

Multilateralismo y organizaciones internacionales

La necesidad de una reforma paradigmática del Derecho Internacional

13 MARZO 2021, JOSEP XERCAVINS VALLS



Sede de la Organización de las Naciones Unidas

1. Que Donald Trump haya perdido las elecciones y la presidencia de los EE. UU. ha sido una de las mejores noticias que hemos tenido en los últimos tiempos. Si un presidente de EE. UU. ha hecho daño al mundo, ha hecho daño al multilateralismo, a unas debilitadas Naciones Unidas (ONU), pero también a la Organización Mundial del Comercio (OMC), ha sido él. Una vez finalizada su presidencia debemos valorar hasta qué punto han quedado debilitados el multilateralismo, las organizaciones internacionales y el Derecho Internacional, que constituyen la tríada en la que se asienta una débil y frágil gobernanza democrática mundial que empezó a construirse después de las guerras mundiales del siglo XX.
2. El nuevo presidente de los EE. UU., Joe Biden, recién nominado ha empezado a reparar los daños causados por su predecesor, y hay que agradecerse y felicitarle por ello. Pero también aquí debe ponerse el énfasis en la responsabilidad histórica que en gran parte recae en los EE. UU., de reparados los daños, empezar a construir urgentemente las bases de una nueva etapa de la mencionada tríada. En primer lugar, preservando y blindando el mínimo nivel de gobernanza democrática mundial de que disponemos, ante cualquier otro Trump que pueda emerger en el mundo. Y, en segundo lugar, reconstruyéndola y empoderándola para que esté a la altura de los graves desafíos que actualmente se ciernen sobre la vida de la humanidad en el planeta, y cuya evolución en la década que estamos empezando, la 2020-2030, es a todas luces crucial.

Sobre el multilateralismo

Ni la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ni las otras organizaciones internacionales existentes, ni el Derecho Internacional del que disponemos en la actualidad hubiesen sido posibles, sin una voluntad política multilateral ejercida como respuesta a la Segunda Guerra Mundial. Esta voluntad sin precedentes marcó un punto de inflexión en la historia contemporánea. A pesar de los Trump de la historia, aquel multilateralismo iniciático ha ido sobreviviendo y evolucionando a lo largo del tiempo, no siempre, sin embargo, de forma coherente ni suficientemente progresiva.

El multilateralismo representa la actuación conjunta de un amplio número de estados sobre asuntos de interés común. Estos estados se han dotado, entonces, de organismos multilaterales, entre los que se encuentra la ONU como ejemplo paradigmático; o, entre los ejemplos más recientes pero controvertidos, la OMC. La multilateralidad, sin duda ha contribuido a conservar durante casi un siglo la «macro paz» a nivel mundial, pese a innumerables fracasos en otros ámbitos.

Según los expertos, durante bastante tiempo el análisis de las relaciones internacionales se ha centrado en el estudio de las organizaciones y del derecho internacional —las normas jurídicas o leyes—, pero no se ha dedicado atención suficiente a la forma multilateral de las mismas. En este sentido, y académicamente hablando, se define ahora el multilateralismo como una forma «organizada» que coordina las relaciones entre tres o más estados en base a principios generalizados de conducta, que los especifican como adecuados para cada tipo de acción, sin tomar en consideración los intereses particulares de las partes. En esta acepción queda muy destacada la importancia de los principios que rigen en las actuaciones multilaterales y que suelen enunciarse como corolarios de las mismas: la situación de indivisibilidad entre los miembros de un marco multilateral o la reciprocidad difusa que marca, para la expectativa de estos miembros, que los beneficios agregados a lo largo del tiempo serán equivalentes para todos ellos, quedando entonces claramente justificada la autolimitación de la autonomía de los estados intervinientes para formular políticas guiadas por sus intereses más particulares y directos.

Cuando se dedica atención a esta conceptualización moderna de la raíz multilateral de las organizaciones y del Derecho Internacional, es cuando se pone de manifiesto la variabilidad de las geometrías (cuántos y qué estados participan en una actuación multilateral) y los importantes efectos que ello tiene en el conjunto de la tríada objeto de este artículo.

Sobre el Derecho Internacional y sobre la Carta de la ONU

El término Derecho Internacional Público fue utilizado por primera vez por el británico Bentham, en 1780, como forma de distinción del Derecho Nacional o Estatal. Pero en realidad, el Derecho Internacional, como lo conocemos actualmente, ya fue posible después de la proclamación de la igualdad soberana y la integridad territorial de las entidades político-jurídicas existentes en cada momento. Proclamación que, con toda claridad, se produce con motivo de la Paz de Westfalia del 1648, en la medida que esta supuso, de hecho, el nacimiento del moderno estado nación soberano, como sujeto jurídico-político.

En 1945 se creó la organización mundial por excelencia: la ONU. Nació con 51 estados —la práctica totalidad de los existentes en aquellos dramáticos momentos de la historia— y, entre otras actuaciones de gran relevancia, la ONU abrió y condujo la más grande descolonización del mundo que, 75 años después, ha elevado a 193 los estados soberanos miembros. La membresía en la ONU y la existencia como Estado soberano son indistricables y, por así decirlo, definirían lo que —para entendernos— podríamos denominar como «mundolateralidad» o «geometría multilateral máxima».

La creación de la ONU conlleva elementos de gran importancia y también algunos equívocos intrínsecos:

- a) es la actuación multilateral de mayor significancia e importancia política del siglo XX;
- b) su creación se hace en base a la Carta de la ONU que es un tratado multilateral y una de las normas jurídicas más importantes del derecho internacional moderno;
- c) desde una perspectiva exclusivamente jurídica, la Carta afirma y consagra el principio de «la igualdad soberana de todos los estados miembros de la ONU»;
- d) tanto en el preámbulo de la Carta como en la definición de las atribuciones principales de la Asamblea General de la ONU se incluye entre sus fines «impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y de su codificación»;
- e) el conjunto de todos estos elementos, puede dar la falsa impresión que el Derecho Internacional es, solamente, aquel que emana del seno contextual de la ONU. Este equívoco se produce cuando no se da la atención requerida a la posible forma o geometría multilateral de las organizaciones y del Derecho Internacional emanado de las mismas.

Se entiende entonces que numerosas definiciones del Derecho Internacional reflejan una concepción que tiene sus raíces en los equívocos elementos citados anteriormente y que se han ido arrastrando en el contexto de Naciones Unidas.

Sobre el Derecho Internacional contemporáneo

El Derecho Internacional ha experimentado una gran transformación en los últimos 60 años. Esta transformación lo conduce a atender demandas planteadas por realidades y problemáticas supraestatales, aunque haciéndolo aún sobre bases interestatales.

Los nuevos desafíos a los que el Derecho Internacional debe contribuir a dar respuesta, así como la propia evolución histórica de las relaciones internacionales lo conminan a evolucionar más allá de sus ámbitos de competencia tradicionales. Aparecen, por ejemplo, invocaciones a que las normas jurídicas internacionales solucionen cuestiones candentes relativas al desarrollo mundial global y local, o a paliar la inexorable degradación del medio ambiente planetario e, incluso, a regular las finanzas internacionales. Se interpela al Derecho Internacional para que regule sobre situaciones, como por ejemplo el cambio climático, que desbordan la capacidad de control y de transformación de los estados. Y esto, no puede ser de otra manera en un mundo en el que las interdependencias financieras, comerciales, económicas, sociales, ambientales, de comunicación e información, etc. son tan fuertes que van mucho más allá de las teóricas soberanías estatales.

A día de hoy sería muy difícil encontrar alguna cuestión sobre la que no exista una amplia gama de normas jurídicas internacionales, a partir de las cuales —y son imprescindibles para ello— se construyen después muchas de las normas jurídicas nacionales. Pero frente a esta realidad, aún queda pendiente la clarificación de muchos aspectos nada menores, como por ejemplo el seguimiento de los procesos de implementación del Derecho o legislación internacional, la obligación y verificación de su cumplimiento, la geometría de la multilateralidad asociada al mismo y, en definitiva, el «estatus real» del Derecho Internacional, tanto al nivel «universal» como dentro del corpus legal de un Estado, etc.

Sobre las contradicciones inherentes al nudo gordiano de la trilogía: multilateralismo, organizaciones internacionales y Derecho Internacional

El multilateralismo no dejará de ser nunca una opción política libre y legítima de los estados que quieran utilizarlo para abordar problemas del mundo y de las relaciones internacionales. Nos ha legado ya mucho de bueno y de positivo y sin, a nuestro entender, alternativa visible mejor por ningún lado, será bueno que siga haciéndolo. Sin embargo, tal y como ya se ha dicho anteriormente, cuando se estudia la forma multilateral de las organizaciones y de las normas jurídicas internacionales se pone de manifiesto que la variabilidad de las geometrías —cuántos y qué estados— del Derecho Internacional tiene efectos muy importantes en el conjunto de la tríada objeto de este artículo: es probablemente su nudo gordiano.

La ONU es la que es, y muy probablemente, hoy en día siga siendo no factible plantear una reforma profunda de la misma. Sus actuales 193 miembros definen la máxima geometría multilateral que existe en el mundo (a la que hemos llamado, para entendernos, «mundolateralidad»). Sin embargo, los estados han trasladado y trasladan al Derecho Internacional y al funcionamiento de las organizaciones internacionales «avispadas vías» para operar en entornos multilaterales con diverso número de miembros —con diversas geometrías multilaterales reales—, en función del ámbito de actuación.

Esta realidad genera multitud de contradicciones y tensiones. Destacamos a continuación algunos de los problemas a resolver:

1) Si el Derecho Internacional se ha acabado desplegando como lo ha hecho ha sido, por un lado y ciertamente, por la voluntad y el trabajo multilateral desarrollado mayoritariamente en el seno y el entorno de la ONU, la cual acoge como miembros a todos los estados soberanos que así devienen como tales. Por otro lado, porque ha habido un requerimiento imparable de nuevo Derecho Internacional con el objetivo de abordar situaciones que los estados no pueden abordar unilateralmente. ¿Qué grandes problemáticas subyacen ante estas viejas y nuevas realidades?

1.1) Una problemática, es la ya citada y nunca abordada relación de tensión entre la soberanía de los estados y las normas jurídicas elaboradas como Derecho Internacional por ellos mismos. En este sentido, la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los tratados elaborados en el entorno de Naciones Unidas, elevó a los tratados internacionales a una especie de «máxima categoría» del Derecho Internacional, y a la vez, sancionó las formalidades legales a seguir para que sean efectivos como legislación internacional. Según la Convención, un Estado hace constar, pero puede no hacerlo en virtud de su soberanía, su consentimiento en obligarse por un tratado internacional. Dicha formalidad acaba definiendo el nivel de multilateralidad real de los tratados. De esta forma se introduce inexorablemente una de las debilidades, a nuestro entender, más importantes del Derecho Internacional ligado a la ONU, ya que se acepta que un Estado pueda no quedar obligado por un acuerdo internacional. Con ello se pone a un nivel político más alto la soberanía de los estados que la voluntad multilateral mundial que, en un proceso de la ONU, es la máxima posible. Además, el siguiente articulado de la Convención: «Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas» permite la creación de un registro público del estado de

ratificación de dichos tratados, y de esta forma visibilizar claramente la geometría variable final de un tratado internacional «multilateral», y por lo tanto su nivel de multilateralidad real. Nos atreveríamos a decir que es una fórmula realmente poco relevante para la gran importancia política que tiene.

Ejemplos históricos —de gran trascendencia en algunos casos— de estas geometrías variables son la no ratificación por parte de los EE. UU. del Protocolo de Kioto; o la no ratificación de la Corte Penal Internacional por parte de estados con dirigentes que podrían llegar a ser juzgados por crímenes a la humanidad. Estas geometrías variables, resultado de espurios intereses estatales, pueden poner —están poniendo— en entredicho la capacidad dispositiva y resolutoria del Derecho Internacional elaborado —cada vez más— para dar respuesta a importantes necesidades y desafíos colectivos globales.

2) Otra organización internacional prolífica generando Derecho Internacional propio, a veces calificado de *sui generis*, es la Organización Mundial del Comercio, OMC. Esta, aunque nacida finalmente como una organización independiente de la ONU, tiene entre sus bases constituyentes algunos tratados internacionales que forman parte del patrimonio del Derecho Internacional bajo el depósito del Secretario General de la ONU (el GATT de 1947, como ejemplo más significativo). A nuestro modo de ver, no es políticamente sostenible que los acuerdos comerciales multilaterales de la OMC sigan sin formar parte, como mínimo, de la familia política del Derecho Internacional bajo el depósito común del Secretario General de la ONU.

2.1) Hoy en día, también es urgente estabilizar la OMC (tocada también de muerte por Donald Trump) como organización multilateral que es y acabar con el retroceso en la democratización de las relaciones comerciales internacionales. Este retroceso conlleva la proliferación de acuerdos plurilaterales —al margen de la propia OMC— donde la ley del más fuerte vuelve a predominar, evocando períodos nefastos de la historia como los vividos entre las grandes guerras mundiales del siglo XX.

2.2) En la OMC las tensiones entre la multilateralidad y el derecho internacional se manifiestan de otra manera. La multilateralidad se ha transformado en lo que podríamos denominar, otra vez —aunque circunscrita a sus 160 miembros actuales—, una «mundolateralidad», porque los estados miembros asumen todos los acuerdos jurídicos que se alcanzan en su seno, y lo hacen en su totalidad, y asumen, también, los procedimientos de funcionamiento de la OMC como el sistema internacional de resolución de diferencias. El papel del BRICS en el controvertido contexto de la OMC, hizo posible una de las épocas más progresistas en las relaciones comerciales Norte-Sur. A la que el Norte respondió con graves incumplimientos, alejándose de la organización y promoviendo la «plurilateralidad» (en grado máximo con Trump).

3) Después de la crisis financiera de 2007, emergen estructuras multilaterales como el G20 cada vez más alejadas de alguna legitimidad ciudadana. Frente a la crisis, se utilizó el Foro de Estabilidad Financiera de Basilea, reuniéndolo por primera vez al nivel de jefes de Estado o de gobierno, institucionalizando su actual reunión anual y dando al Foro el estatus de Consejo. En definitiva quedaba un poco más visible el entramado internacional de las organizaciones financieras de Basilea, con el Banco Internacional de Pagos en la cúspide. Pero dichas estructuras multilaterales también han promovido acuerdos internacionales. Acuerdos, como los sucesivos tratados de Basilea, que persiguen el gobierno y supervisión del mundo bancario, del sistema monetario internacional y de las poderosísimas finanzas internacionales, que no dejan de ser, ni en su esencia ni en su finalidad, Derecho Internacional que podríamos calificar, jocosamente, como electrones libres del mismo, y que, a veces, reciben el calificativo de «soft law».

3.1) También aquí debemos ser lo suficientemente valientes como para mirármolo todo desde la perspectiva de lo que es y debiera ser para el mundo el Derecho Internacional. Por supuesto, preguntándonos, a la vez, dónde queda en el mundo financiero actual la soberanía de los estados y si serían además identificables algunos otros niveles de geometría variable de los sujetos jurídicos que lo gobiernan realmente en la más pura opacidad.

3.2) Al día de hoy los alimentos básicos y no tan básicos, el agua, los recursos energéticos, las armas, la deuda pública... ya forman parte de los «nuevos juegos» del «casino internacional» en el que, según decía Fidel Castro, se ha convertido la hegemónica economía financiera global. Ante esta situación, el más grave de los errores que podríamos hacer es excluir a todas estas realidades de los retos que tiene por delante el Derecho Internacional Público.

A modo de propuesta final

Llega un momento en que las complejidades de los constructos humanos se alejan completamente de aquello para lo que fueron contruidos. Es en este momento que, de acuerdo con los análisis y propuestas de Kuhn, es imprescindible un cambio de paradigma que pueda observar estos constructos desde una perspectiva «virginal» para, abstrayéndose de sus repetidos e imbricados remiendos, arrojar luz suficiente como para «volver a empezar».

Debemos ser capaces de destrizar y volver a poner lo realmente importante en el punto de mira de la humanidad. Ser capaces de avanzar en cómo abordar los graves desafíos que tenemos por delante con una nueva visión, misión y, sobre todo, con una nueva metodología general.

La ya citada Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados fue suscrita en Viena el 1969 y entró en vigor en 1980. No fue un paso sencillo ni nada inocuo. Y, está ratificada, precisamente, con una geometría muy escasa.

Fue elaborada por una conferencia internacional reunida en la capital austriaca sobre la base de un proyecto preparado durante más de quince años de trabajo en el seno de la ONU, cuyo fin fue codificar el Derecho Internacional consuetudinario (de lo que era y es de costumbre) de los tratados elaborados en el seno o en el entorno de la ONU durante su primer cuarto de siglo de existencia.

Siendo éste un paso muy necesario, a día de hoy y desde una perspectiva histórica, nos atreveríamos a decir que en la Convención de Viena se comete el gran error de apuntalar de forma efectiva la soberanía de los estados frente al Derecho Internacional. Esto es lo que realmente abrió la vía a las dañinas y diversas geometrías variables de la multilateralidad.

En este sentido nuestra tesis es que ha llegado el momento de comenzar un proceso de características similares a aquel que condujo al tratado de Viena en 1969, pero, no sólo para los tratados del ámbito de Naciones Unidas, sino para el conjunto de todo el Derecho Internacional contemporáneo, en el sentido más amplio posible. A bien seguro ello precisará de algunas acotaciones iniciales que, aunque no elementalmente, debieran ser las mínimas posibles y que, entre otras, tengan en cuenta que:

1. Bajo el epígrafe de Derecho o legislación Internacional debería incluirse a la inmensa mayoría de la ingente cantidad de elementos jurídicos o legislativos de la vida y de las relaciones internacionales. Los cuales, debido a la gran diversidad temática y a sus múltiples y diversos orígenes multilaterales, son a menudo contradictorios, en sí mismos y/o en relación a sus respectivos contextos y multilateralidades.
2. En la medida en que el marco de la ONU, está hoy en día sobrepasado por las diversas realidades del Derecho Internacional, el trabajo que se propone debe tener una dirección y autoría multiorganizacional por parte de todas las organizaciones multilaterales: ONU, instituciones de Bretton Woods, OMC y el entramado conjunto del G20 y las organizaciones financieras de Basilea.

Sus objetivos esenciales deberían abarcar:

1. Una redefinición actualizada y multicontextual de lo que es y se quiera que sea el Derecho Internacional, de los sujetos jurídicos a los que concierne y aplica (internacionales —incluyendo las Organizaciones Internacionales— y estatales), y también de las temáticas que ya forman parte de su alcance.
2. La identificación del Derecho Internacional ya existente con los diversos grados de multilateralidad que lo han desarrollado y, fundamentalmente, que se lo han acabado aplicando o no, y, por lo tanto, de las geometrías que incluye y excluye. Esta identificación también debería hacerse con los niveles de soberanía política que ostentan los sujetos jurídicos a los que aplica. Y todo ello con la definición de su papel y proyección en el futuro.
3. La definición de los caminos más adecuados para identificar las posibilidades y metodologías de armonización de los aspectos más contradictorios que pongan de relieve los análisis anteriores, junto con la previsión de metodologías de minimización de los mismos en el futuro.

Según nuestra modesta opinión, este es un ejercicio esencial, imprescindible y muy urgente para que el Derecho Internacional contemporáneo sea un instrumento realmente eficaz para abordar los grandes retos que interpelan al conjunto de la humanidad del siglo XXI. Hacerlo podría servir para reforzar, consolidar, seguramente reformar y hacer efectiva y eficiente la gobernanza democrática mundial.

(Artículo en coautoría con [Olga Alcaraz Sendra](#), Doctora en física y profesora en el departamento de Física de la Universitat Politècnica de Catalunya)



Josep Xercavins Valls

Josep Xercavins i Valls nació el 1 de febrero de 1956 y vive, recién jubilado, en Barcelona. Doctor en Ciencias por la UPC y Licenciado en Física por la UAB. Profesor Titular de la UPC (1980-2019). Cofundador y codirector de: a) Cátedra UNESCO de la UPC en Sostenibilidad; b) Grupo de Investigación de la UPC en Sostenibilidad, Tecnología y Humanismo, STH; c) Grupo sobre la Gobernanza del Cambio Climático, GGCC, de la UPC.

[Author profile](#)



1. Sede de la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, EE. UU.
2. El multilateralismo representa la actuación conjunta de un amplio número de estados sobre asuntos de interés común
3. El edificio de la Secretaría de las Naciones Unidas es un rascacielos de 154 metros de altura y pieza central de la sede de la ONU
4. El multilateralismo representa la actuación conjunta de un amplio número de estados sobre asuntos de interés común
5. El edificio de la Secretaría fue diseñado por el arquitecto brasileño Oscar Niemeyer y el arquitecto suizo-francés Le Corbusier
6. Bajo el epígrafe de Derecho o legislación Internacional debería incluirse a la inmensa mayoría de la ingente cantidad de elementos jurídicos o legislativos de la vida y de las relaciones internacionales

ARTÍCULOS RELACIONADOS



Entrevista a Álvaro García

El tránsito de un reconocido teórico a la dirigencia política



Un fracaso llamado México

El gobierno y la sociedad mexicanos han fallado frente a la pandemia



Estados Unidos: decadencia e interrogantes

¿Se logrará invertir la notoria tendencia a la decadencia, al desorden mundial y al naufragio de millones de sueños?



¿Qué nos impide actuar?

Acabamos con la propiedad privada o ella acaba con nosotros



¿Represalias bolivianas?

El arresto de Jeanine Áñez



La ambigüedad del antisionismo

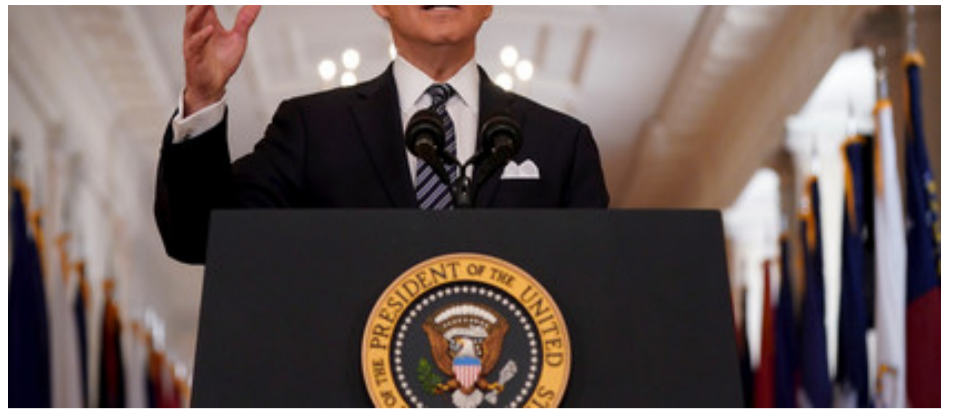
La delgada línea entre el antisemitismo y la crítica al gobierno de Israel





El discurso judeofóbico en el mundo árabe

Conceptos iniciales



Biden, otro presidente patotero

¿Se viene la guerra total?

Subscribe

Get updates on the Wall Street International Magazine

