



ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS DEL PROCESO POLÍTICO EN LOS REGÍMENES INTERNACIONALES: EL MULTILATERALISMO NO NECESARIAMENTE FORMALIZADO

Noé CORNAGO PRIETO

1. INTRODUCCIÓN

El multilateralismo dista mucho de ser una creación reciente. La celebración durante el siglo XIX de numerosas conferencias internacionales sobre temas tales como la propiedad intelectual, los transportes y comunicaciones, el comercio internacional, la legislación laboral o la salud pública, entre otros, supuso para los Estados el ensayo sin grandes costos políticos de diversas formas de cooperación internacional en ámbitos de interés común. De este modo, durante la segunda mitad del siglo pasado y hasta el estallido de la primera guerra mundial, la diplomacia conoció a través del desarrollo del multilateralismo un proceso de paulatina adaptación a las crecientes necesidades, tanto funcionales como de legitimación, del moderno sistema capitalista mundial¹.

Desde entonces, e impulsado por la creación de la Sociedad de Naciones y posteriormente de las Naciones Unidas, el multilateralismo se ha revelado, pese a sus limitaciones, como una importante herramienta política en el tratamiento de problemas de naturaleza funcional o instrumental, tales como las relaciones comerciales y financieras internacionales, la cooperación científica y tecnológica, o los transportes y telecomunicaciones, entre otros muchos que afectan directamente al funcionamiento de lo que podemos llamar los engr-

1. Para un análisis sistemático en esa dirección, *vid.*: MURPHY, G.: *International Organization and Industrial Change*, Londres, Polity Press, 1993.



najes del sistema mundial. No obstante, el multilateralismo ha servido también a la discusión de temas como los derechos humanos, la autodeterminación de los pueblos, la diversidad cultural, la protección de minorías, o la seguridad colectiva, entre otros, caracterizados por sus importantes dimensiones normativas². Esa reflexión cobra particular relevancia en los últimos años, cuando las condiciones de interdependencia parecen imponer a los Estados la necesidad de cooperar en la gestión de problemas de naturaleza muy diversa. Problemas tan dispares como la destrucción del medioambiente, el crimen transnacional organizado, o la protección de refugiados, cuyo alcance parece rebasar la capacidad unilateral de los Estados, exigiendo el desarrollo de formas innovadoras de cooperación multilateral.

Se trata de una realidad cuya dinámica abarca, sin desconocer su muy variado alcance y contenido jurídico, desde las organizaciones internacionales formalmente establecidas a los regímenes internacionales no necesariamente formalizados, y la propia diplomacia de conferencia³. No en vano, el multilateralismo se extiende en nuestros días a la gestión de problemas que afectan de manera directa a los valores y expectativas de bienestar compartidos por diferentes grupos sociales, con importantes consecuencias para la legitimidad de las políticas públicas y la estabilidad de los propios sistemas políticos, constituyendo en sí mismo una importante instrumento, no siempre bien utilizado, para la prevención y gestión de los conflictos sociales ocasionados por la reestructuración del sistema internacional⁴.

Partiendo de tales consideraciones, el presente trabajo quiere ofrecer una aproximación preliminar al estudio del proceso político en el multilateralismo, que subraye, sin descuidar sus aspectos formales, aquellas otras dimensiones que ha puesto de manifiesto el análisis político internacional. No en vano, si el análisis jurídico se interesa desde la consideración de los diversos marcos constitucionales y los condicionantes que establece el derecho internacional, por los diferentes modelos formales de relación exterior del Estado, en general

2. El término *normativo* alude aquí a las dimensiones éticas de la política internacional. Al respecto, *vid.*: AGUIRRE, I.: "La teoría normativa de las relaciones internacionales, hoy", en AA.VV.: *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, 1995*, Madrid, Tecnos/ UPV-EHU, 1996, pp. 45-96.

3. *Vid.*: SCHECHTER, M.G. (ED.): *Future Multilateralism: The Political and Social Framework*, Nueva York, Macmillan, 1999.

4. *Vid.*: SAKAMOTO, Y. (ED.): *Global Transformation: Challenges to the State System*, Tokio, United Nations University Press, 1994.



y en el seno de las instituciones internacionales en particular⁵, el análisis político ha de prestar también atención a otros procesos y actores, cuya influencia sobre la formulación y aplicación de compromisos, creadora o no de derechos y obligaciones internacionales, escapa por definición al análisis formal. Se trata, en suma, de un análisis preliminar y abierto a discusión, con el que esperamos contribuir al desarrollo de nuevos cauces de comunicación y debate entre nuestras dos comunidades de internacionalistas⁶, y su vez, desbrozar algunas de las dificultades a las que se enfrenta el estudio transdisciplinar de las relaciones internacionales⁷.

2. EL PROCESO POLÍTICO EN LA DIPLOMACIA MULTILATERAL: PROCESO FORMAL VS. PROCESO REAL

La negociación diplomática multilateral puede ser definida como el intento de explorar y reconciliar diversas posiciones, eventualmente en conflicto, en orden a alcanzar un resultado aceptable para todas las partes, en áreas de interés común. Aunque los especialistas suelen identificar numerosas etapas⁸, el

5. Vid. p.ej.: SCHERMERS, H.G. Y BLOKKER, N.M.: *International Institutions Law*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1997; y DÍEZ DE VELASCO, M.: *Las organizaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1995.

6. Seguimos así la invitación realizada en la introducción a una reciente monografía: BECK, R.D.: "International Law and International Relations: The Prospects for Interdisciplinary Collaboration", en BECK, R.J.; CLARK AREND, A.; y VANDER LUGT, R.D. (EDS.): *International Rules: Approaches from International Law and International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 3-33.

7. Al respecto, vid.: ARENAL, C. DEL: *Introducción a las relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos, 1990, p. 465; donde su autor señala "Las dificultades que esta perspectiva transdisciplinaria presenta son indudables tanto en la integración de términos y conceptos propios de las distintas disciplinas, como en lo que a la síntesis de tales conocimientos se refiere, sin olvidar las resistencias que los especialistas en los distintos campos ofrecen al ver amenazada la autonomía y autarquía de sus respectivas disciplinas", añadiendo que tales dificultades "en ningún caso pueden ser un obstáculo que impida emprender la labor de superación de la rígida fragmentación de las ciencias sociales, integrando íntimamente los distintos conocimientos, de forma que podamos enfrentarnos adecuadamente a la realidad multidimensional (...) de la sociedad internacional".

8. Vid. p.ej. KAUFMAN, J.: *Conference Diplomacy: an Introductory Analysis*, Londres, Macmillan, 1996; p. 22. Kaufman señala, para las negociaciones contro-



modelo básico de negociación puede ser caracterizado como un proceso en el que las partes acuerdan, en primer lugar, la necesidad u oportunidad de negociar, estableciendo después las condiciones de acceso a esa negociación, y la agenda del encuentro, así como el procedimiento a seguir para las deliberaciones y la toma de decisiones final. Posteriormente, las posiciones iniciales son expuestas públicamente y sometidas a discusión, con el objeto de lograr, tras el oportuno intercambio de argumentos en el debate, los puntos de convergencia entre las partes que puedan ir forjando las bases del acuerdo final que constituye el objeto de la negociación. Una vez adoptado el acuerdo se espera el cumplimiento de los compromisos adquiridos, estableciéndose en ocasiones diversos mecanismos de supervisión o sanción, y criterios de evaluación. Tal es la secuencia básica ideal en la diplomacia multilateral.

En todo caso, no debe presumirse que cualquiera de las fases mencionadas deba ser necesariamente más o menos complicada que el resto. En ocasiones los Estados no reconocen siquiera la existencia de un problema⁹, no ven la necesidad de negociar sobre el mismo, son incapaces de ponerse de acuerdo sobre la agenda a tratar, o tienen reparos en aceptar ciertos interlocutores. Otras veces la negociación culmina con éxito pero los acuerdos no son respetados. También puede ocurrir simplemente que la negociación fracase cerrándose el encuentro sin acuerdo final, o que se vea interrumpida súbitamente por un problema grave técnico o de protocolo que resulta imposible subsanar¹⁰. Por todo ello, y en contra de lo que pudiera parecer, todas las etapas del proceso han de considerarse igualmente relevantes para el análisis político.

Por lo demás, los estudios sobre el proceso político suelen detenerse también en analizar las habilidades de los negociadores y las diversas estrategias que suelen emplearse en la negociación, que rara vez constituye un proceso de deliberación estrictamente racional. Los delegados, se señala, deben manejar con soltura diversas tácticas frente a sus interlocutores, tales como manipular el ritmo de la negociación y recurrir si es necesario a maniobras de distracción y confusión. Las posiciones suelen ser expuestas con gran elo-

vertidas, y sólo para la preparación, discusión y adopción de la resolución, nada menos que diecisiete pasos.

9. Sobre este punto, y aunque referido al proceso político interno, resulta de especial interés: ROCHEFORT, D.A. Y COBB, R.W.(EDS.): *The Politics of Problem Definition: Shaping the Policy Agenda*, Lawrence, University Press of Kansas, 1994.

10. Sobre tales estancamientos de la negociación, *vid.*: PERSSON, S.: "Deadlocks in International Negotiations", en *Cooperation and Conflict*, vol. 29, nº 3, 1994, pp. 211-244.



cuencia y habilidad retórica, alternando las argumentaciones lógicas con pseudoargumentos que puedan servir al objetivo que se persigue de la negociación. Los delegados han de administrar cuidadosamente la información disponible, aprovechar los encuentros informales con sus interlocutores, y valerse de los medios de comunicación para fortalecer su posición. Las intervenciones en los debates pueden pasar además de la mayor cordialidad a la utilización de advertencias y amenazas más o menos veladas¹¹.

Sin embargo, la imagen anterior ofrece una impresión demasiado fluída del proceso político internacional. Para corregir esa impresión proponemos una definición abierta que entiende por proceso político el conjunto de interacciones que a través de los cauces institucionales y procedimentales establecidos a tal efecto, pero también de otros cauces informales, como la denominada diplomacia de pasillos, o los encuentros con los medios de comunicación, establecen entre sí los diversos actores envueltos en la diplomacia multilateral, con el propósito de influenciar la adopción y aplicación de decisiones sobre los temas más diversos de la agenda política internacional. Tales actores pueden ser formalmente reconocidos o no, abarcando desde los delegados de los Estados envueltos oficialmente en la negociación, a los representantes de otros Estados interesados en la misma, el personal administrativo y los expertos de organizaciones internacionales, los representantes de los grupos de presión, los propios periodistas, y diversos sectores de opinión¹².

Los planteamientos que identifican el proceso político con el mero proceso formal difícilmente pueden dar cuenta de las múltiples dimensiones informales que caracterizan una negociación. El marco jurídico formal en el que se desarrolla una negociación constituye, en efecto, la cristalización de unas reglas del juego surgidas de un consenso básico entre los actores formales de la misma, cuya importancia no se puede ignorar, pero ese marco sólo ofrece una representación aproximada del proceso político real que habrá de desencadenarse. Además, puede afirmarse que el consenso básico sobre la aceptación

11. Especial atención dedica a tales aspectos: CLAVEL, J.D.: *La negociación diplomática multilateral*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

12. La complejidad del proceso político se pone de manifiesto en las monografías más destacadas sobre la cuestión: BRETTON, PH.: *Negociations Internationales*, Paris, Pedone, 1984; KREMENYUK, V.A (ED.): *International Negotiation*, San Francisco, Jossey Bass, 1991; MAUTNER-MARKHOF, F.: *Process of International Negotiations*, Boulder, Westview Press, 1989; PLANTEY, A.: *La negociation internationale: Principes et Méthodes*, Paris, CNRS, 1980; ZARTMAN, W. (ED.): *The Analysis of International Negotiation*, San Francisco, Jossey Bass, 1993.



de las reglas del juego sobre las que descansa el proceso político internacional resulta, con carácter general, mucho más inestable que el que suele existir dentro de los Estados respecto a las reglas del juego de su proceso político interno¹³.

Surge así la oportunidad de distinguir entre *proceso político* y *politicización*, como distinción ideal que nos permite incorporar el estudio de las dimensiones informales como elementos endémicos del proceso político, y a la vez sugerir que en ocasiones tales dimensiones informales pueden suponer una subversión del propio marco formal en el que se desarrolla la negociación, tal y como ocurrió durante hace poco más de una década en el seno de la UNESCO, y de la OIT, durante la crisis que culminó con la retirada temporal de Estados Unidos de ambas organizaciones¹⁴. La adopción de esa perspectiva nos permitirá también analizar las condiciones de legitimación del proceso político más allá de sus condiciones de legalidad. Una cuestión de particular relevancia tal y como se ha puesto de manifiesto con ocasión de la intervención de la OTAN sobre Kosovo, en flagrante violación de la Carta de las Naciones Unidas. La perspectiva abierta del proceso político que proponemos nos permitirá, por ejemplo, acercarnos a las motivaciones políticas de los actos *ultra vires* adoptados en el seno de determinadas organizaciones internacionales¹⁵, o la existencia de compromisos políticos que no siempre suponen obligaciones jurídicas pero que los Estados tienen buen cuidado en cumplir, y a su vez obligaciones jurídicas que en determinadas circunstancias los Estados no dudan en violar.

13. Se trata de lo que Haas ha llamado *volatilidad del consenso* en la diplomacia multilateral. Vid.: HAAS, E.: *When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations*, Berkeley, University of California Press, 1990.

14. Con carácter retrospectivo, vid.: GHEBALI, V.Y.: "The politicization of UN Specialized Agencies: A Proposed Framework", en *Millenium*, vol. 14, n° 3, 1985, pp. 317-334; y GROSS, L.: "On the Degradation of the Constitutional Environment of the United Nations", en *American Journal of International Law*, vol. 77, n° 3, 1983, pp. 50-69.

15. Al respecto, cfr.: SANJOSÉ GIL, A.: "Las consecuencias jurídicas de los actos "ultra vires" de las Organizaciones Internacionales", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLII, n° 2, 1990, pp. 104-122



3. INTRODUCIENDO EL CONTEXTO INSTITUCIONAL EN EL ESTUDIO DEL PROCESO POLÍTICO: LA TEORÍA DE LOS REGÍMENES INTERNACIONALES

Las consideraciones anteriores sobre las dimensiones básicas del proceso político en la diplomacia multilateral han de ser reconsideradas en la medida en que nuestro análisis quiere situar el proceso político en la diplomacia multilateral en el marco de los diferentes contextos institucionales en los que acontece. La dinámica organizacional condiciona la vida política en la medida en que los diferentes contextos institucionales establecen determinadas limitaciones y oportunidades para la acción, moldeando, en cierto modo, las estrategias y objetivos de los diversos actores, públicos y privados, que participan del proceso político. Por ello, hemos decidido situar nuestro análisis en el marco de la teoría de los regímenes internacionales.

La teoría de los regímenes internacionales propone el estudio de las formas de regulación existentes en las relaciones internacionales contemporáneas desde una perspectiva política¹⁶. La definición más generalizada señala que constituye un régimen internacional el conjunto de principios, normas, reglas, y procedimientos de toma de decisión, implícitos o explícitos, sobre un aspecto dado de las relaciones internacionales, entorno al cual las expectativas de los actores convergen¹⁷. Por nuestra parte, y por ofrecer una definición más sencilla, entendemos que los regímenes internacionales son instituciones sociales surgidas del acuerdo entre Estados sobre los principios inspiradores, las reglas del juego y los objetivos básicos que gobiernan sus relaciones recíprocas en cuanto afectan a una cuestión determinada, señalando el marco de conducta admisible o legítimo de su conducta. Los regímenes internacionales pueden cristalizar en organizaciones internacionales jurídica-

16. Como introducción a la teoría de los regímenes internacionales, *vid.*: KRASNER, S.D. (ED.): *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983; RITTBERGER, V. (ED.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1993; y RUGGIE, J.G. (ED.): *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.

17. Se trata de la definición ofrecida por: KRASNER, S.D.: "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", en KRASNER, S.D. (ED.): *International Regimes*, *op. cit.*, pp. 1-21.

mente formalizadas, pero también pueden consistir en modalidades estables de cooperación multilateral no formalizada¹⁸.

Las formulaciones pioneras de la teoría de los regímenes internacionales partían de una voluntad, que desde luego no compartimos, de minimizar la importancia del derecho internacional en la comprensión de los procesos de cooperación internacional¹⁹; un aspecto en el que coinciden, por lo demás, las corrientes neorealista y neoliberal de la teoría internacional norteamericana²⁰. Esa pretensión ha sido objeto de críticas muy severas pues, en efecto, supone ignorar la relevancia política del ordenamiento jurídico internacional²¹, y desconocer la importancia de las organizaciones internacionales jurídicamente formalizadas²². En los últimos años, no obstante, se han sentado las bases para el desarrollo de estudios más equilibrados, que proponen la oportunidad de revalorizar las dimensiones políticas del análisis jurídico internacional, y a su vez, la dimensiones jurídicas del análisis político²³.

Ciertamente, subrayar la existencia de normas implícitas en las relaciones internacionales no constituye nada nuevo, tal y como acreditan los estudios dedicados al derecho internacional consuetudinario²⁴. Sin embargo, la teoría de los regímenes internacionales, al igual que el estudio del derecho internacional consuetudinario, también incorpora la atención al elemento material y al

18. Vid. al respecto: LEVY, M.; YOUNG, O.R.; ZÜRN, M.: "The Study of international Regimes", en *European Journal of International Relations*, vol. 1, nº 3, 1995, pp. 267-330.

19. Sobre el contexto del surgimiento de la teoría de los regímenes internacionales, vid.: BARBÉ, E.: "Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales: la teoría del régimen internacional", en *Afers Internacionals*, nº17, 1989, pp. 55-67.

20. Vid. al respecto: BALDWIN, D. (ED.): *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.

21. En esa línea crítica, vid.: HURRELL, L.: "Teoría de los regímenes internacionales. Una perspectiva europea", en *Foro Internacional*, vol. XXXI, nº 5, 1992, pp. 644-666; y SENARCLENS, P.: "La teoría de los regímenes y el estudio de las organizaciones internacionales", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 138, 1993, pp. 529-540.

22. Vid. como ejemplo de crítica en esa dirección: ABBOTT, K.W. Y SNIDAL, D.: "Why States Act through Formal International Organizations", en *Journal of Conflict Resolution*, vol. 42, nº1, 1998, pp. 3-32.

23. Vid. al respecto: BURLEY, A.M.S.: "International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda", en *American Journal of International Law*, vol. 87, 1993, pp. 205-239.

24. Vid. p.ej.: MILLAN MORO, L.: *La Opinio Iuris en el Derecho Internacional Contemporáneo*, Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., 1990.



elemento espiritual al estudiar esas formas de regulación internacional no necesariamente formalizada. La existencia de regímenes internacionales supone por un lado la existencia de comportamiento o práctica observable por parte de los Estados en un tiempo determinado y sobre una cuestión dada. Pero a su vez, los regímenes internacionales descansan sobre la aceptación como óptimos, de determinados valores y principios que gobiernan las relaciones recíprocas de los Estados sobre un ámbito dado. No obstante, la aportación principal de la teoría de los regímenes internacionales en este terreno consiste precisamente en el estudio de las formas de regulación internacional, implícitas o explícitas, con independencia de su positivación jurídica. Consideremos, por ejemplo, el caso extremo de la llamada Operación Condor, verdadero régimen internacional para la cooperación en la comisión de crímenes de Estado puesto en acción por diversos gobiernos latinoamericanos durante los años setenta. Si el análisis jurídico nos permite establecer las graves violaciones de los derechos humanos que fueron cometidas, y exigir las responsabilidades penales que correspondan por ellas, la teoría de los regímenes internacionales permite analizar las dimensiones políticas que le dieron forma, y explicar su surgimiento y su caída. En definitiva, pese a sus indiscutibles limitaciones, la teoría de los regímenes internacionales ha supuesto una de las principales fuentes de renovación en el estudio de las relaciones internacionales en las última década, contribuyendo de manera decisiva a la mejor comprensión de la cooperación internacional no necesariamente formalizada, y al estudio de las condiciones que explican el surgimiento en un momento preciso, y la transformación en el tiempo, de los diversos regímenes internacionales.

No obstante, queremos subrayar, el estudio de los regímenes internacionales no resulta tan diferente del estudio convencional de las organizaciones internacionales cuando se considera que también ha de interesarse por cuestiones tales como las diversas modalidades de acceso de los Estados a los mismos, ya sea por admisión o por adhesión, las características de los dispositivos administrativos e institucionales creados, en su caso, al servicio de la cooperación en el seno de cada régimen, el análisis de las competencias explícitas e implícitas que los Estados están dispuestos a ceder para su funcionamiento, los procedimientos establecidos para la toma de decisiones, o el funcionamiento de los eventuales mecanismos de verificación y control. A su vez se interesa especialmente por la importancia para el funcionamiento efectivo del régimen de aspectos tales como su estructura financiera, el



personal a su servicio y el estatuto de sus sistemas de expertos, y la flexibilidad de sus estructuras administrativas²⁵.

Con todo, donde la teoría de los regímenes internacionales resulta más innovadora, y sus aportaciones específicas más valiosas, es en el análisis de las dimensiones constitutivas de los regímenes internacionales.

4. DIMENSIONES CONSTITUTIVAS DE LOS REGÍMENES INTERNACIONALES: ESTRUCTURAS, INTERESES Y VALORES

En el marco del presente trabajo, y a los efectos de nuestro objetivo de contextualizar el estudio del proceso político, nos interesa detenernos en la identificación de lo que podemos llamar dimensiones constitutivas de los regímenes internacionales. Aunque existe un gran debate teórico sobre la cuestión, identificaremos tres grandes dimensiones que denominaremos, respectivamente, estructurales, estratégicas, y normativas. Se trata de tres dimensiones estrechamente relacionadas, cuya importancia respectiva se verá, ciertamente, más o menos enfatizada, según las diferentes perspectivas teóricas enfrentadas. No obstante, y por encima de las opciones disponibles en el debate teórico entre especialistas, podemos afirmar que cualquier acercamiento al estudio de los regímenes internacionales debería prestar atención sistemática a las tres dimensiones. De otro modo, el análisis siempre resultaría incompleto²⁶.

En primer lugar conviene identificar todos aquellos condicionantes *estructurales* que puedan contribuir a entender la creación y transformación de diferentes regímenes de cooperación internacional en un ámbito dado. En efecto, la constatación, por ejemplo, de la destrucción de la capa de ozono, el avance del proceso de desertización, o la pérdida de biodiversidad, constituyen, indudablemente, algunos de los aspectos estructurales que explican el surgimiento del régimen internacional de protección del medioambiente. De igual

25. Sobre tales aspectos, *vid.*: HAAS, E.: *When Knowledge is Power. Three Models of Change in International Organizations*, *op.cit.*

26. Aunque referidas al estudio de los regímenes internacionales, esas tres dimensiones son igualmente válidas en el análisis institucional de cualquier otro dominio de la política. *Vid.* p.ej. : HALL, P. Y TAYLOR, R.: "Political Science and the Three New Institutionalisms", en *Political Studies*, vol. 44, 1996, pp. 936-997.



modo, la inestabilidad de los tipos de cambio, las dificultades en el establecimiento de objetivos macroeconómicos, y los efectos indeseables de la especulación financiera internacional suponen un acicate para reforzar la cooperación monetaria internacional. Por último, cabe preguntarse, cómo podrían los Estados negarse a la regulación internacional del tráfico aéreo a menos que asumieran el riesgo constante de que sus aviones chocaran en pleno vuelo. Tales ejemplos nos permiten ilustrar de manera clara y sencilla, la existencia de condicionantes estructurales que impulsan el establecimiento de los regímenes internacionales y la adopción en su seno de compromisos. Tal es en definitiva el punto de partida de la teoría funcionalista de los regímenes internacionales²⁷.

Las dimensiones estructurales de los regímenes internacionales pueden entenderse también de muy diferente modo. La posición neorealista, por ejemplo, centrada en la soberanía estatal y el interés nacional de los Estados, subraya que la estructura de poder de la sociedad internacional, y sus transformaciones características de las últimas décadas, se reflejan necesariamente en los regímenes internacionales. La llamada teoría de la estabilidad hegemónica, sugiere en consecuencia que la presencia de una potencia hegemónica, *benigna* o *maligna*, que otorgue orden y estabilidad a un sistema de cooperación multilateral, constituye la mejor garantía de su funcionamiento efectivo²⁸. Si la erosión de la hegemonía monetaria de los Estados Unidos supuso la quiebra del sistema de Bretton Woods, la posterior crisis de hegemonía soviética en la Europa del Este supuso necesariamente la disolución del Comecón y del Pacto de Varsovia. De igual modo, el fracaso del Nuevo Orden Económico Internacional revelaría las limitaciones de todo régimen internacional que pretenda desconocer las disparidades de poder en la sociedad internacional²⁹. La teoría de la estabilidad hegemónica ha sido, no obstante, criticada por introducir una

27. Como muestra de la perspectiva funcionalista, *vid.*: YOUNG, O.: "International Regimes: Towards a New Theory of Institutions", en *World Politics*, vol. 39, 1986, pp. 104-122.

28. La presentación clásica de ese argumento se encuentra en: KEOHANE, R. O.: "The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes", en HOLSTI, O.R.; SILVERSON, R.; GEORGE, A.L. (EDS): *Change in the International System*, Boulder, Westview Press, 1980, pp. 131-162.

29. *Vid.*: KRASNER, S.: *Structural Conflict: The Third World Against Global Liberalism*, Berkeley, University of California Press, 1985.



generalización excesiva y poco fructífera para el estudio de la extraordinaria diversidad existente entre los regímenes internacionales³⁰.

Frente al planteamiento anterior, la teoría crítica internacional propone analizar la emergencia y transformación de los diversos regímenes internacionales como ajustes políticos e institucionales impuestos por la necesaria adaptación, funcional y normativa, del sistema de Estados a las transformaciones contemporánea de la economía política mundial. Transformaciones que suponen, en definitiva, la transición de una economía internacional basada en las relaciones entre Estados, y en los intercambios comerciales entre empresas sometidas en los aspectos industriales, financieros, fiscales, mercantiles, sanitarios y laborales, a muy diferentes regulaciones de carácter estatal, en una nueva economía política global, muy diferente de la anterior, que plantea desafíos económicos, políticos y sociales de primer orden, y que impone, no sin importantes problemas de legitimación, y sin haber definido plenamente su relevo, la transformación del papel doméstico e internacional del Estado, y la emergencia de diversas instituciones multilaterales como instancias privilegiadas de regulación y gestión³¹.

En contraste, las aportaciones teóricas de corte neoliberal enfatizan la importancia de los aspectos estratégicos o utilitaristas en la constitución y evolución de los regímenes internacionales. Por aspectos *estratégicos* entendemos todos aquellos que nos permiten la identificación y clarificación de los intereses en juego en una negociación, en un momento dado y sobre un tema en particular. La interacción de esos intereses, públicos y privados, a través de los cauces formales e informales del proceso político será la principal variable explicativa del origen y evolución de cada régimen internacional.

Esta perspectiva entiende por tanto, y con carácter general, el desarrollo de los regímenes internacionales como la creación institucional mínima y óptima, que refleja la respuesta estratégica de los Estados a los desafíos que plantea la interdependencia en la sociedad internacional. La perspectiva neoliberal no desconoce la existencia de importantes disparidades de poder entre los Estados pero prefiere relativizar su importancia en el resultado final de la negociación. Acepta, sin embargo, al igual que los neorealistas, la importancia

30. Vid.: SNIDAL, D.: "The Limits of Hegemonic Stability Theory", en *International Organization*, vol. 39, 1985, pp. 579-614.

31. En esa línea, *vid.*: COX, R.W. (ED.): *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, Nueva York, Macmillan, 1998; y GILL, S. (DE.): *Globalization, Democratization and Multilateralism*, Nueva York, Macmillan, 1997.



para la formación de los regímenes internacionales del liderazgo de las grandes potencias, pero frente a su liderazgo estructural, opone la importancia del liderazgo emprendedor o intelectual de los pequeños Estados, y su mayor flexibilidad en las negociaciones³². Por lo demás, subraya la existencia de situaciones objetivas en las que la voluntad de cooperar constituye para los Estados, con independencia de su disparidad de poder, el resultado de una opción racional³³. En determinadas circunstancias, en efecto, los Estados ven en la cooperación institucionalizada la mejor forma de reducir los costos de diversa naturaleza asociados a una acción, es decir, los llamados costos de transacción. La participación en un régimen internacional puede reducir el costo económico o la cantidad de recursos humanos y operacionales necesarios para una acción por lo que existe un incentivo para cooperar. La participación en regímenes internacionales puede además optimizar la gestión de las llamadas externalidades, es decir, los costos para un Estado de las acciones adoptadas por terceros, minimizando riesgos y reduciendo las incertidumbres que de otro modo pudieran surgir. Por último, la participación en regímenes internacionales favorece la superación de las situaciones llamadas de economía de escala, es decir, aquellas situaciones en las que sólo mediante la cooperación puede alcanzarse el objetivo deseado por los Estados en cuestión. Tal es el caso que permitió a un grupo de países exportadores de petróleo, en el seno de la OPEP, alzar el precio del petróleo, revolucionando la economía mundial. Por el contrario, en ausencia de tales incentivos el surgimiento de la cooperación se hace más difícil.

Respecto a la operacionalización del interés nacional de los Estados frente a la negociación³⁴, las aportaciones neoliberales no descartan el surgimiento de comportamientos cooperativos basados en valores, pero sugieren, y en ello coinciden con los enfoques neorealistas, que la sostenibilidad de la cooperación se ve reforzada cuando esta descansa en el principio utilitarista de reciprocidad.

32. Al respecto, *vid.*: YOUNG, O.: "Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society", en *International Organization*, vol. 45, n° 3, 1991, pp. 201-308.

33. Los trabajos más representativos en esa dirección siguen siendo: KEHOANE, R.O.: *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires, G.E.L., 1988; y KEHOANE, R.O.: *Instituciones Internacionales y poder estatal: Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, GEL, 1993.

34. La formulación racionalista del interés nacional y de su operacionalización internacional ha sido cuestionada recientemente por: WEIDES, J.: "Constructing the National Interests" en *European Journal of International Relations*, vol. 2, n°3, 1996, pp. 275-318.



La reciprocidad, no obstante, puede ser absoluta o relativa, según la satisfacción que obtenga cada Estado sea más o menos proporcional a su aportación al régimen internacional. A su vez, la reciprocidad puede ser satisfecha con carácter inmediato o con carácter diferido, dependiendo su configuración de una u otra forma de la disposición de los Estados a aplazar a medio o largo plazo la satisfacción que esperan obtener de su participación en el régimen en cuestión³⁵. A su vez, la existencia de problemas de naturaleza recurrente, que exigen contactos frecuentes y constantes, puede estimular la cooperación entre los Estados afectados, contribuyendo al fortalecimiento del régimen. El análisis de las dimensiones estratégicas de los regímenes internacionales, y en particular el énfasis en la cuestión de la reciprocidad, se presta especialmente a la utilización de modelos de acción racional inspirados en la teoría de los juegos, tal y como acredita la voluminosa bibliografía sobre la cuestión³⁶. Tales trabajos son de indudable valor heurístico para comprender las interacciones propias de una negociación ideal, pero difícilmente pueden aprehender la complejidad real de la política internacional³⁷.

Nos detenemos ahora en el esbozo, algo más difícil, de lo que podemos llamar dimensiones *normativas* de los regímenes internacionales. Ello nos exigirá identificar la presencia de determinados valores culturales, éticos o ideológicos, que puedan afectar al surgimiento y en su caso la transformación de los regímenes internacionales. Comenzaremos por señalar que la atención a las dimensiones culturales y simbólicas del multilateralismo no constituye un aspecto novedoso. Por el contrario, entre los especialistas en negociación internacional existe una larga tradición de estudio de lo que podemos llamar las dimensiones interculturales de la negociación. El conocimiento de las diferentes tradiciones culturales y estilos de negociación resulta una de las cualidades más valiosas del buen negociador internacional³⁸. Sin embargo, y al

35. Como análisis sistemático de esta cuestión, *vid.*: KEOHANE, R.O.: "Reciprocidad en las relaciones internacionales", en KEHOANE, R.O.: *Instituciones Internacionales y poder estatal*, *op. cit.*, pp. 185-218.

36. Constituyen referencias clásicas: AXELROD, R.: *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, 1984; OYE, K.A.(Ed.): *Cooperation under Anarchy*, Nueva York, Princeton University Press, 1986; GRIECO, J.: *Cooperation among Nations*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.

37. Para una exposición ponderada de sus aportaciones básicas, *vid.*: KYDD, A. Y SNIDAL, D.: "Progress in Game-Theoretical Analysis of International Regimes", en RITTBERGER, V. Y MAYER, P. (EDS.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1995, pp. 112-138.

38. Tal es el enfoque que adoptan, entre otros: COHEN, R.: *Negotiating Across Cultures: Communication Obstacles in International Diplomacy*, Washington,



margen del indiscutible valor de tales enfoques, existen aproximaciones muy diferentes a esta cuestión. No en vano, es posible la consideración del multilateralismo como una institución social que descansa tanto sobre elementos instrumentales o funcionales, como muy especialmente sobre la adhesión a determinados valores y principios de conducta en las relaciones entre Estados³⁹. En efecto, parece razonable señalar que la existencia de ciertos valores compartidos, una misma tradición cultural, compartir un sistema de creencias, o alguna forma de identidad colectiva, pueden favorecer la emergencia de la cooperación internacional⁴⁰. De igual modo, parece innegable que divergencias culturales importantes, como las que atraviesan la discusión entre universalismo y particularismo en diversos aspectos de la agenda política internacional, pueden dificultar la creación y mantenimiento de los diversos regímenes internacionales en condiciones óptimas de legitimidad. En otras palabras, los regímenes internacionales, al igual que otras instituciones sociales, constituyen de algún modo la cristalización de ciertos valores sociales, presumiblemente los valores dominantes. Una reflexión que parece subrayar la oportunidad de analizar los procesos ideológicos que acompañan la creación y transformación de los regímenes internacionales, y su contestación, pero que neoliberales y neorealistas no han tomado en consideración⁴¹.

En su lugar, han surgido diversos enfoques caracterizados por enfatizar la importancia de los valores y las formaciones discursivas para los regímenes internacionales. Así, por ejemplo, el análisis de las llamadas *comunidades epistémicas* sugiere que en los últimos años, y debido a la creciente complejidad de la agenda internacional, se habría producido un cierto desplazamiento

Institute of Peace Press, 1991; FISHER, G.: *International Negotiation: A Cross Cultural Perspective*, Chicago Intercultural Press, 1980; KAUFMANN, J.; FAURE, G.O. Y RUBIN, J.Z. (EDS.): *Culture and Negotiation*, Londres, Sage, 1993.

39. Vid. p.ej.: RUGGIE, J.G.: "Multilateralism: the anatomy of an institution", en *International Organization*, vol. 46, nº3, 1992, pp. 561-598; y WENDT, A. y DUVALL, R.: "Institutions and International Order", en CZEMPIEL, J. N. & ROSENAU, J.O. (EDS.): *Global Changes and Theoretical Challenges*, Nueva York, Lexington Books, 1989, pp.51-74.

40. Sobre el consenso en torno a valores en la transformación de los regímenes internacionales, vid.: ADLER, E.: "Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for the Study of International Relations and Their Progress", en ADLER, E. Y CRAWFORD, B. (EDS.): *Progress in postwar international relations*. Nueva York, Columbia University Press, 1991, pp. 43-88.

41. Vid. en esa perspectiva crítica: OVERBEEK, K. (ED.): *Neoliberalism and Global Hegemony: Concepts of Control in the Global Political Economy*, Londres, Routledge, 1994.



de la capacidad de innovación política, definición de prioridades, y establecimiento de objetivos, desde las clase política hacia determinados sistemas transaccionales de expertos. De este modo, las expectativas de formulación de políticas multilaterales innovadoras en ámbitos tales como la salud pública, la biotecnología, el medio ambiente, la transferencia de tecnología, entre otros, dependería ahora no tanto de la negociación interesada entre los Estados como de la cristalización de un consenso básico entre los especialistas sobre la existencia de un problema y sobre el modo en que debe ser abordado⁴².

Los defensores de estas perspectiva no parecen subrayar suficientemente, junto a los eventuales efectos positivos de las comunidades epistémicas, los riesgos que puede entrañar el alejamiento del poder de decisión hacia instancias externas a la estructura insitucional de los Estados, tal es el caso del FMI y el Banco Mundial, ni la consecuente erosión de la capacidad de control democrático del proceso político por parte de los gobiernos representativos y de los propios ciudadanos. La consideración de los elementos consensuales en el seno de los regímenes internacionales no debe llevar a una actitud celebratoria, ni a la aceptación de pretensiones de legitimidad que pretenden eludir todo análisis crítico sobre las implicaciones para el control democrático de la política internacional de la emergencia de una tal tecnocracia transnacional⁴³.

5. ENTRE LA POLÍTICA INTERNA Y LA POLÍTICA EXTERIOR: LA DIPLOMACIA DE DOBLE FILO

El estudio de los regímenes internacionales se interesa crecientemente por las conexiones entre el proceso político que acontece en el interior de los Estados, y el proceso político internacional. No en vano, numerosas aportaciones teóricas recientes vienen insistiendo en la creciente interacción entre la política exterior y la política interna como elemento fundamental para la comprensión de la creación y evolución de los diversos regímenes interna-

42. Vid. al respecto: HAAS, P: "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination" en *International Organization*, vol. 46, 1992, pp. 1-35; SEBENIUS, J.K.: "Challenging conventional explanations of international cooperation: negotiating analysis and the case of epistemic communities" en *International Organization*, vol. 46, nº 1, 1992, pp. 323-365.

43. Vid. al respecto: KEELEY, J.F.: "Towards a Foucauldian analysis of international regimes", en *International Organization*, vol. 44, nº 1, 1990, pp. 83-105.



cionales. Tales aproximaciones se han inspirado en el estudio de lo que se ha dado en llamar diplomacia de dos niveles⁴⁴. Una perspectiva que nos sugiere entender, en definitiva, las relaciones internacionales como un doble juego. Por un lado, aquél que sitúa a los representantes de los Estados, en la mesa de negociación y frente a frente. Por otro, aquél que han de desarrollar los representantes del Estado en la arena doméstica, en busca de la ratificación de los acuerdos, cuando esta es necesaria, la credibilidad internacional de su posición negociadora, las garantías de colaboración interna en la implementación de un eventual compromiso, o la seguridad de que la decisión en cuestión no afectará negativamente a la legitimidad o a la propia estabilidad del gobierno⁴⁵. La imagen que estamos esbozando se complica cuando se considera que los responsables de la política exterior, y otros actores gubernamentales y no gubernamentales, pueden establecer estrategias de gestión de tales influencias domésticas, propias y ajenas, con el propósito de influenciar el resultado final de la negociación. El negociador, ciertamente, puede jugar con cierto margen en el momento de presentar su posición en uno u otro nivel, pero al final ha de adoptar una postura coherente so pena de provocar una fuerte reacción interna, un cambio de posición en sus interlocutores, o la ruptura de la negociación, en su caso. En definitiva, se subraya, los responsables de la política exterior no solo han de encontrar un cierto grado de respaldo interno a la decisión que se proponen adoptar, sino que además, tal y como se demostró con ocasión del referéndum español sobre la OTAN, o durante la llamada crisis del fletán, han de saber administrarlo⁴⁶.

Partiendo de tales planteamientos, se ha sugerido que aspectos básicos del proceso político internacional, y en particular la formulación e implementación de normas internacionales, se ven afectados de manera crucial por

44. Vid. p.ej.: EVANS, P.B.; JACOBSON, H.K. Y PUTNAM, R.D. (EDS.): *Double Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993; SKIDMORE, D. Y HUDSON, V.M. (ED.): *The Limits of State Autonomy: Societal Groups and Foreign Policy Formulation*, Boulder, Westview Press, 1993; y RISSE KAPPEN, T. (ED.): *Bringing Transnational Relations Back: Non State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

45. Constituye aquí referencia obligada: PUTNAM, R.D.: "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games", en *International Organization*, vol. 42, 1988, pp. 427-460.

46. Vid. p.ej.: LASAGNA, M.: "Las determinantes internas de la política exterior", en *Estudios internacionales*, vol. 28, 1995, pp. 387-409; y OSORNO, G.: "El vínculo entre los ámbitos interno e internacional: De la política de eslabones a la diplomacia de doble filo", en *Foro Internacional*, vol. 35, 1995, pp. 426-447.



las características propias del sistema político interno de los Estados, su estructura económica o su estructura social. Aspectos cuya importancia se ve reforzada por los requerimientos de legitimación interna del proceso político en los sistemas democráticos, y que pueden afectar de manera fundamental a la definición de las prioridades de la política exterior, por encima de las estimaciones iniciales, o los deseos del ejecutivo en cuestión⁴⁷. Alternativamente, las disposiciones de los regímenes internacionales pueden ser invocadas en el marco de la política interna, incorporando al debate político argumentos y recursos que parecerían no tener mayor relación con la política interior⁴⁸, tal y como ocurrió cuando las organizaciones de apoyo a los inmigrantes ilegales norteamericanas invocaron la Convención de los Derechos del Niño, que los Estados Unidos no han ratificado todavía, para impedir la denegación por ley del acceso de los niños ilegales a los hospitales y las escuelas de California.

6. EL CONTENIDO SUSTANTIVO DEL ACUERDO: DE LA DECLARACIÓN A LA OBLIGACIÓN

Desplazamos ahora nuestro análisis hacia lo que podemos llamar el contenido sustantivo de la negociación. Para empezar conviene subrayar que la adopción de una obligación jurídica no implica necesariamente la adopción de un compromiso u obligación política sustantivo, en la medida que nada impide que un tratado esté redactado de tal modo que no imponga obligación efectiva alguna. Para resolver ese problema, que exige relativizar las dimensiones jurídicas de los acuerdos multilaterales al analizar su contenido sustantivo, la teoría de los regímenes internacionales nos ofrece una tipología ideal particularmente útil para analizar el alcance político de los compromisos adquiridos⁴⁹. Esa tipología permite la identificación de cinco tipos ideales de

47. Como introducción a la cuestión, *vid.*: ALDECOA, F.: "Proceso político y política exterior", en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales*, México, UNAM, 1984, pp. 16-41.

48. Sobre tales aspectos, *vid.*: CORTELL, A.P. Y DAVIS, J.W.: "How do International Institutions Matter? The Domestic Impact of International Rules and Norms", en *International Studies Quarterly*, vol. 40, 1996, pp. 451-478; y CHECKEL, J.T.: "International Norms and Domestic Politics: Bridging the Rationalist-Constructivist Divide", en *European Journal of International Relations*, vol. 3, n° 4, 1997, pp. 473-495.

49. Nos basamos en las tipologías ofrecidas por: DONNELLY, J.: "International Human Rights: A Regime Analysis", en *International Organization*,



régimenes, atendiendo al alcance político de los compromisos que implican, y el grado de autoridad transferida por los Estados hacia las estructuras institucionales que puedan surgir del régimen en cuestión.

Los regímenes internacionales son de tipo *declarativo*, cuando no entrañan ninguna obligación ni compromiso efectivo para los Estados más allá de la mera adhesión de una declaración conjunta. Su importancia no debe ser despreciada en la medida en que en ocasiones la discusión de los términos de una declaración conjunta resulta un proceso político muy complejo. A su vez, la creación de regímenes declarativos constituye a menudo el punto de partida para el establecimiento, a partir generalmente de meras recomendaciones, de nuevos ámbitos de regulación internacional, tal y como muestra, por ejemplo, la institucionalización progresiva de la protección de los derechos humanos, o más recientemente, la protección de los derechos de la minorías y los pueblos indígenas.

Nos hallamos ante un régimen de tipo *promocional*, cuando los Estados deciden poner a disposición del mismo diversos recursos operacionales, humanos, o financieros que puedan contribuir a la promoción de los objetivos adoptados colectivamente. Como tales contribuciones son generalmente de carácter voluntario, su funcionamiento descansa en el principio de discrecionalidad de los Estados. Los regímenes promocionales permiten el desarrollo de la cooperación sobre las bases del pragmatismo y la confianza recíproca, y el aprendizaje, por lo que en ocasiones, tal es el caso de la OCDE, la CSCE, o más recientemente el Forum APEC, pueden alcanzar un gran relieve.

Estamos ante regímenes de *aplicación* cuando se establecen incentivos para favorecer el cumplimiento de los compromisos sin recurrir al control jurisdiccional, mediante el establecimiento de diferentes formas de gratificación por la observancia de los acuerdos, o con procedimientos extrajurisdiccionales de supervisión y control, que favorezcan el cumplimiento de los acuerdos. Los regímenes internacionales de aplicación efectiva son particularmente frecuentes en aquellos ámbitos de cooperación de tipo funcional, como la cooperación en materia de transportes y telecomunicaciones, en los que los Estados se ven obligados a intercambiar información sobre la cuestión abordada, y a coordinar sus políticas efectivamente, enfrentándose, incluso en ausencia de todo sistema de sanciones, a importantes costos asociados al incumplimiento de los acuerdos.

vol. 40, 1986, pp. 599-642, y VOLGY, T.: *The Global Commons: A Regime Analysis*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1995, pp. 162 y ss.



Los regímenes de *imposición* son aquellos a los que los Estados atribuyen capacidad de decisión obligatoria, dotándoles a su vez de mecanismos de control, no necesariamente jurisdiccionales, capaces de verificar e imponer en su caso la observancia de los compromisos adquiridos. El establecimiento de tales procedimientos exige un alto grado de compromiso político e institucionalización del régimen. No obstante, tales desarrollos institucionales se producen, como en el caso del GATT, o en el seno del régimen internacional de la proliferación nuclear, dentro de un marco intergubernamental, en el que no se realiza transferencia formal de soberanía, ni por lo tanto elementos de supranacionalidad.

Por el contrario, los llamados regímenes de *integración* entrañan, más allá del desarrollo de mecanismos de control jurisdiccional para el cumplimiento efectivo de los acuerdos, el establecimiento de instancias supranacionales de decisión y autoridad, superadoras de la mera cooperación intergubernamental. Elemento fundamental de los regímenes de integración, tal y como se pone de manifiesto en el seno de la Unión Europea, es el principio de soberanía compartida, y su articulación funcional y normativa, en diferentes niveles institucionales de gobierno y diferentes niveles de representación⁵⁰.

Se trata, ciertamente, de una tipología ideal que es preciso aplicar con flexibilidad, pero tiene la virtualidad de ofrecernos un punto de partida para el análisis político del multilateralismo. La tipología anterior contribuye a su vez a clarificar el diverso alcance y la extraordinaria variedad de la cooperación internacional institucionalizada. La explicación acerca del porqué surge un tipo u otro de régimen en un momento preciso y sobre un ámbito dado, así como la dinámica que explica el auge y caída de los diversos regímenes internacionales, o su evolución en el tiempo, nos remite de nuevo al estudio de las tres dimensiones constitutivas –estructural, estratégica y normativa– señaladas anteriormente. No en vano, las condiciones estructurales en las que se afronta un problema establecen en cada momento las limitaciones y oportunidades para la acción sobre las que los diversos actores públicos y privados reflexionan, cuando consideran, –atendiendo a sus valores e intereses, pero también los de aquellos a quienes deben rendir cuentas–, la oportunidad de contribuir a la creación, o transformación en su caso, de un régimen internacional sobre un problema dado.

50. Para una aplicación de esta tipología, *vid.*: ALDECOA, F. Y CORNAGO, N.: "El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema internacional", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLX, nº 1, 1998, pp. 59-113.



7. LA DECISIÓN DE FORMALIZAR LOS ACUERDOS: UNA CUESTIÓN COMPLEJA

Teniendo presente las consideraciones anteriores, la decisión de formalizar o no formalizar los acuerdos constituye una cuestión particularmente compleja. Cuando los Estados cooperan entre sí pueden optar entre diversas fórmulas para expresar sus compromisos. Como es bien sabido, en el terreno multilateral, la expresión más caracterizada del compromiso son los tratados internacionales. Con ellos los Estados proclaman el carácter vinculante de sus compromisos dotándoles de plena validez jurídica. En el extremo opuesto se hallan los acuerdos tácitos que presumen la existencia de un cierto compromiso sobre el que sin embargo no se ofrece mayor precisión, o los simples acuerdos orales que pueden expresarse en determinadas circunstancias aunque no queden recogidos oficialmente en un texto. Entre ambos extremos existe una gran variedad de opciones que permiten a cada Estado realizar, según las circunstancias, las precisiones que considera oportunas, como en el caso de las reservas a los tratados. A su vez, los Estados pueden recurrir a declaraciones conjuntas, comunicados finales, memorandos, notas de intención, y otro tipo de acuerdos informales que a diferencia de los tratados no requieren ratificación ni registro, ni contienen formalmente obligación jurídica alguna. No obstante, la interpretación legal común es que todos ellos constituyen la expresión de compromisos que los Estados adquieren voluntariamente y de buena fe, que en consecuencia les obligan. Una conclusión que, en todo caso, no siempre es fácil llevar a efecto pues los Estados disfrutan de gran discrecionalidad en la interpretación de sus compromisos. Además, las partes no siempre coinciden en la determinación del contenido de normas que a menudo son redactadas con gran ambigüedad precisamente para hacer posible el acuerdo⁵¹.

Por ello, parece necesario subrayar que la elección de una u otra opción revela preocupaciones y objetivos muy diversos. Ciertamente, la voluntad de los Estados de asegurar la observancia de los compromisos surgidos de la negociación suele actuar como incentivo para una mayor formalización. En efecto, cuando los Estados están muy interesados en el cumplimiento de los compromisos, pueden ver en la formalización jurídica del acuerdo la mejor garantía de su cumplimiento efectivo. Ello exigirá la ratificación de los compromisos adoptados a través de los procedimientos previstos por los diver-

51. Vid. sobre esta cuestión: FERNANDEZ CASADEVANTE, C: *La interpretación de las normas internacionales*, Pamplona, Aranzadi Editorial, 1996, pp. 29-43.



sos ordenamientos constitucionales. Al adquirir el carácter de obligación jurídica, los costos para los gobiernos asociados al incumplimiento se verán incrementados, y en consecuencia la expectativa de cumplimiento mejorada. A su vez, la formalización del acuerdo facilitará la adopción de otras disposiciones específicas de tipo de administrativo o presupuestario, que optimicen la aplicación del acuerdo en cuestión. Es por ello que generalmente suele considerarse que la formalización jurídica refuerza las expectativas de observancia de los compromisos⁵².

Sin embargo, los Estados no siempre asocian su voluntad de observancia de los acuerdos con la oportunidad de su formalización jurídica⁵³. En los sistemas políticos democráticos los ejecutivos gobiernan rara vez con amplia mayoría parlamentaria por lo que no pueden descartar que el proceso de ratificación les sea adverso. Otras veces, los gobiernos prefieren simplemente eludir el someter los temas controvertidos a una discusión parlamentaria que pudiera forzar la modificación de los compromisos adquiridos, erosionar la legitimidad del gobierno, o simplemente demorar la puesta en acción de los acuerdos. En tales casos, los gobiernos pueden optar por eludir una formalización excesiva que pudiera comprometer el acuerdo deseado, optando por la adopción de compromisos sin validez jurídica pero cuya observancia puedan garantizar políticamente, esquivando de este modo el control político interno⁵⁴. El surgimiento de la cooperación en materia judicial y policial en el seno de la Unión Europea a través de la cooperación intergubernamental como paso previo a su paulatina comunitarización, o la ausencia de toda modificación formal del Tratado de Washington, en el marco de su reciente reforma en plena crisis de Kosovo, constituyen, en cierto modo, pese a sus importantes diferencias, dos importantes ejemplos de una situación que en ocasiones puede poner en entredicho el control democrático de la política exterior⁵⁵.

52. Para un análisis sistemático, *vid.*: RODRIGO HERNANDEZ, A.J.: *Las resoluciones obligatorias de las organizaciones internacionales de cooperación*, Madrid, Tecnos, 1997.

53. Sobre la formalización o no formalización de los acuerdos constituye referencia obligada: LIPSON, CH.: "Why are some international agreements informal?", en *International Organization*, vol. 45, nº4, 1991, pp. 495-538.

54. Al respecto, *vid.*: BILDER, R.D.: *Managing the Risks of international Agreement*, Madidon, University of Wisconsin Press, 1981.

55. Sobre la necesidad de reforzar los mecanismos de control democrático de la política exterior, *vid.*: FALK, R.: *On Humane Governance: Towards a New Global*



Menos frecuentemente, y en el contexto de ciertas negociaciones particularmente desiguales, algunos Estados pueden verse forzados a adoptar una posición que no quisieran adoptar, y cuyo cumplimiento no desean realmente llevar a efecto. Ello puede ser el resultado de diversas coacciones presentes en la negociación a las que el gobierno afectado no pudo sustraerse, viéndose obligado a aceptar un resultado insatisfactorio. Otras veces se trata de posiciones que el gobierno en cuestión decide adoptar en la negociación de aspectos que puedan afectar especialmente a su prestigio y credibilidad internacional pero prefiere no aplicar. En esos casos, dado que los ejecutivos no quieren adquirir un verdadero compromiso, prefieren eludir la formalización jurídica de los acuerdos, o el establecimiento de mecanismos efectivos de control, reteniendo la posibilidad de aplicarlos según su conveniencia, o modificarlos *a posteriori*, reduciendo de este modo los costos asociados al incumplimiento.

Por último, y aunque pueda parecer algo forzado, también puede suceder que un gobierno que no quiera cumplir los compromisos surgidos de la negociación que le ha sido adversa, deposite sus esperanzas en que tales compromisos se vean frustrados precisamente en el proceso de ratificación. De ese modo, el gobierno en cuestión elude el compromiso sin tener que cambiar abiertamente de posición ante sus interlocutores. Tal es el caso que pudo acontecer con ocasión de la firma del acuerdo de cooperación entre la Federación Rusa y la OTAN. Rusia pretendía que el acuerdo fuera sometido a ratificación por la Duma mientras los aliados preferían un acuerdo político informal. Dicha ratificación era la mejor garantía de que el acuerdo no establecería condiciones onerosas para Rusia en el contexto de negociación de la ampliación hacia el Este de la OTAN, pues en tal caso el acuerdo sería rechazado en el parlamento ruso. El escenario de una ratificación difícil reforzaba por tanto la capacidad de negociación de Rusia ante los miembros de la Alianza Atlántica. El acuerdo finalmente resultó un compromiso político sin validez jurídica, al que Rusia no pudo oponerse, reflejándose de este modo su debilidad negociadora frente a la OTAN. Todos estos aspectos ponen en suma de manifiesto la complejidad que entraña, y las diversas consecuencias políticas que arroja, la decisión de formalización jurídica de los acuerdos⁵⁶.

Politics, Cambridge, Politiy Press, 1995; y HELD, D.: *La democracia y el orden global*, Barcelona, Paidós, 1997.

56. Cfr. al respecto: KRATOCHWILL, F.: "Contract and Regimes: Do Issue Specificity and Variations of Formality Matter?", en RITTBERGER, V. Y MAYER, P. (EDS.): *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1995, pp. 73-93; y VIRALLY, M.: "La distinction entre textes internationaux de



8. EL PROBLEMA DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES: EFICACIA Y EFICIENCIA

El problema del cumplimiento de las decisiones constituye otro de los aspectos centrales en el estudio de los regímenes internacionales. Para empezar conviene señalar que es preciso distinguir lo que podemos llamar la *eficacia* de los regímenes internacionales de su *eficiencia*. El problema del cumplimiento de los compromisos no debe confundirse con aquél otro que afecta a la efectividad del régimen en cuestión. Estamos ante un régimen internacional eficaz cuando los Estados adecúan su comportamiento a los compromisos o disposiciones adoptados en el seno del régimen en cuestión. Si después de laboriosas negociaciones los Estados han establecido un sistema de cuotas en las exportaciones de crudo, en la captura de ballenas, o la puesta de satélites en órbita, el régimen habrá resultado eficaz si los Estados cumplen efectivamente sus compromisos. La eficacia del régimen no presume necesariamente la existencia de sistemas de control o sanción, aunque en ocasiones estos puedan resultar necesarios. La *eficacia* se estima simplemente en función del cumplimiento de las expectativas de comportamiento previstas. La *eficiencia* del régimen nos remite a un problema muy diferente. Consideremos por ejemplo, retomando los ejemplos anteriores, que los Estados respetan las cuotas asignadas pero las reservas de crudo se agotan antes de lo previsto por estar mal estimadas; que las capturas de ballenas se ajustan a lo estipulado pero desaparecen en el periodo de aplicación del acuerdo; o que los Estados asisten a la destrucción en el espacio de sus satélites por efecto de cálculos que resultaron erróneos. En tales casos, aunque sus disposiciones se hayan cumplido irreprochablemente, los regímenes internacionales afectados se habrán revelado ineficientes⁵⁷.

Realizada esta primera aclaración procedemos a continuación a analizar algunos de los aspectos fundamentales que afectan al cumplimiento de los acuerdos adoptados en el seno de los regímenes internacionales. Se trata de

portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique”, en *Annuaire de l’Institut de Droit International*, vol. 60, Paris, Pedone, 1985, pp. 166-257.

57. Sobre tal distinción *vid.*: YOUNG, O.: “The Effectiveness of International Institutions: Hard Cases and Critical Variables”, en ROSENAU, J.N. & CZEMPIEL, E.O. (EDS.): *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 160-192; y UNDERDAL, A.: “The Concept of Regime Effectiveness”, en *Cooperation and Conflict*, vol. 27, n°3, 1992, pp. 227-240.



aspectos muy controvertidos que son analizados desde perspectivas muy dispares en la bibliografía especializada⁵⁸. Se ha sugerido, por ejemplo, que las expectativas de incumplimiento se ven reforzadas cuando el gobierno afectado no teme los costos asociados al mismo. Esa situación se produce cuando no existe mecanismos efectivos de control y verificación de la observancia de los acuerdos, o no han sido establecidos mecanismos de sanción disuasorios. Pero incluso en esos casos puede ocurrir que los costos asociados al incumplimiento se vean compensados por sus eventuales beneficios. Esta perspectiva entiende por tanto el incumplimiento como resultado de un cálculo deliberado por parte del infractor. Parecería, consecuentemente, que la mejor manera de abordar el problema es mediante el establecimiento de sistemas de control que incentiven el cumplimiento de los acuerdos. Tales sistemas pueden suponer desde el desarrollo de diversos elementos de transparencia⁵⁹, como la remisión obligada y periódica por cada Estado de informes relativos a su observancia de los acuerdos, hasta procedimientos de amonestación más o menos pública al Estado infractor.

No obstante, junto a tales sistemas *blandos* también pueden establecerse mecanismos *duros* de control con capacidad de sanción efectiva, que garanticen llegado el caso el cumplimiento de los acuerdos mediante la coacción institucionalizada⁶⁰. El problema descansa, naturalmente, en que tales sistemas sólo pueden establecerse con el consentimiento de los mismos Estados que a menudo prefieren eludir tales sistemas de control estricto. Por ello, esta posición supone la aceptación más o menos abierta de que los Estados, en general, solo adquieren compromisos cuando les interesa hacerlo, y que difícilmente aceptarán establecer mecanismos de control que puedan reforzar los costos asociados al incumplimiento, a menos que con ello se aseguren, en el caso de los acuerdos que si desean llevar a efecto, el cumplimiento por parte de

58. Como introducción a la bibliografía más destacada sobre esta cuestión, vid.: UNDERDAL, A: "Explaining Compliance and Defection: Three Models", en *European Journal of International Relations*, vol. 4, nº 1, 1998, pp. 5-30.

59. Vid.: MITCHELL, R.B.: "Sources of Transparency: Information Systems in International Regimes", en *International Studies Quarterly*, vol. 42, 1998, pp. 109-130.

60. Vid. al respecto las contribuciones recogidas en: BLOKKER, N. & MULLER, S. (EDS.): *Towards more Effective Supervision by International Organizations*, Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994.

terceros⁶¹. A la vista de tales problemas, se ha sugerido la oportunidad de reconsiderar las aproximaciones convencionales al proceso político en la diplomacia multilateral, que rara vez analizan el problema del cumplimiento, con el objeto de incorporar todas las formas de negociación que surgen *a posteriori*, cuando los Estados intentan reinterpretar los acuerdos adoptados, ofrecer justificaciones a sus incumplimientos, o eludir sus responsabilidades como infractores⁶². Un problema que tampoco desconoce al estudio del derecho internacional⁶³.

Frente a tales enfoques, otros analistas sugieren que el incumplimiento se explica más a menudo por la falta de capacidad del gobierno para asegurar la observancia de los compromisos que por la falta de voluntad de los mismos. Esa incapacidad puede explicarse por motivos muy diversos. Por un lado, puede ocurrir que el gobierno se vea incapaz de aplicar una decisión con la que se halla realmente comprometido debido a la falta de respaldo doméstico efectivo y suficiente, la ineficiencia de su administración pública, o la falta de recursos humanos, técnicos o financieros para garantizar y verificar el cumplimiento. En tal caso, y salvo que se haya previsto lo contrario en los acuerdos, o se verifique que el mismo era técnicamente inviable, el gobierno ha de asumir los costos asociados al incumplimiento. Esta situación puede tener, además, el efecto de erosionar la credibilidad internacional del Estado infractor, comprometiendo negociaciones futuras. En previsión de tales problemas los Estados deben desarrollar mecanismos de optimización de sus capacidad real de implementación de los acuerdos. Una cuestión que los gobiernos han de tener bien presente en el momento de la negociación al asumir nuevos compromisos, en previsión de las posibles dificultades que puedan surgir en su aplicación efectiva⁶⁴.

61. Tal es la postura que mantienen: DOWNS, G.; ROCKE, D. Y BARSOOM, P. N.: "Is good news about compliance good news about cooperation?", en *International Organization*, vol. 50, n°3, 1996, pp. 379-406.

62. Tal es el planteamiento que proponen: JÖNSSON, CH. Y TALLBERG, J.: "Compliance and Post-Agreement Bargaining", en *European Journal of International Relations*, vol. 4, n°4, 1998, pp. 371-408.

63. Vid.: CASANOVAS LA ROSA, O.: "La modificación de los acuerdos internacionales por la práctica posterior", en *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XXI, 1968, pp. 328-345.

64. Entre las contribuciones más destacadas en esa línea, vid.: CHAYES, A. & HANDLER CHAYES, A.: "On Compliance", en *International Organization*, vol. 47, 1993, pp. 175-205.



Por último, y partiendo de la consideración del multilateralismo como una institución social que descansa tanto sobre elementos instrumentales o funcionales, como muy especialmente sobre la adhesión a determinados principios de conducta en las relaciones entre Estados, diversos autores sugieren que el cumplimiento de los compromisos depende no tanto del cálculo de intereses que los gobiernos realizan sobre la oportunidad o no de cumplir los acuerdos, ni de su capacidad técnica, como del modo en que tales acuerdos son percibidos en relación a los sistemas de valores compartidos por los actores afectados, y por aquellos ante quienes deben rendir cuentas. Será, en consecuencia, la adhesión a los valores implícitos o explícitos que sostiene el acuerdo propuesto, y la consideración de los mismos como legítimos por los diversos actores en presencia, lo que explique en última instancia, el cumplimiento, y en su caso, el incumplimiento de un acuerdo dado⁶⁵. En definitiva, desde esta perspectiva se sugiere que el cumplimiento de los acuerdos internacionales, como el cumplimiento de cualesquiera otras normas sociales, se entiende, por encima de los cálculos de intereses y del temor a las coacciones, en cuanto resultan la expresión de determinados valores sociales compartidos por diferentes grupos sociales. Esas dimensiones normativas están presentes en las discusiones sobre los temas más dispares, tales como la universalidad de los derechos humanos, los efectos sociales de un nuevo acuerdo multilateral de pesquerías, el impacto sobre la salud pública de las nuevas tecnologías, la proliferación nuclear, y la protección internacional de los pueblos indígenas⁶⁶.

Ciertamente, el cumplimiento de determinados regímenes internacionales así como las reacciones sociales y políticas que suscita su incumplimiento, pueden entenderse de este modo, es decir, desde la atención a su dimensión

65. Para una interesante exploración en esa línea: HURD, I: "Legitimacy and Authority in international politics", en *International Organization*, vol. 53, nº 2, 1999, pp. 379-408.

66. No en vano, como nos recuerda Habermas, "mientras que la eficacia de reglas técnicas y de estrategias depende de la validez de enunciados empíricamente verdaderos o analíticamente correctos, la validez de las normas sociales viene asegurada por un reconocimiento intersubjetivo fundado en el consentimiento o en un consenso valorativo. En ambos casos la violación de las reglas tiene consecuencias distintas. Un comportamiento incompetente, que viola reglas técnicas acreditadas o estrategias correctas, está condenado al fracaso (sic.) un comportamiento desviante que viola normas vigentes provoca sanciones que sólo están asociadas con las reglas externamente, es decir, por convención". *Vid.: HABERMAS, J.: Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*, Madrid, Cátedra, 1988, p.27.



normativa. La aplicación de estos enfoques al estudio de los regímenes internacionales puede ayudarnos, en definitiva, a mejorar nuestra comprensión de los problemas del cumplimiento de los acuerdos internacionales, tanto en cuanto afecta a sus dimensiones prácticas o instrumentales, como muy especialmente al carácter problemático de sus dimensiones normativas⁶⁷.

9. CONCLUSIÓN

Las condiciones de interdependencia imponen a los Estados la necesidad de cooperar en la gestión de problemas de naturaleza muy diversa, cuyo alcance parece rebasar la capacidad unilateral de los Estados, exigiendo el desarrollo de formas innovadoras de cooperación multilateral. Una realidad que abarca, sin desconocer su muy diverso alcance y relevancia jurídica, las organizaciones internacionales jurídicamente formalizadas, los regímenes internacionales no necesariamente formalizados, y la diplomacia de conferencia. De ese modo, el multilateralismo se ha revelado, pese a sus limitaciones, como una importante herramienta política en el tratamiento de los grandes desafíos de la sociedad internacional, asegurando el funcionamiento de los grandes engranajes del sistema mundial. El multilateralismo se extiende también a la gestión de problemas muy dispares que afectan de manera directa a los valores y las expectativas de bienestar de la población mundial, con importantes consecuencias para la legitimidad de los gobiernos, y la estabilidad de los propios sistemas políticos, constituyendo en sí mismo una importante instrumento para la prevención y el tratamiento de los graves conflictos sociales ocasionados por la reestructuración del sistema internacional.

Partiendo de tales consideraciones, el presente trabajo ha querido ofrecer una aproximación preliminar al proceso político en el multilateralismo que sin desprestigiar sus dimensiones formales, pusiera de manifiesto algunas aportaciones básicas del análisis político internacional. Si el análisis jurídico se interesa desde la consideración de los diversos marcos constitucionales y los condicionantes que establece el derecho internacional, por los diferentes

67. Constituye un esfuerzo pionero en esa línea: KRATOCHWILL, F.: "The force of prescriptions", en *International Organization*, vol. 38, nº 4, 1984, pp. 685-708.



modelos formales de relación exterior del Estado, en general y en el seno de las instituciones internacionales en particular, el análisis político ha de prestar también atención a otros procesos y actores, cuya influencia sobre la formulación y aplicación de compromisos, creadora o no de derechos y obligaciones internacionales, escapa por definición, y pese a su relevancia política, al análisis formal. Se trata, en suma, de un análisis preliminar y abierto a discusión, con el que esperamos contribuir al desarrollo de nuevos cauces de comunicación y debate entre nuestras comunidades de internacionalistas⁶⁸.

68. Siguiendo así la línea propuesta por Anne-Marie SLAUGHTER, Andrew S. TULUMELLO and Stepon WOOD: "International law and international relations theory: a new generation of interdisciplinary scholarship", en *American Journal of International Law*, vol. 92, 1998, pp. 367-397.

