

Interacción entre multilateralismo y UE (I)

Oriol Costa Fernández
Universitat Autònoma de Barcelona

Fehl, Caroline
Living with a Reluctant Hegemon. Explaining European Responses to US Unilateralism

Oxford University Press, 2012. 288 págs.

Wouters, Jan; Bruyninckx, Hans; Basu, Sudeshna; Schunz, Simon (eds.)

The European Union and Multilateral Governance. Assessing EU Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora

Routledge, 2012. 304 págs.

La relación entre la Unión Europea y las instituciones multilaterales se ha reforzado notablemente durante las últimas dos décadas. Desde la entrada en vigor del tratado de Maastricht y el despliegue de la Política Exterior y de Seguridad Común, la UE ha avanzado en el proceso de consolidar y estrechar sus lazos con el sistema multilateral, hasta el punto de convertir el apoyo al multilateralismo en el arquitrabe de su identidad como actor internacional. Naturalmente, esta autoidentificación de la UE como el mejor aliado de las instituciones multilaterales ha sido contestada o matizada tanto por otros actores internacionales como

por algunos analistas. Además, cabe recordar que la orientación promultilateral de la Europa comunitaria está lejos de ser una constante histórica, como argumentan los dos libros aquí reseñados. Durante la Guerra Fría, «los estados europeos estuvieron repetidamente entre los rezagados, si los comparamos con las preferencias de los Estados Unidos» (Fehl, 2012: 9) ante las negociaciones multilaterales. Y a pesar de todo, se trata de una relación de importancia bien notable, tanto para la política exterior de la UE como para el sistema multilateral.

Irónicamente, este desarrollo, inspirado en un momento de exuberancia del multilateralismo, se ha desplegado mientras se verificaba la crisis del multilateralismo. Esta crisis tiene expresiones y causas muy diversas (véanse los artículos de este número, sin ir más lejos), pero se puede afirmar que está relacionada con el cambio de época que está experimentado la sociedad internacional; un cambio de época que empezó durante la década de los años noventa y se ha consolidado desde el 11-S. Las instituciones multilaterales, después de la efervescencia inmediatamente posterior a la caída del muro de Berlín, han entrado en un proceso de repliegue normativo y operativo. La suma de ambas evoluciones está, pues, preñada de contradicciones.

La relación entre la UE y las instituciones multilaterales es una relación particularmente sensible que encap-

sula parte considerable de los interrogantes del momento. De forma que entenderla bien, comprender a qué formas de interacción, representación e influencia está dando lugar puede arrojar luz sobre la gradual configuración de una nueva sociedad internacional y sobre el papel que en ella podrán desempeñar tanto el multilateralismo como la Unión. Esto es, sobre los aliados con los que van a contar ambos, sobre sus respectivos contenidos normativos, sobre su capacidad para articular consensos y, por tanto, sobre su capacidad para suministrar bienes públicos.

Los dos libros aquí reseñados, sin querer responder a estas preguntas, ofrecen un punto de arranque para una investigación de este tipo. Caroline FehI parte de la constatación de que, desde la segunda mitad de los años noventa, Estados Unidos ha exhibido «escepticismo u oposición abierta a iniciativas de adopción de tratados multilaterales fuertemente favorecidas por estados europeos» (p. 4), lo que a menudo ha sido explicado por los cambios en la distribución del poder internacional. ¿Cuál ha sido la reacción de los europeos ante las reticencias del hegemon? ¿Bajo qué condiciones han decidido actuar conjuntamente como UE y ocupar el vacío de liderazgo dejado por Estados Unidos? ¿En qué otras ocasiones han rehuido de esta posibilidad y han buscado el compromiso con Estados Unidos? Estos son los dilemas que aborda el libro, mediante el estudio

detallado de cinco conflictos transatlánticos acerca de sendos acuerdos multilaterales: las minas antipersonales, el Tribunal Penal Internacional, el Protocolo de Kioto sobre Cambio Climático, las armas pequeñas y ligeras y la verificación de armas biológicas.

Caroline FehI evalúa una serie de explicaciones alternativas para llegar a la conclusión de que, por regla general, la UE parece comportarse de la manera que preverían los institucionalistas racionales. Es decir, la Unión escoge la cooperación no-hegemónica (es decir, sostener el tratado sin contar con el apoyo estadounidense) cuando esta permite (o potencialmente puede permitir) el suministro del bien público. Por el contrario, escoge acomodarse a las demandas de Estados Unidos cuando su presencia en el esfuerzo multilateral es imprescindible para su éxito. Naturalmente, la elección se complica cuando la evaluación no resulta tan clara y tanto la cooperación no-hegemónica como el acomodo parecen igualmente racionales. En estos casos, se introducen en la toma de decisiones otras consideraciones de tipo material e ideacional: por este orden, los costes económicos de la cooperación y la norma del consenso transatlántico. «Ambos tipos de constricciones pueden influir en la respuesta de Europa a la política de Estados Unidos, pero su impacto depende de la existencia de un equilibrio indeterminado en lo relativo a la eficacia del tratado» (p. 24). Es importante destacar que

Fehl argumenta que la influencia más débil es la ejercida por la voluntad de construir la identidad de la UE como actor internacional en contraposición o en rivalidad con Estados Unidos (el patrón contrario a la norma del consenso transatlántico), lo cual contrasta con la frecuencia con la que se describe a la Unión como un actor que ve en las instituciones multilaterales la manera de afirmarse como actor relevante y para contener a Estados Unidos.

El libro editado por Jan Wouters, Hand Bruyninckx, Sudechsa Basu y Simon Schunz se pregunta por la *posición* ocupada por la UE en la gobernanza multilateral. El marco analítico del libro define este término como «el lugar ocupado por la UE en un órgano multilateral concreto», que puede pensarse en términos de tres categorías analíticas: «la capacidad como actor de la UE», su reconocimiento por parte de los demás actores y «el modo de gobernanza global» (p. 33), que puede variar desde la «gobernanza *top-down* clásica a través de organizaciones intergubernamentales, pasando por redes [...] y hasta llegar a las formas privadas y de mercado de gobernanza» (p. 37). Más concretamente, el libro define cuatro posibles posiciones para la UE (actor central, *sidelined insider*, *aspiring outsider* y marginal) y evalúa ocho marcos multilaterales distintos (cuatro sobre derechos humanos y cuatro sobre el medio ambiente): el Tercer Comité de la Asamblea General de Naciones Unidas (*aspiring outsider*

– marginal), el Consejo de Derechos Humanos (*aspiring outsider* – marginal), las negociaciones sobre la pena de muerte (*aspiring outsider*), la Conferencia de Examen de Durban de 2009 (marginal), la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (central), el régimen internacional del clima (central en el pasado, pero con el riesgo de convertirse permanentemente en *sidelined insider*), las negociaciones del Protocolo de Cartagena sobre bioseguridad (central) y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002 en Johannesburgo (central, aunque dependiendo del asunto concreto).

El libro concluye que los elementos políticos son mucho más influyentes que los legales y formales en la determinación de la posición ocupada por la UE en los foros multilaterales. Pero, sorprendentemente, el grado de «capacidad como actor» es un factor clave (p. 270). Más interesante resulta el hecho de que «la interacción entre lo que la UE defiende, por una parte, y la dimensión política del modo de gobernanza global es un factor explicativo poderoso, al dar cuenta de sus posiciones» (p. 269). Esto es, el propio contexto institucional influye en la capacidad de la UE y en su función en los foros multilaterales.

¿Podemos aventurar qué conclusiones podrían extraerse de ambos libros en términos del futuro de la relación entre la UE y el multilateralismo en un mundo en cambio? Según Caroline Fehl, la UE presta su apoyo a la coope-

ración multilateral siempre y cuando esta tenga visos de proporcionar el bien público, participe Estados Unidos en ella o no. De esta forma, un debilitamiento de la posición hegemónica de Estados Unidos y su repliegue unilateral no tendrían por qué afectar al comportamiento de la UE, excepto en los casos dudosos. Sin embargo, la mayor dificultad de suministrar bienes públicos globales en condiciones de multipolarismo emergente, junto con el hecho de que la elección a favor o en contra de la cooperación sin Estados Unidos «es a menudo una elección disputada» (p. 7) nos invitarían al pesimismo. El libro editado por Wouters, Bruyninckx, Basu y Schunz señala hasta qué punto el entorno estratégico condiciona la posición desde la que la UE participa en los foros multilaterales: su influencia y su capacidad para participar de ellos desde dentro. La suma de ambas conclusiones, pues, apunta muy tentativa y especulativamente en la siguiente dirección: el futuro nos puede deparar, de tener alguna plausibilidad estas reflexiones, una UE menos dispuesta y menos capacitada para continuar actuando de aliada fundamental de un sistema multilateral ya en crisis. Una perspectiva poco halagüeña.

Interacción entre multilateralismo y UE (II)

Esther Barbé

Catedrática de Relaciones Internacionales, UAB. Coordinadora de Programa Investigación, IBEI.

Kissack, Robert

Pursuing effective multilateralism. The European Union, international organisations and the politics of decision making

Palgrave, 2010. 232 págs.

Costa, Oriol y Jorgensen, Knud Erik (eds.)

The influence of International institutions on the EU. When multilateralism hits Brussels

Palgrave, 2012. 280 págs.

La interacción entre la Unión Europea y el multilateralismo constituye el eje conductor de las dos obras abordadas en esta reseña: la monografía de Robert Kissack y el volumen editado por Oriol Costa y Knud Erik Jorgensen. El tema es relevante tanto desde el punto de vista político como analítico. Por una parte, reforzar las instituciones multilaterales constituye una de las prioridades estratégicas de la Unión Europea en su acción exterior, tal y como queda reflejado en la Estrategia Europea de Seguridad (2003). Por otra parte, la comunidad académica ha desarrollado en la últi-