishers, 2000.

⁹¹ JOHNSTON, A., «Is China a status quo power?», *International Security*, vol. 27, núm. 4, 2003, pp. 5-56.

⁹² SOTERO, P., «Brazil's Rising Ambition in a Shifting Global Balance of Power», *Politics*, vol. 30, núm. 1, 2010, p. 72.

cias emergentes están inmersas en un proceso de ocupación (y creación) de espacio institucional, compartido con las potencias instaladas. En el primer caso, existen numerosos ejemplos que nos muestran cómo Estados Unidos o la UE se han visto disminuidos, por el comportamiento de las potencias emergentes, en ámbitos que regularmente controlaban: en América Latina, por ejemplo, Estados Unidos ha visto cómo Brasil bloqueaba su proyecto de zona de libre comercio (ALCA) y, en el caso del comercio internacional, Estados Unidos, UE y Canadá, han experimentando en el marco de la OMC, desde 2003, bloqueos de Brasil e India, que han determinado el curso de las negociaciones.

En el segundo caso, la ocupación del espacio institucional afecta a las organizaciones centrales del sistema en las que la redistribución del poder ha dado ya resultados (poder de voto en el FMI y en el Banco Mundial) o constituye un tema complejo, con una lógica a varios niveles (las lógicas regionales, especialmente la asiática, son determinantes para explicar el fracaso en 2005 de la reforma del Consejo de Seguridad). Más allá del espacio institucional formal, hay que tener en cuenta que la redistribución del poder se evidencia sobre todo a través de lo que se ha venido a denominar minilateralismo⁹³, mediante la reformulación de grupos de potencias, ya existentes (G7 reconvertido en G8, en 1998, por la presión de Putin para incorporarse al Grupo por su simbolismo en términos de poder), o la creación de nuevos grupos (G20)⁹⁴, que se han convertido, como apuntan algunos analistas, en nuevos conciertos de potencias que resultan «apetitosos» para los países emergentes. Estamos frente a grupos que se identifican con poder y son flexibles (sistemas de consultas *ad hoc* sin los constreñimientos y las reglas de las organizaciones internacionales). Lo que Tedesco y Youngs han definido como «multilateralismo peligroso» o «una peligrosa manera de acrecentar el poder de los grandes en detrimento del multilateralismo»⁹⁵.

4.2. Cooperación multilateral: consulta y *problem solving approach*

El neoliberalismo considera que las instituciones tienen un impacto fundamental en las relaciones internacionales⁹⁶. Al igual que el neorrealismo, el neoliberalismo concibe a los Estados como egoístas racionales que operan en un mundo en el que los acuerdos no se pueden hacer cumplir jerárquicamente y espera que la cooperación interestatal se produzca cuando los Estados tienen suficientes intereses en común⁹⁷. Ahí, las instituciones internacionales

⁹³ BADIE en BADIE y DEVIN, *op. cit.*, en nota 1.

⁹⁴ Véase HAJNAL, P., *The G8 system and the G20. Evolution, role and documentation*, Aldershot, Ashgate, 2007.

⁹⁵ TEDESCO, L., y YOUNGS, R., «El G20: ¿un multilateralismo peligroso?», *FRIDE. Policy Brief*, núm. 15, septiembre 2009.

⁹⁶ MARTIN, L., «Neoliberalism», en DUNNE, T.; KURI, M., y SMITH, S. (eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, Oxford, Oxford U. P., 2007, pp. 109-126.

⁹⁷ KEOHANE, R. O., y MARTIN, L., «The Promise of Institutional Theory», *International Security*, vol. 20, núm. 1, 1995, pp. 39-51.

tienen un papel central, dada su capacidad para conformar y modificar las percepciones, expectativas y comportamientos de los Estados. En suma, las instituciones son elementos de orden esenciales para alcanzar la cooperación. Recordemos, de entrada, la diferenciación, ya vista en estas páginas y establecida por Ruggie, entre coordinación (problemas para los que se desea solución, independientemente de cómo ésta sea) y cooperación multilateral. Esta última se da, como ya hemos visto, por motivos diversos y a pesar de los conflictos de intereses existentes. Bertrand Badie ha destacado que las potencias (incluidas las emergentes), están obligadas a tomar en consideración el multilateralismo, dado que es mucho más beneficioso y exitoso a la hora de gestionar problemas, que el juego diplomático tradicional⁹⁸. La visión utilitarista del multilateralismo nos plantea dos preguntas, clásicas del enfoque funcionalista: primero, ¿en qué medida las potencias emergentes utilizan las instituciones como espacio de consulta y de intercambio de información? y, segundo, ¿estamos frente a un multilateralismo instrumental, propio de un *problem solving approach*?

La función de las instituciones multilaterales como canales de información y reductoras de los costes de transacción subyace en el desarrollo de foros de consulta por parte de las potencias emergentes a lo largo de la última década. Hay que hacer mención aquí de la Iniciativa BISA (Brasil, India, Sudáfrica) que, con mayor o menor éxito, ha perseguido desde el año 2003 coordinar la posición de dichos países en el marco de la OMC; de las cumbres de los BRIC, establecidas en 2009, y cuya función principal son las consultas previas a la celebración de las cumbres del G20 en materia financiera internacional; del grupo BASIC (Brasil, Sudáfrica, India y China) asociado al liderazgo en materia de cambio climático desde la Conferencia de Copenhague, de 2009; o del diálogo trilateral entre los ministros de asuntos exteriores de India, Rusia y China, que se celebra regularmente desde 2002 en torno a temas de interés común.

El sentimiento de la existencia de un problema común al que hay que ofrecer solución, a pesar de los intereses en conflicto, constituye la base del *problem solving approach* inherente, por definición, al multilateralismo (la lógica de coordinación apuntada en la definición funcionalista de Keohane ya vista en estas páginas). En ese sentido, la agenda global ofrece ejemplos notables en el terreno del medio ambiente o del comercio, en los que podemos identificar el papel desempeñado por las potencias emergentes en términos cooperativos; lo que no comporta institucionalización en el sentido fuerte del término (organización internacional, compromisos jurídicamente vinculantes) en todos los casos, pero sí proceso de institucionalización, más o menos avanzado, bien sea a nivel global o a nivel regional.

El calentamiento global constituye el problema común por excelencia⁹⁹, en el que las potencias emergentes tienen un papel destacado (China como

⁹⁸ BADIE, en BADIE y DEVIN, *op. cit.*, en nota 1, p. 231.

⁹⁹ Véase MASLIN, M., *Global Warming*, Oxford, Oxford U. P., 2008.

primer emisor de CO₂, con el 22,30 por 100, e India y Rusia, como cuarto y quinto respectivamente, con el 5,5 por 100 y el 5,4 por 100 del total mundial). China es necesaria para el avance del régimen global sobre cambio climático en vías de construcción en el marco de Naciones Unidas, que ha dado su último paso en la Conferencia de Cancún de diciembre de 2010, con una agenda compleja ¹⁰⁰. En este terreno estamos lejos del multilateralismo normativo; pero si dejamos de lado las expectativas europeas (ya truncadas en la Conferencia de Copenhague, en 2009), hay que constatar que en materia de cambio climático, donde existe un fuerte conflicto de intereses, ya disponemos de norma (reducción sustancial) y de indicios de «supranacionalización» (sistemas de control y verificación de los planes nacionales), temas sensibles para China. Lo que nos permite hablar, en base a la tipología de roles institucionales establecida por Ruggie, de instituciones de cooperación en proceso de construcción.

El comercio es otro ámbito, con fuertes intereses en conflicto, en el que las potencias emergentes han adoptado un papel pro-activo para orientar las instituciones internacionales, tanto en el momento de las negociaciones, con coaliciones interestatales y transnacionales, activismo y estrategias de negociación ¹⁰¹, como a la hora de reforzar los mecanismos multilaterales ¹⁰², vistos como constreñidores del papel dominante de las potencias consolidadas. Lo que también supone impedir el avance de acuerdos; cosa que ha ocurrido en la Ronda de Doha donde se ha visto a India ocupar una posición central al no ceder frente a las demandas de Estados Unidos en lo relacionado con los mecanismos de salvaguarda para los agricultores de los países pobres. Frente a la falta de acuerdo global, para el que son fundamentales China, India y Estados Unidos ¹⁰³, la búsqueda de soluciones por parte de las potencias emergentes se sitúa a nivel regional (y bilateral). Son ilustrativos, en ese sentido, el acuerdo de libre comercio impulsado por India en el sur de Asia (SAFTA, South Asian Association for Regional Co-operation Free Trade Agreement), en vigor desde 2008, o el acuerdo de libre comercio entre China y ASEAN (China-ASEAN Free Trade Area), en vigor desde 2010. Con ello, las potencias emergentes no hacen sino reforzar el debate global en torno al efecto, negativo o positivo, que tienen las dinámicas regionales sobre la cooperación y las instituciones multilaterales ¹⁰⁴.

¹⁰⁰ RADANE, P., *et al.*, *Analysis brief on the climate negotiations. COP16 Mexico 2010*, Institut de l'énergie et de l'environnement de la francophonie, 2010. Véase <http://www.afd.fr>.

¹⁰¹ HURRELL, A., y NARLIKAR, A., «A New Politics of Confrontation? Brazil and India in Multilateral Trade Negotiations», *Global Society*, vol. 20, núm. 4, 2006, pp. 415-433.

¹⁰² Brasil e India ocupan, respectivamente, el cuarto y quinto lugar en la lista de países que más recurren al sistema multilateral de solución de diferencias de la OMC. Véase HURRELL, 2006, *op. cit.*, en nota 39, p. 11.

¹⁰³ «The recovery in trade. Defying gravity and history», *The Economist*, 5 de agosto de 2010.

¹⁰⁴ SALLY, R., *New Frontiers in Free Trade: Globalisation's Future and Asia's Rising Role*, Washington DC, Cato Institute, 2008.

4.3. Construcción de la identidad: status de potencia y no-intervención

El constructivismo centra su atención en el estudio de las estructuras sociales y normativas. A diferencia del neorrealismo y del neoliberalismo, el constructivismo considera que la identidad y los intereses de los Estados no son exógenos, no vienen dados, sino que las interacciones y las instituciones cambian la identidad y los intereses, no sólo los comportamientos¹⁰⁵. Para el constructivismo, las instituciones son espacios de aprendizaje, de socialización y de interacción en los que las relaciones entre los Estados evolucionan a través de ideas compartidas y de significados que se aprenden al interactuar.

Celso Amorim, ministro de relaciones exteriores con Lula, escribió a mediados de 2010 que «países como Brasil, China, India, Sudáfrica y otros pocos son “los nuevos chicos del grupo” entre los grandes jugadores que diseñan las relaciones internacionales. Aspiran legítimamente a tener una mayor participación en las instituciones internacionales, que todavía sufren de “déficit democrático”. Las decisiones globales ya no se pueden adoptar sin escuchar sus voces»¹⁰⁶. Las palabras de Amorim remiten a dos temas propios del enfoque constructivista: el reconocimiento (de las nuevas potencias) y la legitimidad (de las instituciones internacionales). Temas vinculados entre sí, como veremos a continuación.

Zürn y Stephen han escrito que el concepto de autoridad internacional (y las instituciones se han convertido en *locus* de autoridad internacional) «está íntimamente vinculado al concepto de legitimidad»¹⁰⁷. De ahí que el proceso de reconocimiento de las nuevas potencias esté directamente relacionado con las prácticas que se den en las instituciones internacionales. Si tenemos en cuenta que la condición de potencia es el resultado de la interacción social (reconocimiento) y no de capacidades preexistentes, es lógico preguntarse en el caso de las potencias emergentes ¿qué papel desempeñan las instituciones en la construcción de su identidad como potencias? o, en otras palabras, ¿qué papel desempeñan las instituciones en el proceso de legitimación de las nuevas potencias?

Recordemos, tal y como ya hemos visto en estas páginas siguiendo a Buzan y Waever, que si los otros tratan a un país como gran potencia, entonces éste queda calificado como tal¹⁰⁸. China e India nos ofrecen ejemplos claros en ese sentido. En el proceso de reconocimiento de China como gran potencia¹⁰⁹ hay que destacar el papel que desempeñan las prácticas regulares en

¹⁰⁵ WENDT, A., «Anarchy is what states make of it: The Social Constructivism of Power Politics», *International Organization*, vol. 46, núm. 2, 1992, p. 392.

¹⁰⁶ AMORIM, C., «Let's hear from the new kids on the block», *International Herald Tribune*, 14 de junio de 2010.

¹⁰⁷ ZÜRN y STEPHEN, *op. cit.*, en nota 79, p. 91.

¹⁰⁸ BUZAN y WAEVER, *op. cit.*, en nota 28, p. 33.

¹⁰⁹ El constructivismo presta gran atención a cómo el rol desempeñado en el pasado determina cómo un actor entiende su situación presente. En el caso de China, por ejemplo, la vuelta al *status* de

ámbitos institucionales, generadoras de identidad. La dinámica puesta en marcha en el G20, en materia financiera, o las sucesivas conferencias sobre cambio climático (Copenhague, en 2009, y Cancún, en 2010), independientemente de los éxitos o fracasos materiales cosechados por China, han llevado al discurso del G2 (China-Estados Unidos), calificador del *status* de China, al margen de los atributos jurídicos preestablecidos (China como miembro permanente del Consejo de Seguridad). En el caso de India, su *status* de gran potencia está directamente ligado al reconocimiento de su condición de potencia nuclear. Mientras que en los años setenta las capacidades nucleares hicieron de India un paria, afectado por sanciones aplicadas por el Grupo de Suministradores Nucleares (GSN), en 2008 el mismo marco institucional del GSN reconoció *de facto* la condición nuclear de India, al margen de las reglas jurídicas existentes (Tratado de No Proliferación).

El reconocimiento de los países emergentes como grandes potencias (proceso social que no afecta por igual a todos los emergentes) incide de pleno en la cuestión de la legitimidad de las instituciones internacionales. De las palabras de Amorim, se infiere que las instituciones son más representativas cuando «escuchan las voces» de los emergentes. Como ya hemos visto en estas páginas, la representatividad es una de las dimensiones *ad intram* de la legitimidad. Las instituciones tienen que ser representativas para ser legítimas. En suma, representatividad de las instituciones internacionales y reconocimiento del *status* de potencia para los países emergentes están vinculados.

Además, el reconocimiento es cada vez más importante, si tenemos en cuenta que lleva aparejado ya no sólo una noción genérica de jerarquía sino un fuerte componente de ideas y valores¹¹⁰. Así pues, las ideas y los valores que legitiman el sistema institucional serán el resultado de un proceso en el que ahora las potencias emergentes van a desempeñar un papel destacado. De ahí que nos preguntemos ¿cómo argumentan las potencias emergentes en torno a las instituciones? o, en otras palabras, ¿qué ideas y qué valores conforman su discurso legitimador?

Los países emergentes, reconocidos como potencias, interactúan con sus pares de tal manera que sus ideas y sus valores conforman la estructura normativa de las instituciones. En ese sentido, hay que apuntar que los BRIC se han caracterizado por criticar las instituciones multilaterales existentes con un discurso que no es ajeno al análisis académico que hemos visto en estas páginas: el agotamiento normativo del multilateralismo liderado por Estados Unidos¹¹¹. Los BRIC no participaron plenamente en la creación de las instituciones multilaterales tras la segunda guerra mundial y, a lo largo de la guerra fría, lideraron la formulación de alternativas al orden liberal occidental (economía planificada soviético-china, no alineamiento chino-indio, desa-

gran potencia del que gozaba antes de la subyugación militar occidental del siglo XIX, tiene un peso fundamental, a nivel social y a nivel de las élites.

¹¹⁰ LINDEMANN, T., y RINGMAR, E., *The struggle for recognition in International Relations*, Paradigm, 2011.

¹¹¹ NEWMAN *et al.*, *op. cit.*, en nota 1, p. 4.

rollismo brasileño). Lo que se traduce en una crítica a los conceptos e ideas subyacentes en las instituciones multilaterales, que les restan legitimidad y que convierten a las instituciones en fuentes de dominio occidental¹¹². De ahí que las potencias emergentes, de modo genérico, no se hayan sumado a la tendencia solidarista (responsabilidad de proteger), calificada de intervencionismo liberal. Al contrario, las potencias emergentes están favoreciendo, en mayor o menor medida, un doble proceso, evidenciable, por ejemplo, en el marco de Naciones Unidas: por un lado, el intento de redefinir conceptos (democracia, Derechos Humanos), donde Rusia y China tienen un papel destacado¹¹³, y, por otro, ejercer el liderazgo de un mundo asentado sobre el principio de la no-intervención, limitador de la dinámica post-westfaliana inserta en la gobernanza global.

5. CONCLUSIONES

El riesgo de un mundo de multipolaridad sin multilateralismo, en palabras de Javier Solana, era el punto de partida de este artículo. Cómo se adaptan las instituciones multilaterales a la emergencia de nuevas potencias ha sido la pregunta vertebradora a lo largo de estas páginas. En ellas se llega a tres grandes conclusiones: primera, los países emergentes entran dentro del cálculo de los otros actores internacionales en tanto que potencias globales; segunda, los países emergentes se comportan y negocian en los marcos multilaterales como grandes potencias y, tercera, las potencias emergentes constituyen un desafío, dentro de la continuidad, para el sistema institucional multilateral asentado sobre principios liberales.

En el ámbito de la distribución del poder hay que recordar que el mundo actual es de difícil conceptualización y que los supuestos neorrealistas (distribución del poder basada en capacidades) no son suficientes para el análisis. De ahí el término «huérfanos de concepto» usado en este texto. Ahora bien, el concepto de multipolaridad tiene un valor explicativo limitado, pero útil para el caso de las potencias emergentes. Los instrumentos analíticos utilizados en este artículo las sitúan en el terreno de la gran potencia, aquella que es tratada «en los cálculos de las otras potencias destacadas como si tuviera el potencial político, económico y militar para aspirar en el corto o medio plazo a un status de superpotencia»¹¹⁴. Esta primera conclusión abre una cautela conceptual, para futuras investigaciones, que tiene que ver con el lugar aparte que merece China entre las potencias emergentes.

En el ámbito de la cooperación hay que apuntar que las potencias emergentes han entrado en el multilateralismo en su doble dimensión, instrumen-

¹¹² ZÚRN y STEPHEN, *op. cit.*, en nota 79, p. 93.

¹¹³ Rusia y China conforman el llamado «eje de la soberanía» que reúne a países contrarios al desarrollo de la protección internacional de los Derechos Humanos siguiendo las pautas asumidas, por ejemplo, en la Unión Europea. Véase GOWAN, R., y BRANTNER, F., *A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN*, European Council on Foreign Relations, 2008. Véase www.ecfr.eu.

¹¹⁴ BUZAN y WAEVER, *op. cit.*, en nota 28, p. 35.

tal y normativa, generando espacios propios de coordinación y de consulta (BRIC, BISA, BASIC), pero también han asumido el rol de potencias en la cooperación institucional. Lo que comporta negociar como potencias en ámbitos en los que existe conflicto de intereses y rechazar los acuerdos si éstos son percibidos como ilegítimos¹¹⁵. El comportamiento desarrollado por India y Brasil en el marco de la OMC es representativo del aprendizaje de los países emergentes como potencias en las instituciones multilaterales, reconocedoras de los beneficios institucionales (sistema multilateral de solución de diferencias) a la vez que defensoras de sus intereses nacionales.

En las instituciones multilaterales, el reconocimiento de las potencias emergentes constituye un desafío para los valores y las ideas del mundo liberal. No se trata de revisionismo. Como ha escrito Alasdair Young, «las potencias emergentes no son potencias revisionistas. No están interesadas en reemplazar las instituciones de gobernanza global sino en tener mayor espacio dentro de las mismas. Las “reglas del juego” probablemente cambiarán, pero no serán irreconocibles. Los cambios ocurrirán dentro de una tendencia general de continuidad»¹¹⁶. Los cambios serán, sin duda, el resultado de una serie de tensiones visibles hoy en día: la tensión en el ámbito de los valores (se habla de China como una *definitional power*¹¹⁷, deseosa de reinterpretar los Derechos Humanos o la democracia en términos que no lesionen la política de partido único); la tensión en el ámbito de los actores, entre las potencias emergentes y la sociedad civil transnacional, erosionadora, por definición, de la soberanía nacional; la tensión en el ámbito de la interpretación de la soberanía nacional, entre las potencias emergentes y el internacionalismo o intervencionismo, según se prefiera, liberal que, tras el final de la guerra fría, ha tenido avances importantes y, finalmente, la tensión entre las nuevas potencias y los países en desarrollo, que plantea serias dudas en torno al liderazgo de los emergentes (el comportamiento de China durante la Conferencia contra el Cambio Climático de Copenhague, en 2009, fue percibido en el mundo en desarrollo como un abandono en aras de una política clásica de interés nacional). En suma, el multilateralismo, como práctica internacional, está en proceso de adaptación a un mundo con nuevas potencias y con cambios normativos.

RESUMEN

MULTILATERALISMO: ADAPTACIÓN A UN MUNDO CON POTENCIAS EMERGENTES

En un mundo crecientemente interdependiente, el multilateralismo es cada vez más importante. Ello explica el interés académico por las instituciones multilaterales como mecanismos de gobernanza frente a los desafíos de la agenda internacional, desafíos vinculados al proceso de cambio que vive la estructura del sistema internacional. Este proceso

¹¹⁵ ZÚRN y STEPHEN, *op. cit.*, en nota 79, p. 99.

¹¹⁶ YOUNG, A., «Perspectives on the Changing Global Distribution of Power: Concepts and Context», *Politics*, vol. 30, núm. 1, p. 12.

¹¹⁷ BRESLIN, *op. cit.*, en nota 87, p. 57.

de cambio está asentado en la emergencia de nuevas potencias y en la aparición de nuevas normas, surgidas del solidarismo. Los conceptos habitualmente aplicados a la distribución del poder en el sistema internacional (polaridad) o a las formas de interacción entre los Estados (multilateralismo) pierden capacidad explicativa o se tornan más complejos. Así pues, plantearse cómo se adaptan las instituciones multilaterales a un mundo de potencias emergentes constituye un desafío teórico y empírico que busca respuestas en tres ámbitos: distribución del poder, cooperación interestatal y marco de valores e ideas.

Palabras clave: multilateralismo, polaridad, instituciones multilaterales, potencias emergentes, cambios normativos.

ABSTRACT

MULTILATERALISM: ADAPTING TO A WORLD WITH EMERGING POWERS

In an increasingly interdependent world, multilateralism is taking on an ever more important role. This explains the academic interest in multilateral institutions as mechanisms of governance meeting the challenges currently on the international agenda, linked to the process of change in the international system. This process of change is based on the emergence of new powers and the appearance of new norms, rooted in solidarity. The concepts usually applied to the distribution of power in the international system (polarity) or to the forms of interaction between states (multilateralism) are losing explanatory power or are taking on more complex forms. Hence, considering how multilateral institutions adapt to a world of emerging powers is a theoretical and empirical challenge for which answers must be found in three areas: power distribution, interstate cooperation, and the framework of values and ideas.

Keywords: multilateralism, polarity, multilateral institutions, emerging powers, appearance of new norms.

RÉSUMÉ

MULTILATERALISME: ADAPTATION A UN MONDE AVEC DES PUISSANCES EMERGENTES

Dans un monde à l'interdépendance croissante, le multilatéralisme est devenu de plus en plus important. Ceci explique l'intérêt académique pour les institutions multilatérales comme mécanismes de gouvernance face aux défis de l'agenda international, défis liés au processus de changement que subit la structure du système international. Ce processus de changement s'est établi à partir de l'émergence de nouvelles puissances et de l'apparition de nouvelles normes, liées au solidarisme. Les concepts habituellement appliqués à la distribution du pouvoir dans le système international (polarité) ou aux formes d'interaction entre les États (multilatéralisme) ont moins de capacité explicative ou sont devenus beaucoup plus complexes. Donc, se demander comment se sont adaptées les institutions multilatérales à un monde avec des puissances émergentes implique un défi théorique et empirique qui cherche des réponses dans trois domaines: la distribution du pouvoir; la coopération interétatique et le cadre de valeurs et d'idées.

Mots clés: multilateralisme, polarité, institutions multilatérales, puissances émergentes, apparition de nouvelles normes.