

Unilateralismo y multilateralismo

Carlos Espinosa Fernández de Córdova

La distinción entre unilateralismo y multilateralismo fue uno de los ejes del debate internacional en torno a la legitimidad o ilegitimidad de la guerra EE.UU. – Iraq. Según los críticos de la “Operación Libertad Iraq”, la acción militar de EE.UU. fue ilegítima porque eludió el mecanismo colectivo de legitimación de la guerra, el Consejo de Seguridad, y violó las normas internacionales del *ius ad bellum* al tratarse de una guerra preventiva. Los apologistas de la invasión, en cambio, afirmaban que el multilateralismo se probó incapaz de garantizar la seguridad global amenazada por el supuesto arsenal iraquí de armas de destrucción masiva, lo que hizo necesaria la acción unilateral angloamericana. Implícito en la condena a la guerra estaba el supuesto de que el unilateralismo era sinónimo de desorden y hegemonía y el multilateralismo equivalente a estabilidad y horizontalidad. Tales asociaciones eran disputadas por los unilateralistas para quienes el sistema internacional requiere la presencia de un sheriff, el hegemón, cuyo poder abrumador es valorado positivamente como fuente de orden.

En este artículo quisiera profundizar el reciente debate mediante una discusión de varias interrogantes relativos al unilateralismo y multilateralismo: ¿Qué son el unilateralismo y multilateralismo? ¿Cuándo surgió la tendencia hacia el unilateralismo en la política exterior norteamericana? ¿Qué explica el unilateralismo de EE.UU.? ¿Existe una relación de interdependencia o conflicto entre el unilateralismo y el multilateralismo? ¿Es el multilateralismo sinónimo de multipolaridad? ¿Cuál es la respectiva eficacia de los dos esquemas frente al reto de la seguridad global en una época globalizada? A lo largo del ensayo, cuestiono la visión idea-

Comentario
Internacional

Número 5
1 semestre 2004

65

Tema Central
Carlos Espinosa

lizada del multilateralismo que lo identifica de manera simplista con horizontalidad, orden y multipolarismo.

Definiciones

Multilateralismo significa que varios estados tomen decisiones y actúen conjuntamente en el marco de un régimen de cooperación relativamente institucionalizado, dotado de reglas y normas consensuadas. La definición de unilateralismo es que un Estado actúe de manera autónoma en el ámbito internacional sin la concurrencia de otros estados. Una acción unilateral puede ajustarse a normas internacionales o eximirse de ellas, contravenir e incluso repudiar principios o instrumentos internacionales. El multilateralismo se puede dar a la escala de la comunidad internacional o entre un grupo menos incluyente. Asimismo, las instituciones y normas implicadas en el multilateralismo pueden ser regionales como la OTAN o la Carta de la OEA, o universalistas como el Consejo de Seguridad y la Carta de la ONU. El uso exclusivamente global de multilateralismo –en el sentido de “una comunidad abierta a todos”– es demasiado restrictivo para dar cuenta de las múltiples escalas a las que opera la institución del multilateralismo.

Recientemente, las alternativas de multilateralismo y unilateralismo se han presentado de manera dramática en dos contextos: en casos de acciones bélicas y frente a la gobernanza global. Existe la opción de operaciones militares colectivas autorizadas u organizadas por la ONU o iniciativas militares autónomas; asimismo, para afrontar retos globales, como el cuidado del medio ambiente, cada Estado debe escoger entre hacer concesiones para llegar a consensos internacionales o insistir en maximizar su interés nacional.¹ Todos los estados actúan unilateralmente en muchas situaciones ya que el unilateralismo es un corolario de la soberanía, pero la libertad de acción para el unilateralismo ha disminuido por la multiplicidad de compromisos internacionales a los que están sujetos hoy en día los miembros de la comunidad internacional. Reconocer a otro Estado, establecer requerimientos de visa, o defenderse contra una agresión son acciones unilaterales compatibles con el derecho internacional, mientras desconocer la institucionalidad internacional relevante o eludir las normas relativas al *ius ad bellum* o el derecho humanitario provoca la con-

dena de otros estados. En la actualidad, el unilateralismo como orientación de política exterior se asocia, por un lado, con el hegemón, EE.UU., y por otro con los llamados estados parias como Corea del Norte o Irán, lo que ha llevado a muchos detractores del unilateralismo a tildar a Estados Unidos de “rogue state”.²

Respecto a EE.UU. es equivocada la identificación entre unilateralismo y aislamiento. Las acciones unilaterales de EE.UU. en el ámbito de la guerra y la paz son el polo opuesto del aislamiento ya que buscan moldear el escenario global de seguridad en función de los intereses nacionales de EE.UU. Esto implica una robusta proyección de poderío e influencia por parte del hegemón. La decisión de EE.UU. de excluirse de regímenes de gobernanza global tampoco puede ser considerada como aislamiento ya que afecta a otros países tanto como su participación, como es evidente en el caso del protocolo de Kyoto.

Periodización

La sociedad civil global culpó a George W. Bush del giro unilateralista de EE.UU. Del “assertive multilateralism” de Bill Clinton se dio paso al intransigente unilateralismo del ex-gobernador de Texas. Esta lamentable mutación se debió –afirmaron los críticos de la guerra– al provincialismo del presidente, o, según versiones mejor informadas, a la influencia que ejercen en su gobierno los neo-conservadores encabezados por el subsecretario de defensa Paul Wolfowitz.³ “La leyenda de los dos presidentes”, uno benévolo y otro nefasto, sin embargo, es inexacta. El gobierno de Clinton no estaba libre de unilateralismo, como se desprende del bombardeo angloamericano a Iraq destinado a presionar a Saddam Hussein a cooperar con los inspectores de armas prohibidas en 1998, o el hecho de que la “intervención humanitaria” en Kosovo en 1999 se realizó bajo el auspicio de la OTAN en lugar del Consejo de Seguridad de la ONU.⁴ A pesar de que un contraste maniqueo sería impreciso, es innegable que la administración de George W. Bush ha sido mucho más consistente en su unilateralismo que la de Clinton. La evidencia al respecto abunda: el rechazo del tratado medio ambientalista de Kyoto, el repudio de EE.UU. al tratado de limitación de misiles antibalísticos ABM, las contravenciones a las normas de libre comercio de la OMC y los esfuerzos

de eximir a los soldados norteamericanos de la jurisdicción universal de la Corte Internacional de Justicia.

Así como es posible establecer una cronología del unilateralismo, hay fecha de nacimiento para el multilateralismo. Henry Kissinger afirmó en su tratado *Diplomacia* que el ocaso del bipolarismo a fines de los ochenta dio lugar a un nuevo intento de construir un sistema de seguridad colectiva centrado en la ONU.⁵ Éste, como demostró William Kaylor, estaba complementado con el afianzamiento de la gobernanza global colectiva⁶. El nuevo multilateralismo operaba bajo la tutela de EE.UU. En el caso del Consejo de Seguridad el hegemon fraguaba los consensos requeridos para la votación por unanimidad, como en el caso de Timor Oriental, y proveyó la fuerza militar decisiva para las intervenciones humanitarias de Somalia y Bosnia. La decisión de Clinton de defenestrar a Boutros-Ghali y remplazarlo con Kofi Anan es uno de los síntomas del “multilateralismo dirigido” o “super-power multilateralism” de la postguerra fría.⁷

John Ikenberry ha demostrado que el multilateralismo surge en coyunturas como el colapso del bipolarismo o el fin de la Segunda Guerra Mundial en donde una sola potencia emerge como preponderante después de una crisis del sistema. Según Ikenberry, la potencia preponderante recurre al multilateralismo para institucionalizar su ventaja, institucionalización de asimetría que las potencias débiles acogen para protegerse de los excesos del nuevo hegemon. Tal estrategia de estabilización, no obstante, representa un costo significativo para el hegemon consistente en limitaciones legalistas al libre ejercicio de su poderío abrumador.⁸ La asociación entre unipolaridad y la opción multilateral es convincente, aunque hay autores que la disputan. Lisa Martin, por ejemplo, relaciona multilateralismo con bipolaridad ya que la cooperación se ve facilitada si existe una amenaza externa, pero habría que acotar que el multilateralismo se enmarcaría en ese caso dentro de cada uno de los bloques bipolares.

Razones del Unilateralismo

La explicación histórica de Ikenberry se puede contrastar con las visiones estructurales del unilateralismo. Para Robert Kagan, el unilateralismo no se debe a las preferencias ideológicas

de George Bush, ni tampoco a las de su círculo de asesores neo-conservadores, sino que es el resultado ineludible de la “disparidad de poder” existente entre EE.UU. y las demás potencias. El “hyper-poder” de EE.UU. significa que este país posee la capacidad para actuar solo, sin la ayuda de socios, y tal como predice la teoría realista, las capacidades se convierten en políticas. El enorme poderío bélico de EE.UU. no solo suscita la acción solitaria, sino que dificulta la cooperación con las otras potencias; en Kosovo, por ejemplo, los otros miembros de la OTAN resultaron ser una carga, ya que las fuerzas armadas europeas no habían asimilado la revolución en asuntos militares (bombas de precisión, sistema de comunicaciones satelitales y aviones invisibles) obrada por el complejo militar-industrial norteamericano. Asimismo, el papel de hegemon impone responsabilidades a EE.UU. que los otros estados no comparten, como responder a reacciones violentas a su preeminencia, tal como ocurrió con los múltiples atentados de Al Qa’idah, o proteger a sus soldados dispersos por el mundo de la persecución por violaciones de derechos humanos a manos de la Corte Penal Internacional.⁹

Así como el hyper-poder de EE.UU. deriva en unilateralismo, la debilidad de los principales estados europeos los convierte en multilateralistas por necesidad, ya que el multilateralismo les otorga cierto control sobre las ambiciones del hegemon. En el Consejo de Seguridad, por ejemplo, una sola potencia secundaria como Francia puede bloquear y deslegitimar una acción de EE.UU. El multilateralismo es entonces la soga con la que los luliputanos intentan inmovilizar al gigante Gulliver. Además de señalar el papel causal de la distribución unipolar de poder, Kagan apunta a las divergentes “culturas estratégicas” de Europa y EE.UU. Europa aspira a proyectar la toma de decisiones colectiva y la convergencia de normas que ha desarrollado a su interior hacia el resto del mundo, lo que deviene de un compromiso incondicional con el multilateralismo.¹⁰ EE.UU., en cambio, desconfía de los compromisos engorrosos (“entangling allainces”) que limitan su libertad de acción y al mismo tiempo posee una actitud mesiánica que asume que su proyección de poder es siempre benévola y por tanto puede prescindir de la aprobación explícita de la comunidad internacional.

A pesar de ser bastante acertadas, las explicaciones de

Kagan no dan cuenta de los tiempos del giro unilateralista de EE.UU. La preponderancia norteamericana ha existido por lo menos desde el colapso de la Unión Soviética, a fines de la década de los 80, pero es solamente con la administración de Bush II que el unilateralismo ha entrado en apogeo. Este desfase apunta a la responsabilidad de las otras potencias en el giro unilateralista de EE.UU. Tres potencias secundarias, Francia, Rusia y China optaron en 1996, antes de que se manifestara el unilateralismo norteamericano, por oponerse al precario nuevo orden liderado por EE.UU., debido a una pasión política que el historiador antiguo Tucídides hubiera comprendido: la envidia. A pesar de que el “multilateralismo dirigido”, sobre todo dentro del Consejo de Seguridad, les convenía al permitir la acción colectiva eficaz, el orgullo nacional de estos estados no podía aceptar que EE.UU. fijara los objetivos y sueños para toda la colectividad internacional. De manera coordinada el eje París-Moscú-Beijing retiró su adhesión al modelo del “multilateralismo dirigido” y se comprometió a impulsar un mundo multipolar. Al socavar una modalidad de multilateralismo que era compatible con la preponderancia de EE.UU., abrieron las puertas al unilateralismo complementado por un multilateralismo reactivo y poco efectivo.

¿Polos opuestos?

Los críticos de la guerra de Iraq polarizaron al máximo el contraste entre multilateralismo y unilateralismo. El primero —se decía— es horizontal y ordenado y el segundo jerárquico y sinónimo de desorden. Tal contraste transforma al multilateralismo en la norma del buen comportamiento y el unilateralismo en una aberración. En realidad, los dos esquemas son formas alternativas de organizar la unipolaridad. Que el multilateralismo es una emanación del unipolarismo fue señalada hace años por la “teoría de la estabilidad hegemónica”: el hegemón puede proveer los incentivos y castigos necesarios para fraguar consensos entre socios y hacer cumplir las normas, lo que implica que la hegemonía es funcional para la acción colectiva.¹¹ Esta dinámica es evidente en el multilateralismo de la OTAN donde el hegemón es indiscutiblemente la fuente de unidad. De hecho para los estrategas norteamericanos optar entre unilateralismo y multilateralismo es es-

coger entre dos estratagemas hegemónicas. Según internaciona-
listas como Joseph Nye y Stanley Hoffman, el multilateralismo
tiene las ventajas de anclar la hegemonía en el consentimiento (o
soft power) y de repartir los costos del mantenimiento del orden
(burden sharing),¹² mientras para los neoconservadores como
Condoleeza Rice, el unilateralismo es óptimo porque permite a
EE.UU. perseguir sus intereses sin las concesiones y fricciones im-
puestas por el multilateralismo. La decisión de las potencias se-
cundarias como Rusia, China y Francia de oponerse al multilate-
ralismo liderado por el hegemon sugiere que los neoconservado-
res acertaron: a la larga el hegemon opta por desechar las atadu-
ras para-constitucionales.

La teoría postmoderna también reconoce la complemen-
tariidad entre el unilateralismo y multilateralismo. Antonio Negri
en su libro *Imperio* concibe los dos lados de la polaridad como
principios complementarios del orden global, uno correspondien-
te a las funciones de seguridad ejercidas por EE.UU. y otro pro-
pio de la regulación económica a cargo del conjunto del G-8. En
la constitución implícita del orden global postmoderno, EE.UU.
encarna el principio monárquico y como el custodio en última
instancia de la soberanía global posee el derecho a eximirse en
momentos de crisis del derecho constituido –y el nuevo orden
mundial se caracteriza por una crisis permanente–. Si seguimos
esta lógica concluiríamos que el unilateralismo exhibido por
EE.UU. en la controvertida acción contra Iraq no fue un desvío del
orden jurídico internacional sino la puesta en marcha de la secre-
ta constitución de la globalización en la que el principio monár-
quico se activa frente a amenazas reales o fabricadas.¹³

Multipolarismo y Multilateralismo

¿Significa la instrumentalización hegemónica o especiali-
zación funcional del multilateralismo que la Vieja Europa –y Amé-
rica Latina– se están auto-engañando al ensalzar la institución del
multilateralismo como el ideal?¹⁴ Como dijo Stanley Hoffman la
frecuente preponderancia del hegemon dentro del multilateralismo
no es lo mismo que dictadura. El multilateralismo –aun en contex-
tos de “super-power multilateralism”– no es meramente un vehícu-
lo para una hegemonía blanda. Además, el multilateralismo se pue-

de convertir en un foco de resistencia dentro de un orden unipolar, aunque este tipo de multilateralismo produzca inacción o reacciones unilaterales del hegemon. Incluso existen casos como el de la Ley del Mar en los que la comunidad internacional ha construido regimenes efectivos al margen del hegemon. Aun así es importante estar conscientes no solo de la relación histórica entre hegemonía y

El multilateralismo -aun en contextos de "super-power multilateralism- no es meramente un vehículo para una hegemonía blanda. Además, el multilateralismo se puede convertir en un foco de resistencia dentro de un orden unipolar.

multilateralismo sino también de que el multilateralismo no es una democracia mundial sino "un posse comitatus" de los fuertes en temas de seguridad y el "gobierno colectivo del capital" en el ámbito económico.

Cualquiera que sea la cuota de poder que brinda a las potencias secundarias el multilateralismo no equivale a multipolarismo. El mundo multipolar

anunciado con bombos y platillos por el eje Beijing, Moscú y París solo existe dentro del mise en scene diplomático del Consejo de Seguridad. No se traduce en roces periódicos en los que los múltiples focos de poder neutralizarían sus respectivas iniciativas. solo el incidente en el que China hizo aterrizar un avión espía norteamericano recuerda los famosos "showdowns" o duelos entre potencias que registra la historia del bipolarismo o el multipolarismo. Un verdadero multipolarismo competitivo desembocaría, en cambio, en múltiples y entrecruzadas iniciativas unilaterales, como en la Europa de fines del siglo XIX, y no en la mera utilización de instituciones multilaterales por parte de las potencias secundarias para obstruir las acciones del hegemon.

¿Orden o caos unilateral?

Los críticos de la guerra reclamaron que el unilateralismo significaba la ley de la selva: el colapso de la estabilidad y orden internacional. El supuesto de esta afirmación es que la estabilidad es efecto del "imperio de la ley" y que el único orden posible es uno sustentado en el derecho. Pero si la ley y las instituciones formales como es el caso del derecho internacional y el andamia-

je institucional multilateral son débiles, no es posible concebirlos como la fuente primordial de estabilidad. Ni el Consejo de Seguridad ni las normas del *ius ad bellum* engendran por si solos estabilidad. El Consejo de Seguridad puede responder a amenazas al orden internacional solo si es que hay unanimidad entre los miembros permanentes, lo que es complicado lograr debido a las visiones muy distintas de Washington y la UE, y a que las amenazas se perciben de manera distinta dependiendo de su proximidad o blanco. El *ius ad bellum*, a su vez, depende para su exigibilidad del ineficaz Consejo de Seguridad.

Tanto la estabilidad como la existencia de un orden predecible se fundamentan, en realidad, en el poder relativo, sea el equilibrio de fuerzas o la existencia de un hegemon con capacidad de ordenamiento. Si revisamos las principales amenazas que ha afrontado la seguridad global en la última década y cómo se superaron resulta fácil comprobar que la distribución de poder es la clave de la estabilidad: las tensiones entre India y Pakistán se han mantenido bajo control por la disuasión nuclear mutua; la agresión de Iraq contra Kuwait fue contenida, más allá de las apariencias multilaterales, por la respuesta decidida de EE.UU. quien actuó por razones estratégicas, y el foco de terrorismo enquistado en el Estado fracasado de Afganistán fue desbaratado por una operación unilateral del hegemon. A nivel global, el orden que busca implantar el hegemon mediante el vigoroso ejercicio del unilateralismo consistiría en el mantenimiento de la unipolaridad, la eliminación de la amenaza representada por los estados parias por medio de guerras preventivas, la lucha permanente contra el terrorismo islámico y la vigencia de la democracia y el libre mercado. Tal ordenamiento, sustentado en la unipolaridad, no ofrece mayores beneficios al resto del mundo pero debe ser cotejado con la alternativa. Ésta es la vigencia de un régimen de seguridad colectiva debilitado por el disenso y por el retiro del apoyo del hegemon, lo que constituye una receta para el caos. En el plano de la gobernanza global, en cambio, la legalización de las relaciones internacionales ha avanzado de manera satisfactoria. La OMC con sus normas claras y su mecanismo de resolución de disputas es un ejemplo del relativo éxito de la institucionalización multilateral en campos no relacionados directamente con la seguridad.

Una de las limitaciones significativas del unilateralismo es que el hegemón no disponga de los recursos económicos y militares suficientes para actuar efectivamente sin el respaldo de la comunidad internacional. Esta limitación, sin embargo, puede ser superada recurriendo a una constelación de alianzas bilaterales, como las que se dieron con los estados limítrofes de Afganistán en la operación Justicia Infinita o con la llamada coalición de los dispuestos. Otra traba, señalada por el historiador Niall Ferguson, es que la falta de vocación imperial del hegemón actual (EE.UU.) de lugar a “imperial understretch”, un imperialismo episódico que no cumpla sus funciones ordenadoras.¹⁵

¿Hacia dónde vamos?

El teórico marxista Perry Anderson vaticinó recientemente que EE.UU. volvería a actuar en concierto con sus socios europeos porque esto es funcional para la reproducción del capital.¹⁶ Tal funcionalismo no es persuasivo, pero el retorno al multilateralismo podría ser impulsado por las dificultades que EE.UU. enfrenta en la administración de la ocupación de Iraq y por las revelaciones de que el pretexto aducido por EE.UU. para la Operación Libertad era ficticio. Pero no creemos que tales contingencias puedan socavar las fuerzas que engendran unilateralismo: la disparidad de poder y la imposibilidad de llegar a consensos debido a la divergencia de visiones en torno al orden internacional y a la percepción divergente del riesgo.

Por último, es infortunado que casi todas las discusiones de multilateralismo y unilateralismo se centren en las relaciones entre Europa y EE.UU., dejando de lado a América Latina. ¿Cómo afrontar el problema desde América Latina? Existe en la cultura diplomática de la región un arraigado idealismo que ha convertido al multilateralismo y al derecho internacional en fetiches intocables. El idealismo moldeó la reacción latinoamericana al reciente conflicto. Pero la realidad nos debería hacer escépticos frente al compromiso incondicional con el multilateralismo

La idealización del multilateralismo universalista, regional y subregional no corresponde a la experiencia vivida. La incapacidad histórica de la OEA para contener a EE.UU. o la escasa presencia de la ONU en América Latina, como resultado de la vi-

gencia de la Doctrina de Monroe, no abogan a favor del compromiso con el multilateralismo. Más allá de su fracaso histórico, el multilateralismo no parece ser la solución para los principales retos que enfrenta la región hoy en día, especialmente la regionalización de la crisis colombiana y el imperativo de integrar mercados. El multilateralismo no ha dado muestras de ser un mecanismo efectivo para lidiar con las múltiples externalidades provenientes de Colombia. La divergente percepción de riesgo y la limitada capacidad de respuesta han impedido el lanzamiento de iniciativas coordinadas a nivel de los países andinos. Hasta ahora ha sido el hegemon el que se ha encargado de proveer el bien público de la seguridad regional y entrelazar las dispersas luchas nacionales contra el narcotráfico. Asimismo, la integración comercial avanza más rápido mediante el bilateralismo que por la vía del multilateralismo. En vista de las graves limitaciones que ha demostrado el esquema multilateral es imperativo revisar dogmas. Es el momento de captar las ventajas del bilateralismo y encontrar la forma de sacar provecho de la provisión hegemónica de los bienes públicos.

NOTAS

1. Para la conexión entre gobernanza global y multilateralismo ver: "Multilateralism vs. Unilateralism" Policy Paper 16 of the Development and Peace Foundation p. 11.
2. Ver: Clyde Prestowitz, "Rogue Nation" Basic Books, New York, 2003, p. 2.
3. Para el triunfo de los neoconservadores ver: Michael Hirsh, "At War with Ourselves", Oxford University Press, 2003, pp. 39-45.
4. Para las tendencias unilateralistas de Clinton ver: "Policy Paper" 16, pp. 4-6.
5. Henry Kissinger, "Diplomacia", Ediciones B, Barcelona, 1996, pp. 866.
6. William Kaylor, "The Twentieth Century World", Oxford University Press, Oxford, 1996, pp. 527-534.
7. Ver: Stanley Hoffman, "The Uses of Multilateralism, en Eagle Rules", editado por Robert J.Lieber, Prentice May, New York, 2002, pp. 344-345. Hoffman utiliza el término superpower-multilateralism para este fenómeno.
8. John Ikenberry, "After Victory", Princeton University Press, Princeton, 2000, pp. 7-11.
9. Robert Kagan, "Of Paradise and Power, America and Europe in the New World Order", New York, 2003, pp. 27-53.

10. Robert Kagan, "Of Paradise and Power", pp. 53–57.
11. Ver: los ensayos en *International Regimes*, editado por Krasner Stephen, Cornell University Press, Ithica, 1983.
12. Joseph Nye, "The Paradox of American Power", Oxford University Press, Oxford, 2002, p. XII; Hoffman, "Uses of Multilateralism", en *Eagle Rules*, p. 343.
13. Toni Negri y Hardt Michael, *Imperio*
14. Para una exaltación europea del multilateralismo ver: Pascal Boniface, "The Spectator of Unilateralism", en *What does the World Want from America*, editado por Alexander Lennon, MIT Press, Cambridge, 2002, p. 110.
15. Para las trampas del poder imperial ver Stephen Rosen, "An Empire if You Can Keep It", en *National Interest*, N° 71, 2003, pp. 59–62.
16. Ver: Force and Consent, *New Left Review* 17, 2002, pp. 10–15.