



Professora de Relacions Internacionals a la Universitat Pompeu Fabra (UPF)

Caterina García

Estats Units i el multilateralisme necessari

La crisi econòmica i financera actual i el canvi presidencial als Estats Units han tornat a situar el «multilateralisme» al centre de la política internacional, del qual havia estat relegat en els últims anys. Podríem afirmar que la crisi ho ha provocat i l'arribada de Barack Obama ho ha facilitat. Aquests dos esdeveniments s'afegeixen a d'altres vinculats al paper de la superpotència nord-americana, a saber, la seva pèrdua de *soft power*, de credibilitat i legitimitat internacional pel seu abandonament del multilateralisme arran de la guerra d'Irak, i a d'altres relacionats amb la cerca de solucions als problemes globals. Partint d'aquest escenari tan complex i interdependent, l'autora reflexiona sobre l'abast real del multilateralisme, els seus avantatges i limitacions –tant des d'una perspectiva teòrica com històrica–, les implicacions concretes d'aquesta política exterior per als Estats Units, i la necessària reforma dels organismes multilaterals, hereus de la segona postguerra, per tal d'assolir, d'acord amb els nous condicionaments, un ordre mundial més just i inclusiu per al s. XXI.

Les conseqüències de l'unilateralisme de Bush sobre l'ordre internacional van portar al debat acadèmic i polític la qüestió del retorn al multilateralisme o de l'anomenat «nou multilateralisme». Tant en l'àmbit periodístic com en l'acadèmic abunden les referències al «nou multilateralisme» per caracteritzar la nova política exterior d'Obama, si bé el tarannà multilateral ja es deixà notar en la política exterior nord-americana a partir de la segona Administració Bush. En aquest sentit resultaria més apropiat par-

Estats Units i el multilateralisme necessari

lar del ressorgiment o de la recuperació del multilateralisme, ja que no som davant d'un nou fenomen sinó davant d'una institució internacional que actualment està començant a ser recuperada, si més no en l'àmbit discursiu, encara que és recurrentment qüestionada per l'unilateralisme

Tant en l'àmbit periodístic com en l'acadèmic abunden les referències al «nou multilateralisme» per caracteritzar la nova política exterior d'Obama.

dels estats i ha estat especialment malmesa en els últims anys en què la superpotència hegemònica l'ha posada en entredit amb les seves actuacions. En tot cas, si hem de parlar de novetat hauria de ser per contraposar l'impuls reactivador d'Obama front l'animadversió que els *neocons* de l'entorn Bush sentien pel multilateralisme. Una pregunta obligada és el perquè d'aquests canvis de conducta en la política exterior dels Estats Units. Què ha canviat perquè ara sembli més convenient i idoni l'abandonament de l'estratègia unilateral?

La idea central que defensem en aquesta reflexió és que el gir no obeeix només a una qüestió de principis i opcions polítiques, ni tan sols a la voluntat de recuperar la legitimitat perduda, sinó a una combinació de tot plegat. Un tot que inclou la convicció pragmàtica que els grans reptes globals, que s'han vist intensificats pels efectes de la crisi econòmica i financera mundial, no poden ser resolts sinó és a través de la cooperació multilateral. Defensarem també que el paper de la superpotència és clau en la recuperació i en el bon funcionament de l'ordre multilateral i, d'altra banda, que si bé el multilateralisme beneficia la majoria d'estats del sistema internacional, en aquest moment l'estat que majors rèdits pot treure de la seva «recuperació» és precisament el que més mal li ha fet en els últims anys: els Estats Units. Per això parlarem de «multilateralisme necessari», perquè aquest retorn, reactivació o reinvençió del multilateralisme és una autèntica necessitat per oferir respostes eficients als problemes del sistema internacional i, sobretot, per fer possible que els Estats Units engegui amb èxit la nova estratègia d'*smart power*, combinació virtuosa de *hard* i *soft power*, que tant recomanen a Obama prestigiosos teòrics i assessors (Armitage i Nye, 2007; Mendelson, 2009).

Abans d'analitzar les raons de ser, el nou paper i els límits del multilateralisme cal definir de manera precisa què entenem per aquests termes.

Què és el multilateralisme?

El multilateralisme és una institució de les relacions internacionals i, en conseqüència, un element d'ordre internacional, però també és una pràctica que consisteix, d'una banda, en l'elaboració col·lectiva de les regles que regulen les relacions de la societat d'estats i, de l'altra, en la conducció de polítiques concertades (Keohane, 1990 i 2006). Aquesta forma d'elaboració col·lectiva de regles es contraposa al bilateralisme i a l'unilateralisme. El primer és la pràctica segons la qual cada estat negocia arranjaments particulars amb cada soci, un a un, cas per cas, i el segon és aquella per la qual cada estat porta la seva política exterior al marge de les instàncies de concertació, sense prendre en consideració l'opinió dels altres. En un món unipolar, en què el poder en el sistema internacional està altament concentrat en les mans d'una potència hegemònica, hi pot haver més temptacions d'unilateralisme que en un context multipolar, però en cap cas els contextos són determinants.

Per entendre millor el multilateralisme com a procediment de gestió de problemes, n'hem de considerar els components quantitatiu i qualitatiu. El quantitatiu fa referència al nombre de participants en l'adopció de regles o polítiques: calen més de dos estats, encara que també és considerada multilateral una decisió bilateral que s'aplica multilateralment, com ocorria en les rondes negociadores del GATT. El qualitatiu fa referència al tipus de relacions que s'institueixen entre els participants. Així, les relacions multilaterals estarien basades en principis generalitzats de conducta, és a dir, en principis que especifiquen la conducta apropiada de les parts per a un tipus d'acció determinada, al marge dels interessos particulars o de les exigències estratègiques de cada cas específic (Ruggie, 1992). Aquest element ens permet de precisar més els termes d'una relació multilateral atès que, en base als principis, els estats que participen de la institució multilateral queden convertits en una col·lectivitat indivisible en què aquells s'apliquen a tots de la mateixa manera, sense excepció. Aquesta relació multilateral genera expectatives de reciprocitat difusa, és a dir, els membres no cerquen necessàriament beneficis immediats o a curt termini, sinó que els basta saber que n'obtindran, encara que sigui a llarg termini, en el transcurs de la relació entesa en el seu conjunt.

Estats Units i el multilateralisme necessari

Concepcions del multilateralisme

El multilateralisme és concebut de manera diferent segons l'aproximació teòrica i ideològica que es tingui de les relacions internacionals, i aquesta concepció es tradueix en diferents opcions polítiques.

El multilateralisme és concebut de manera diferent segons l'aproximació teòrica i ideològica que es tingui de les relacions internacionals.

El realisme, visió vinculada a la política de poder, entén el multilateralisme com una sèrie d'acords destinats a aconseguir els objectius col·lectius d'un grup d'estats que comparteixen un interès comú temporal. És un simple mitjà per assolir finalitats que deriven de conflictes d'interessos en el sistema internacional, que per si mateix no té autonomia ni capacitat transformadora. Els estats l'utilitzen si els convé però no s'hi comprometen més enllà de les circumstàncies puntuals.

El liberalisme és l'aproximació defensora del multilateralisme per excel·lència perquè creu en el caràcter transformador de les institucions internacionals. Dins el liberalisme hi ha diferents formulacions (funcionalisme, neofuncionalisme, institucionalisme liberal, etc.) que van des de la consideració del multilateralisme com a una via cap a l'articulació progressiva d'un govern mundial a la concepció com a mecanisme per reduir la conflictivitat internacional, i que comença per cooperar en la solució de problemes pràctics en àrees econòmiques i socials, i es va estenent als temes més compromesos de l'àmbit polític i militar (lògica d'*spill over* pròpia de les Comunitats Europees). Sense negar el conflicte inherent a les relacions internacionals i sense caure necessàriament en l'idealisme, es traduiria en opcions polítiques cooperatives i internacionalistes.

L'estructuralisme, de base marxista, entén el multilateralisme com un instrument per a la institucionalització de l'estructura de domini de poder del sistema. Es vincularia amb opcions polítiques que proposen la transformació de l'actual ordre internacional. Molt propera, la teoria crítica, d'arrels neomarxistes, centra l'atenció en la relació del multilateralisme amb l'ordre internacional –l'estat de coses que reflecteix l'estructura de poder mundial– i les estructures històriques –patrons de conducta, acció i pensament que es donen al llarg d'extensos períodes de temps, resultat de respostes col·lectives a problemes comuns. Per als autors crítics, coincidint en aquest punt amb els estructuralistes, el multilateralisme és

vist com la institucionalització i regulació de l'ordre establert però també, i en això es diferencien, com un espai d'interacció per a la transformació de l'ordre existent (perspectiva emancipatòria de tota teoria crítica). Per tant, el multilateralisme podria ser utilitzat políticament com a instrument de transformació social i no només de reproducció dels patrons de poder.

Els estats front el multilateralisme

El multilateralisme en principi pot ser útil per a la solució de problemes comuns però els estats no sempre ho entenen així perquè també els comporta limitacions en les seves actuacions i són reticents a acceptar-les. Com més poderosos són els estats, majors solen ser les reticències perquè majors són les capacitats i les possibilitats de trobar solucions unilaterals. El poder, però, no es contraposa per definició al multilateralisme. Al contrari, sovint és promogut unilateralment per un estat poderós que assumeix voluntàriament el cost que comporta el principi de conducta generalitzada. Ho fa perquè espera obtenir-ne beneficis a llarg termini o perquè li serveix de cara a objectius secundaris. El lideratge compta amb l'aquiescència dels altres estats que veuen en ell el representant de principis acceptables universalment. En altres casos, la majoria, el lideratge multilateral és assumit per grups «promotors». Els acords i les pràctiques multilaterals són creats per subconjunts d'estats. Tant en un cas com en l'altre, en sentit estricte, no s'opera sobre la base de la igualtat pel que fa a la presa de decisions, sinó pel que fa a l'aplicació dels resultats. El mateix sistema de les Nacions Unides, paradigma del multilateralisme, fou promogut per les potències aliades de la Segona Guerra Mundial i els principis de conducta generalitzats i acceptats foren estesos a la resta de membres. El bon funcionament de la institució requereix que tant l'estat líder com els promotors obtinguin l'adhesió del major nombre possible d'estats, ja que el multilateralisme funciona millor com més estats hi participen. Tanmateix poden assumir l'existència d'estats boicotejadors que no sols no hi participin sinó que vagin en contra dels seus principis. Aquests són exclosos sense minar la utilitat d'un acord

El multilateralisme en principi pot ser útil per a la solució de problemes comuns però els estats no sempre ho entenen així perquè també els comporta limitacions en les seves actuacions i són reticents a acceptar-les.

Estats Units i el multilateralisme necessari

multilateral per aquells que en formen part. La institució també pot sobreviure a l'existència de *free riders*, és a dir, d'estats que sense aportar res a la institució multilateral s'aprofiten dels seus beneficis. En aquest cas se'ls tolera perquè el nombre aporta legitimitat a la institució. Si bé el nombre és un element important, la participació de les grans potències és clau. En un context d'unipolaritat, la participació de la superpotència pot arribar a ser pràcticament una condició *sine qua non*. El multilateralisme es debilita pel rebuig unilateral de l'estat més poderós o per la seva utilització excessivament instrumental. Però també pot passar a la inversa, com hem vist en el context de la guerra d'Irak: el poderós perd legitimitat en rebutjar els principis multilaterals que la majoria d'estats, grans potències incloses, segueixen defensant; en aquest cas, els principis vigents sobre l'ús de la força.

L'establiment de l'ordre multilateral

El multilateralisme s'identifica amb el sistema modern d'estats i ha evolucionat d'acord amb el context internacional i amb els contextos interns de les grans potències. La seva evolució s'ha vist vinculada a tres tipus de problemes internacionals: El primer és la definició i estabilització dels drets de propietat molt lligats al caràcter territorial de l'estat, així com molt determinats pels avenços tecnològics. El segon són els problemes de cooperació, més o menys tècnics o administratius, la solució dels quals és l'objectiu principal de les parts malgrat que no tenen l'afany d'arribar a una determinada solució sinó d'aconseguir una gestió eficient. I el tercer, els problemes de col·laboració en situacions en què hi ha conflictes d'interessos entre les parts. Abans del segle xx l'entorn va jugar un paper estratègic sobre la forma que adoptaren els acords multilaterals. En un sistema d'estats europeus multipolar en què s'anaven intensificant els intercanvis polítics, econòmics i comercials, els acords multilaterals estaven molt vinculats als problemes derivats de la major densitat de contactes i molt poc institucionalitzats. El gran canvi del segle xx fou precisament el moviment cap a la institucionalització i la creació d'organitzacions formals multifuncionals, de membresia universal, amb un sistema de votació establert per a tots els casos. Aquest gir va tenir conseqüències: en primer lloc, va acabar amb la relació directa entre objectius i mitjans que havia prevalgut anteriorment en les relacions interestatals. Com que la recipro-

citat difusa funcionava de manera extensiva, alguns estats podien veure's implicats en la solució de problemes que no els afectaven directament tot esperant que, a la llarga, l'estabilitat del sistema els beneficiés. En segon lloc, en articular-se la cooperació a través d'organitzacions multifuncionals, s'amplià l'agenda internacional d'alguns estats. En tercer lloc, als fòrums multilaterals, els estats menys poderosos van començar a compartir la creació de l'agenda internacional amb les potències del sistema. En quart lloc, va sorgir un ordre internacional capaç de gestionar algunes tasques col·lectives de manera preventiva, no només reactiva. Finalment, en cinquè lloc, la diplomàcia multilateral va començar a ser una norma de procediment en si mateixa, a la qual es va vincular la legitimitat internacional.

El paper dels Estats Units en l'articulació del multilateralisme

Al segle xx, la Segona Guerra Mundial va marcar un punt d'inflexió en tant que va modificar significativament el context internacional. L'estructura de poder passà a ser bipolar, amb dues superpotències –Estats Units i la Unió Soviètica– amb les seves respectives àrees d'influència. Amb tot, la reconstrucció de l'ordre es va fer inicialment sobre una base multilateral. Donades les circumstàncies de la guerra i de la postguerra, va ser, però, un multilateralisme hegemònic articulats en base als principis proposats pels Estats Units, que sortí extremadament reforçat de la guerra. La seva decisió d'optar pel multilateralisme fou clau. Si intentem esbrinar les raons que mogueren la superpotència a fer-ho trobem autors que argumenten, d'acord amb la teoria de l'estabilitat hegemònica –TEH– (Keohane, 1984), que els Estats Units assumiren els costos d'estabilitzar el sistema, sabedors que a llarg termini seria positiu per a ells. Els altres estats ho admeteren perquè la superpotència subministrava al sistema béns públics que ells no podien garantir, principalment seguretat militar i estabilitat monetària. Segons la TEH, un cop consolidats, els principis i les regles de funcionament que són favorables a la potència hegemònica es mantenen encara que les seves capacitats materials disminueixin. Altres, com Ruggie (1992), consideren que l'explicació que proporciona aquesta teoria és insuficient perquè els seus arguments no són concloents: si bé una potència hegemònica pot fer-ho, res determina que es decideixi a organitzar el sistema sobre una base multila-

Estats Units i el multilateralisme necessari

teral consensuada. De fet, en el mateix context, encara que en circumstàncies no idèntiques, la URSS no ho va fer, va optar pel bilateralisme i per relacions molt jerarquitzades amb els seus satèl·lits. Per tant, les potències hegemòniques no són iguals, ni ho són les seves reaccions. El que és ben clar és que totes busquen construir un ordre d'alguna manera compatible amb

Per als Estats Units el multilateralisme va ser el principi arquitectònic fundacional sobre la base del qual es reconstruiria el món a partir de 1945.

els seus objectius internacionals i les seves limitacions o exigències internes. Per als Estats Units el multilateralisme va ser el principi arquitectònic fundacional sobre la base del qual es reconstruiria el món a partir de 1945. El multilateralisme li ofería avantatges considerables: li permetia estabilitzar el sistema –element imprescindible per la seva política de contenció del comunisme– alhora que li evitava de vincular-se a l'amenaçada i feble Europa amb tractats defensius bilaterals. A més, tenia avantatges clars

també en l'àmbit intern, en què el president Roosevelt lluitava per vèncer els sentiments aïllacionistes dels ciutadans i de bona part de la classe política. La societat nord-americana no compartia el seu compromís amb Europa i no hauria acceptat determinats tipus de relacions bilaterals amb els socis europeus. Per això, les Nacions Unides, l'organisme multilateral per excel·lència, servien perfectament als seus objectius. En paral·lel impulsaren i facilitaren la creació d'alguns dels majors règims internacionals (sistema de Bretton Woods i GATT) i de nombroses organitzacions internacionals tècniques. La Guerra Freda limità les possibilitats del multilateralisme i va reduir el seu pretès universalisme, però tot i que les Nacions Unides perderen terreny en la gestió de la seguretat a causa del bloqueig constant del Consell de Seguretat, els Estats Units mantingueren les bases de l'ordre multilateral, tant a nivell global com a l'Europa Occidental, on impulsaren decididament el procés de construcció europea, o a l'àrea de l'Atlàntic Nord a través de l'OTAN. Cal recordar que, no obstant això, en altres àmbits regionals (Àsia Oriental, per exemple) no aplicaren el multilateralisme sinó una política bilateral, de *hub and spokes*, cas per cas, al marge dels principis de conducta generalitzats. Per tant, el seu compromís amb el multilateralisme no era una qüestió de principis. Podem afirmar que per a l'adopció del multilateralisme l'hegemonia nord-americana no va ser un aspecte decisiu, com sí que ho va ser la gestió nord-americana de la seva hegemonia, i el fet que

aquesta gestió obeïa tant als imperatius del sistema bipolar com als objectius de la política exterior i a les constriccions internes de la superpotència hegemònica. En aquest sentit fou una preferència pragmàtica, basada en les oportunitats i en la conveniència, més que no pas en un compromís basat en els principis (Mastanduno, 2008). El resultat, però, fou que el multilateralisme s'incrustà com una institució clau de la societat internacional, cosa que no significà que es trobés exempta de crisis.

Als anys setanta, en plantejar-se el declivi de l'hegemonia dels Estats Units, es va qüestionar el futur del multilateralisme i de les institucions multilaterals del sistema internacional. En aquells moments la superpotència abandonà repetidament i en diferents àmbits el multilateralisme (Vietnam, devaluacions del dòlar i fi del sistema de Bretton Woods, obertura unilateral a la Xina). Amb tot, els teòrics institucionalistes i, en particular, els defensors de la teoria de l'estabilitat hegemònica defensaren, i els fets ho demostraren, que la institució sobreviuria al seu creador. Els anys vuitanta foren anys de crisi del multilateralisme econòmic: amb el fracàs de les institucions financeres internacionals es tornà a posar en entredit l'eficàcia del multilateralisme, però la institució com a tal no fou qüestionada. Malgrat els daltabaixos, el multilateralisme característic del sistema internacional de postguerra va seguir sent una institució vàlida i, en general, respectada. I això va ser així fins a principis del segle XXI, moment en què es produí un gir important de la política exterior dels Estats Units que amenaçà l'ordre internacional vigent en qüestionar des del seu mateix principi constitutiu –la sobirania– algunes de les seves institucions més característiques –com el multilateralisme– i algunes de les normes bàsiques de l'ordenament jurídic internacional –com les relatives a l'ús de la força. En aquest punt és important assenyalar que si bé la història és plena d'abandonaments puntuals de la senda multilateral per part de molts estats, no només dels Estats Units, el canvi operat per aquest últim a partir del 2001 no és comparable. No és comparable perquè fins aleshores el trencament de la lògica multilateral sempre s'havia presentat com una excepció a la norma, mentre que a partir de llavors –i en un context d'excepcional unipolaritat, de màxima concentració de poder econòmic i militar en mans d'un únic estat– la superpotència passà a qüestionar, amb els seus actes i amb documents i declaracions de política exterior, l'oportunitat de se-

Estats Units i el multilateralisme necessari

guir amb el sistema multilateral que ella mateixa havia edificat. Bush ho va fer obertament en nom de l'interès nacional, i alguns dels seus col·laboradors *neocons* arribaren a presentar l'unilateralisme no sols com un últim recurs sinó com una veritable manera de fer política.

Multilateralisme pragmàtic versus multilateralisme de principis

Arran del gir unilateral operat a la política exterior nord-americana després dels atemptats de l'11 de setembre de 2001 s'ha escrit molt sobre l'abandonament per part dels Estats Units de la senda multilateral i s'han establert comparacions, sovint distorsionades, entre els mandats de l'Administració Bush i les anteriors. En aquest sentit, per l'art de la comparació simplificada i reduccionista, Clinton s'ha convertit en un multilateralista de pro i Obama en la gran esperança per al relançament del multilateralisme quan, en realitat, el mandat de Clinton estigué ple d'actes contraris al multilateralisme i caldrà veure si Obama serà tan multilateralista com ha anunciat. Per això mateix hi ha veus que defensen que els Estats Units de Bush no foren tan excepcionals com sembla i que la seva postura front el multilateralisme fou continuista i coherent amb la trajectòria històrica del país. Wallerstein (2004) remunta el problema d'Estats Units amb el multilateralisme als anys setanta, i afirma que l'actitud del país envers la institució ha estat la mateixa des de Nixon a Clinton: totes les administracions han utilitzat el que ell anomena el *soft multilateralism*. Aquest «multilateralisme tou» ha consistit a mantenir el compromís amb el multilateralisme la major part del temps (90%), sense renunciar a actuar unilateralment quan s'ha considerat necessari. La diferència respecte de la situació actual rau, segons Wallerstein, en l'eficiència d'una diplomàcia nord-americana que, fins al 2003, fou molt bona i aconseguí dissimular aquest *bluff*, i ara ja no ho és. En la mateixa línia, Mastanduno (2008) opina també que ni Bush fou tan excepcional ni Obama ho podrà ser. Segons aquest autor, l'ambivalència dels Estats Units amb el multilateralisme, tot i ser la seva estratègia de postguerra per excel·lència, no és nova i s'explica en base a quatre elements, alguns dels quals són part integrant de la cultura política americana. En primer lloc, s'explica per l'existència de tradicions intel·lectuals poc inclinades al compromís internacional i multilateral: l'aïllacionisme en permanent tensió amb l'internacionalis-

me i el realisme contraposat a l'idealisme. En segon lloc, s'explica perquè l'opció pel multilateralisme sempre ha estat una qüestió pragmàtica més que no pas de principis. En tercer lloc, s'explica pel fet que el gir de Bush fou més retòric i actitudinal que real, ja que en termes de polítiques no fou tan diferent com argumenten els seus crítics. Finalment, i en quart lloc, alguns dels imperatius de la política interna (sistema polític i electoral, grups de pressió i altres actors, etc.) són permanents. Per tot això, conclou que la política exterior d'Obama no podrà ser, de manera completa i continuada, multilateral perquè aquest es trobarà constret per la política interna, l'hegemonia i els compromisos existents.

Per contra, altres anàlisis (Mendelson, 2009) atorguen més autonomia respecte aquestes constriccions i sostenen que Obama té l'oportunitat de reinventar el multilateralisme aprofitant que, a conseqüència de la crisi de fons viscuda des del 2003, la institució es troba en un moment de transició. Reinventar el multilateralisme implica reformar les principals institucions multilaterals, començant pel Consell de Seguretat de les Nacions Unides, el Banc Mundial o el Fons Monetari, adaptant-les a les realitats i necessitats contemporànies.

La reactivació del multilateralisme: possibilitats i límits

Actualment els Estats Units semblen haver acceptat que en un context internacional global l'unilateralisme no serveix per gestionar alguns dels problemes que són el centre de les seves preocupacions –el terrorisme global que amenaça la seguretat nacional, les pandèmies sense fronteres que qüestionen la seguretat sanitària i la pirateria que posa en entredit la seguretat econòmica– i altres temes que no poden ignorar, com el deteriorament mediambiental, les desigualtats distributives, l'impacte de les migracions, etc.

La marxa enrere no és senzilla i el camí recorregut en direcció contrària ha tingut conseqüències: una vegada els Estats Units han mostrat la «força bruta» s'han convertit en un soci menys atractiu i menys creïble per als seus aliats i han provocat efectes en la conducta dels seus potencials enemics. En el moment que va trencar les regles, va posar de manifest que respectar-les no implicava seguretat. Davant d'aquest fet, perquè s'hauria de seguir respectant-les? Iran se sentirà més segur prolife-

Estats Units i el multilateralisme necessari

rant i posseint l'arma nuclear o atenint-se al règim de no-proliferació? La guerra d'Irak no permet afirmar que la no-proliferació sigui garantia de res. D'altra banda, les seves postures messiàniques i universalistes que partien de l'existència d'una preeminència civilitzacional (*the West –the best– and the Rest*) han estat aprofitades per determinats sectors per alimentar els extremismes de diferent signe, catalitzant el descontent de la perifèria del sistema i, com a resultat, el món és avui més insegur que el 2003.

Un altre element a considerar en la reorientació de la política exterior dels Estats Units és que la unipolaritat ja no té el mateix significat d'abans. El món ja no és unipolar. Hi ha una única superpotència, però aquesta ha perdut part de la seva capacitat de control i d'atracció. Més enllà del cas concret, s'ha operat un canvi estructural que fa que el mateix terme de polaritat vagi caient progressivament en desús. Com afirma John Chipman, Director de l'*Institute of Strategic Studies* de Londres, ja no vivim en un món multipolar, vivim en un món no polar (AFP, 2008). Amb això reflecteix la idea de la pèrdua de sentit d'un concepte només aplicable als estats front una realitat en què els actors que participen del gran joc de la política mundial són molt diversos. També es perceben, però, alguns símptomes positius. Pel que fa als vincles transatlàntics, cal dir que l'allunyament entre els aliats mai derivà en trencament, i els europeus, conscients de la seva dependència en matèria de seguretat i de la interdependència econòmica, des del principi tendiren la mà al retorn dels Estats Units i celebraren, inclús magnificaren, la renovació del compromís multilateral.

Paradoxalment, la crisi econòmica ha servit per donar una empenta al multilateralisme. La magnitud i l'extensió planetària de la crisi ha fet inqüestionable la necessitat de cercar solucions conjuntes. D'aquí que s'hagin articulats mecanismes de coordinació a través del G20, perquè hi ha consens en el fet que qualsevol solució haurà de ser global, coordinada i d'obligat compliment per a tots.

En conclusió, el multilateralisme és necessari i el camí que l'ha de portar al centre de la vida política internacional ja s'ha obert. Però no és un simple camí de retorn. Perquè funcioni haurà de ser un camí que transformi a mesura que avanci. D'acord amb aquesta idea, Zoellich

(2008) insisteix en la necessitat de modernitzar el multilateralisme. El multilateralisme modernitzat ha d'adaptar-se als nous temps i això implica diverses coses. Pel que fa als actors, en primer lloc cal cultivar entre els estats aquesta cultura política de cooperació que exigeix la realitat global i fer-la extensiva més enllà del grup dels tradicionals països promotors, intentant ampliar-lo al màxim i començant per integrar-hi els països emergents. D'altra banda, també cal ser conseqüent amb el fet reconegut que els actors no estatals juguen un paper fonamental en l'economia i en la política mundial i cal tenir-los en compte no només per facilitar-los l'obtenció dels seus objectius corporatius, col·lectius o particulars sinó també per donar-los espai per a la participació i exigir-los responsabilitats. Pel que fa a la institució, el multilateralisme renovat haurà de ser flexible, aprofitar les sinèrgies entre les institucions públiques i privades i, per sobre de qualsevol cosa, encarar els problemes que, fins al moment, n'han impedit el correcte funcionament. En aquest sentit, com ja s'ha apuntat, caldrà reformar algunes de les institucions puntals de l'ordre multilateral de postguerra adaptant-les al context i les necessitats del segle XXI. Aquesta aproximació coincideix amb la que –en l'àmbit teòric– proposava, inclús abans de la seva crisi actual, l'anomenat «nou multilateralisme» (Cox, 1997) i –en el polític– el «multilateralisme efectiu» (Estratègia de seguretat europea, 2003), i que es poden resumir en la voluntat de crear i enfortir els mecanismes de governança global.

El retorn al multilateralisme té avantatges clars per a la societat internacional i també per a la superpotència. Encara és aviat per extreure conclusions sobre les actuacions d'Obama, però ja hi ha alguns símptomes que apunten en la direcció multilateral que va anunciar durant la campanya electoral i que reiterà des que arribà al poder: tancament de la base de Guantànamo, voluntat de consensuar els mecanismes de gestió de la crisi a través del G20, entrada al Consell de Drets Humans de l'ONU després d'anys de boicot. Aquests gestos no ens han de fer pensar que s'han superat tots els obstacles. També tenim proves que Obama tindrà dificultats per portar endavant el compromís multilateral. La negativa del Con-

Paradoxalment, la crisi econòmica ha servit per donar una empenta al multilateralisme. La magnitud i l'extensió planetària de la crisi ha fet inqüestionable la necessitat de cercar solucions conjuntes.

Estats Units i el multilateralisme necessari

grés d'autoritzar els fons necessaris per instal·lar els presos de Guantànamo als Estats Units n'és una. I aquí és on entren les responsabilitats compartides: Europa, que ha exigit a crits el retorn al multilateralisme, s'hi ha de comprometre fermament assumint responsabilitats polítiques i costos econòmics.

Caldrà reformar algunes de les institucions puntals de l'ordre multilateral de postguerra adaptant-les al context i les necessitats del segle XXI.

L'objectiu últim és el desenvolupament d'una societat internacional més forta, amb institucions internacionals que funcionin i un ordre més just basat en les normes. Per això, des de la perspectiva de la societat internacional, és tan necessari com benvingut el gir multilateral de la política exterior operat pel president Obama. La necessitat empeny. El multilateralisme pot ser una estratègia egoista però, al nostre entendre, això no és un impediment perquè funcioni. Tot i que un multilateralisme basat en principis i conviccions fermes tindria més possibilitats d'arrelar, en el món actual, no passa de ser una desiderata. Per això cal construir, a través d'un procés que necessàriament serà lent, la cultura política multilateral a través de la pràctica. Malgrat les lliçons apreses no cal esperar que el multilateralisme modernitzat sigui immune a accions unilaterals dels estats, que no sigui desafiat per altres actors boicotejadors, o que els *free riders* no n'abusin. El que podem esperar és tornar a la situació en què si aquests fets es donen siguin considerats excepcions a la norma, però que aquesta com a tal romangui inqüestionada.

Referències Bibliogràfiques

- AFP. «Searching for a new world order in Davos» (24 gener 08). [Disponible a: <http://www.iiss.org/whats-new/iiss-in-the-press/press-coverage-2008/january-2008/searching-for-a-new-world-order-in-davos/>]
- ARMITAGE, R. L.; NYE, J. S. «How America can become a Smarter Power», a *CSIS Commission on Smart Power: A smarter, more secure America*. Washington. CSIS. p. 5-14, 2007.
- Cox, R. W. *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*. Robert W. Cox. New Cork, St. Martins Press/United Nations University Press, 1997.
- La estrategia Europea de Seguridad*. Consejo de la UE. Bruselles, 2003.

- KEOHANE, R. O. *After Hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.
- «Multilateralism: An Agenda for Research», *International Journal*, vol. 45, Autumn 1990, p.731-764, 1990.
- *The Contingent Legitimacy of Multilateralism*, GARNET Working Paper (setembre 06). [Disponible a : http://www.garnet-eu.org/fileadmin/documents/working_papers/0906.pdf]
- MASTANDUNO, M. «After Bush: A Return to Multilateralism in U.S. Foreign Policy?», a *Naizan Review of American Studies*, vol. 30. p. 33-46, 2008.
- MENDELSON, J. *Investing in a New Multilateralism. A Smart Power Approach to the United Nations*. Washington. CSIS, 2009.
- RUGGIE, J. «Multilateralism: The Anatomy of an Institution» *International Organization*, núm. 46 (estiu 92), p. 561-598.
- WALLERSTEIN, I. «Soft Multilateralism», a *The Nation* (15 gener 04). [Disponible a: <http://www.thenation.com/doc/20040202/wallerstein>]