

ANA M. BADIA MARTÍ  
LAURA HUICI SANCHO  
(Dirs.)

ANA SÁNCHEZ COBALEDA  
(Ed.)

# **LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN EL SIGLO XXI**

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2021

# Índice

	Pág.
<b>PRESENTACIÓN</b> .....	15
<b>ACRÓNIMOS</b> .....	17
<b>PRÓLOGO. MULTILATERALISMO Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES</b> , por Ana M. Badia Martí.....	21
1. APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN DE «MULTILATERALISMO» DESDE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL.....	22
1.1. Representación de los Estados ante las OOII.....	23
1.2. Diplomacia multilateral como forma de negociación.....	23
2. ACCIONES RELEVANTES EN FAVOR DEL MULTILATERALISMO....	27
2.1. La posición de la Unión Europea (UE) ante el multilateralismo.	28
2.2. Proclamación del 24 de abril como el Día internacional del multilateralismo y la Diplomacia para la Paz.....	29
2.3. El 75.º aniversario de las NNUU.....	33
3. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA OBRA.....	34
3.1. Teoría general de las OOII.....	35
3.2. OOII de ámbito universal.....	38
3.3. OOII de ámbito regional.....	41
<b>CONFERENCIA MARCO. EL COMPONENTE INSTITUCIONAL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES CONTEMPORÁNEAS: UN RASGO CONSUSTANCIAL, PERO DE GEOMETRÍA VARIABLE</b> , por José Manuel Sobrino Heredia.....	45
1. INTRODUCCIÓN.....	45
2. LA INSTITUCIONALIDAD COMO COMPONENTE ESENCIAL DE LAS OOII.....	47
2.1. Un rasgo consustancial.....	47
2.2. Una institucionalidad de geometría variable.....	50

	Pág.
3. EL FENÓMENO DE LA DESINSTITUCIONALIZACIÓN DE LAS OOII.	56
3.1. Unilateralismo frente a institucionalidad .....	56
3.2. El desinterés por la institucionalidad en las más recientes OOII.	66
4. CONSIDERACIONES FINALES .....	71

## PRIMERA PARTE

### TEORÍA GENERAL

<b>LAS APORTACIONES DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA AL CONCEPTO (Y ELEMENTOS CONFORMADORES) DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES, por María Isabel Torres Cazorla .....</b>	75
1. INTRODUCCIÓN .....	75
2. EL FENÓMENO DE LAS OOII Y SU CLARIFICACIÓN POR LA JURISPRUDENCIA EMANADA DE LA CIJ .....	78
2.1. La subjetividad internacional de las OOII .....	78
2.2. Los elementos constitutivos de las OOII .....	84
2.3. La capacidad de obrar de las OOII: ciertos aspectos clarificados por la CIJ .....	97
3. A MODO DE COLOFÓN .....	100
<b>LOS ACTOS DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES: ENTRE EL <i>HARD LAW</i> Y EL <i>SOFT LAW</i>, por Ángel J. Rodrigo .....</b>	103
1. INTRODUCCIÓN .....	103
2. LOS ACTOS DE LAS OOII Y LA CREACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL .....	104
2.1. Los actos de las OOII y las fuentes clásicas del Derecho internacional .....	105
2.1.1. Los tratados internacionales .....	105
2.1.2. La costumbre internacional.....	108
2.1.3. Los principios generales del Derecho .....	108
2.2. Las resoluciones obligatorias de las OOII y el Derecho internacional .....	108
2.2.1. El debilitamiento del consentimiento.....	109
2.2.2. El incremento de supuestos de obligatoriedad no programada .....	111
3. LOS ACTOS DE LAS OOII Y EL CONTENIDO DEL DERECHO INTERNACIONAL: LA NORMATIVIDAD ATENUADA .....	114
3.1. La normatividad atenuada por motivos formales .....	115
3.2. La normatividad atenuada por motivos sustantivos .....	117
3.2.1. Las normas contextuales .....	117

	Pág.
3.2.2. La normatividad atenuada como resultado de la ponderación entre objetivos.....	118
4. LA <i>ACCOUNTABILITY</i> DE LOS ACTOS DE LAS OOII: EL DERECHO ADMINISTRATIVO GLOBAL.....	119
4.1. El Derecho Administrativo Global.....	121
4.1.1. Concepto y delimitación del GAL.....	121
4.1.2. La <i>publicness</i> como requisito para la existencia del GAL.....	122
4.2. El déficit de <i>accountability</i> de los actos de las OOII.....	124
4.2.1. Los Tribunales Administrativos Internacionales.....	124
4.2.2. El Panel de Inspección del Banco Mundial.....	125
4.2.3. Los <i>ombudsmen</i> .....	126
4.2.4. Principios procedimentales para un <i>due process</i> .....	127
5. CONCLUSIONES.....	128
<b>LA IRRESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y SUS ESTADOS MIEMBROS, por Laura Huici Sancho</b> .....	131
1. INTRODUCCIÓN.....	131
2. ¿LAS OOII PUEDEN SER INTERNACIONALMENTE RESPONSABLES?.....	133
2.1. La atribución de un hecho a una OI.....	135
2.2. El origen de la responsabilidad internacional de las OOII.....	139
2.3. La responsabilidad de la OI por el comportamiento de sus Estados miembros.....	143
3. LA RESPONSABILIDAD DE LOS ESTADOS MIEMBROS CUANDO LAS OOII SON INTERNACIONALMENTE RESPONSABLES.....	146
3.1. La responsabilidad de los Estados miembros vinculada a su propio comportamiento en relación con el de la OI.....	149
3.2. La responsabilidad de los Estados derivada del estatuto de miembro.....	153
4. CONSIDERACIONES FINALES.....	158
<b>NUEVOS DESARROLLOS EN LA RESOLUCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD LABORAL EN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES, por Xavier Pons Rafols</b> .....	163
1. LA FUNCIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL Y LA CONFLICTIVIDAD LABORAL EN LAS OOII.....	164
1.1. La formación histórica de la función pública internacional.....	164
1.2. Las fuentes del derecho de la función pública internacional y los privilegios e inmunidades de las OOII.....	167

	Pág.
1.3. La existencia de una conflictividad laboral en el seno de las OOI y sus condicionantes.....	169
2. TENDENCIAS Y PROBLEMAS DE LOS MECANISMOS DE SOLUCIÓN DE LA CONFLICTIVIDAD LABORAL EN LAS OOI.....	171
2.1. La multiplicación y diversidad de los mecanismos de solución de la conflictividad laboral.....	171
2.2. El Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas como paradigma de un incompleto mecanismo de garantías jurisdiccionales.....	176
3. LA REFORMA DEL SISTEMA INTERNO DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE LAS NACIONES UNIDAS.....	180
3.1. Necesidad, contenido y alcance de la reforma del sistema interno de administración de justicia de las Naciones Unidas.....	180
3.2. La doble instancia judicial en el nuevo sistema de justicia interna de las Naciones Unidas.....	182
4. CONSIDERACIONES FINALES.....	185

## SEGUNDA PARTE

### CASOS DE ESTUDIO: ÁMBITO UNIVERSAL

<b>AUGE Y CRISIS DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO, por Xavier Fernández Pons.....</b>	<b>189</b>
1. INTRODUCCIÓN.....	189
2. ORÍGENES DEL SISTEMA MULTILATERAL DEL COMERCIO.....	191
3. EL ORDEN INTERNACIONAL LIBERAL Y LA CREACIÓN Y EXPANSIÓN DE LA OMC.....	197
3.1. Mayor institucionalización del sistema multilateral del comercio.....	198
3.2. Substantial jurisdiccionalización de la solución de diferencias.....	200
3.3. Ampliación de la OMC.....	202
3.4. Lanzamiento de la Ronda de Doha.....	205
3.5. Valoraciones.....	206
4. EL NUEVO DESORDEN MUNDIAL Y LA CRISIS DE LA OMC.....	209
4.1. La embarrancada Ronda de Doha.....	210
4.2. Proliferación de acuerdos comerciales bilaterales o regionales.....	212
4.3. Crecientes tensiones y guerras comerciales.....	213
4.4. Bloqueo en la designación de nuevos miembros del Órgano de Apelación.....	219
4.5. Repercusiones de la pandemia por covid-19 en la OMC.....	222
5. CONSIDERACIONES E INTERROGANTES FINALES.....	224

	Pág.
<b>REFORMING UN SYSTEM OPERATIONS: ENABLING THE AGENDA 2030 FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT, por Remo Lalli, Francesco Sansoni.....</b>	227
1. PRESENTATION .....	227
2. THE UNITED NATIONS SYSTEM: INTRODUCTION .....	228
2.1. The Secretary-General.....	231
2.2. Coordination mechanisms .....	232
2.2.1. The Chief Executives Board for Coordination .....	233
2.2.2. The High-Level Committee on Management (HLCM).....	234
3. UN SYSTEM STATISTICS - WHAT DATA CAN TELL US ABOUT THE UN SYSTEM.....	234
3.1. Financial Statistics .....	235
3.2. Human Resources.....	239
3.2.1. Geographical Distribution .....	241
3.2.2. Gender Balance .....	244
4. SUPPORTING THE IMPLEMENTATION OF THE 2030 AGENDA .....	245
4.1. The CEB Common Principles .....	245
4.2. The Future of the UN Workforce .....	246
4.2.1. A new Resident Coordinator.....	248
4.3. Fostering Innovation .....	248
5. CONCLUSION .....	250
<b>LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y LA CONSECUCCIÓN DEL ODS7: CARACTERÍSTICAS DE LA ORGANIZACIÓN SEforALL, por Milagros Álvarez Verdugo .....</b>	251
1. PLANTEAMIENTO .....	251
2. NATURALEZA JURÍDICA.....	253
3. ESTRUCTURA.....	258
3.1. Órganos .....	258
3.2. Red de centros regionales y temáticos .....	262
4. FUNCIONES.....	267
4.1. Generación y difusión de conocimientos .....	268
4.2. Promoción e intermediación de acciones conjuntas .....	270
5. CONSIDERACIONES FINALES .....	272

	Pág.
<b>LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) EN SU CENTENARIO, por Jordi Bonet Pérez</b> .....	275
1. PRESENTACIÓN.....	275
2. EL MANDATO DE LA OIT ANTE LOS RETOS DEL TRABAJO EN EL SIGLO XXI .....	276
2.1. La OIT como actor tripartito normativo y de gobernanza global...	276
2.2. La OIT del siglo XXI: la herencia del 75 aniversario de la OIT .....	281
3. LOS DESAFÍOS DE LA OIT EN Y A PARTIR DE SU CENTENARIO (2019) .....	287
3.1. Las transformaciones en el ámbito de las relaciones laborales...	287
3.2. Las propuestas de la OIT.....	291
4. CONSIDERACIONES FINALES .....	296

### TERCERA PARTE

#### CASOS DE ESTUDIO: ÁMBITO REGIONAL

<b>RESILIENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA EN ESCENARIOS DE CRISIS: DE LA CRISIS DEL EURO A LA CRISIS COVID, por Marta Ortega Gómez</b> .....	301
1. INTRODUCCIÓN .....	301
2. LAS CRISIS DE LA UNIÓN. CUESTIONES GENERALES .....	302
3. LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LA CRISIS ECONÓMICA, FINANCIERA Y SOCIAL DE LA EUROZONA.....	303
4. LA CRISIS DE LOS REFUGIADOS .....	306
4.1. La propuesta de Alemania y de la Comisión Europea de reparto de refugiados.....	307
4.2. « <i>Immigrants, do not come to Europe</i> » .....	308
4.3. El acuerdo entre la UE y Turquía y el lugar seguro para los refugiados .....	309
5. EL <i>BREXIT</i> .....	310
5.1. La pertenencia del Reino Unido a las Comunidades. Una relación políticamente difícil .....	310
5.2. El riesgo del art. 50 TUE introducido por el Tratado de Lisboa...	312
5.3. La sentencia del TJUE y la cuestión de la soberanía estatal de los miembros de la UE .....	313
5.4. El acuerdo de salida UE-Reino Unido y el escenario de un <i>brexit</i> duro .....	315
6. LA RESPUESTA DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A LA CRISIS COVID.....	316

	Pág.
6.1. Medidas económicas de apoyo a los países y sectores de la economía más afectados por la crisis covid .....	316
6.1.1. El BCE y la compra de activos financieros en el marco del <i>Pandemic Emergency Purchase Programme</i> .....	317
6.1.2. Acuerdo del Eurogrupo de 9 de abril de 2020 .....	317
6.1.3. Préstamo SURE para solventar el desempleo, incluido el trabajo autónomo.....	317
6.1.4. Flexibilización de los criterios relativos a la concesión de ayudas públicas .....	317
6.1.5. Banco Europeo de Inversiones.....	318
6.1.6. Estrategia de la Comisión Europea.....	318
6.2. La cuestión de la dependencia comercial europea.....	318
6.3. Medidas sanitarias y de salud pública.....	319
7. CONSIDERACIONES FINALES .....	323
<b>RETOS DEL FORO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA ASIA-PACÍFICO (APEC): UNA PERSPECTIVA DESDE MÉXICO, por Carlos Us-canga.....</b>	<b>325</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	325
2. APEC COMO FORO REGIONAL .....	327
3. APEC Y LAS CRISIS .....	330
4. MÉXICO Y LOS ESCENARIOS DE APEC .....	331
5. REFLEXIÓN FINAL .....	336
<b>LAS ORGANIZACIONES REGIONALES EN AMÉRICA LATINA: UN ACERCAMIENTO A LAS RAZONES DE SU SUPERPOSICIÓN E INESTABILIDAD, por Damián Paikin .....</b>	<b>339</b>
1. INTRODUCCIÓN .....	339
2. EL PANAMERICANISMO Y EL LATINOAMERICANISMO .....	340
3. AUTONOMÍA Y DESARROLLO EN LA MIRADA LATINOAMERICANA.....	341
3.1. La idea del desarrollo .....	343
4. LA INESTABILIDAD DEL PÉNDULO SUDAMERICANO .....	345
5. LA UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS (UNASUR).....	347
5.1. La crisis de UNASUR.....	350
6. EL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR).....	351
7. CONCLUSIONES.....	354

# *Prólogo*

## Multilateralismo y organizaciones internacionales

Dra. Ana M. BADIA MARTÍ\*

**SUMARIO:** 1. APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN DE «MULTILATERALISMO» DESDE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL: 1.1. Representación de los Estados ante las OOII. 1.2. Diplomacia multilateral como forma de negociación.—2. ACCIONES RELEVANTES EN FAVOR DEL MULTILATERALISMO: 2.1. La posición de la Unión Europea (UE) ante el multilateralismo. 2.2. Proclamación del 24 de abril como el Día internacional del multilateralismo y la Diplomacia para la Paz. 2.3. El 75.º aniversario de las NNUU.—3. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA OBRA.—3.1. Teoría general de las OOII. 3.2. OOII de ámbito universal. 3.3. OOII de ámbito regional.

En el momento de preparar y realizar el seminario sobre «Cambios en las organizaciones internacionales ante el nuevo panorama internacional» el 21 y 22 de noviembre de 2019, del que da cuenta escrita esta obra, afortunadamente no estábamos inmersos ni condicionados por la crisis sanitaria de la covid-19 y pudo celebrarse con todas las satisfacciones que proporcionan las relaciones humanas y que ahora tenemos condicionadas.

El tema elegido no podía ser otro, ya que está vinculado a la celebración del XXX aniversario del «Máster en Estudios Internacionales de la UB», título propio de la Universidad de Barcelona que dedica la mayor parte de la actividad académica al estudio de las Organizaciones Internacionales (OOII) desde distintas aproximaciones.

El Máster es el ente patrocinador de este esfuerzo humano, intelectual y también presupuestario. La actividad presencial y la obra escrita han sido posibles gracias a la generosidad y el buen hacer académico de sus participantes, todos ellos de consolidada trayectoria profesional en el tema asignado, algo por lo que nos sentimos orgullosas y, cómo no, agradecidas, al haber aceptado inmediatamente la propuesta.

---

\* Catedrática de Derecho Internacional, Universitat de Barcelona. Directora del Máster en Estudios Internacionales.

No solo detrás, sino también junto al estudio de las OOII, está el «concepto» de MULTILATERALISMO, que suele acompañarse de la afirmación de estar en crisis, a la vista de cómo se han ido desarrollando —y continúan haciéndolo— las relaciones internacionales, agravadas, además, por las deficiencias que ha puesto de manifiesto la crisis sanitaria global en la que estamos inmersos.

Paralelamente a esta realidad constatamos que las agendas de las OOII, posiciones de Estados concretos, *think-tanks* de reconocido prestigio, ONG o estudios académicos se muestran partidarios de profundizar en el multilateralismo en un doble sentido: como medio idóneo para tratar los bienes públicos globales (salud, clima, biodiversidad, educación, seguridad alimentaria, paz...) y como forma de gestionar determinadas crisis internacionales que se tratan de forma opuesta, es decir, unilateralmente —por un solo Estado o bien por un Estado y sus allegados en fórmulas de Alianzas *ad hoc*, al margen de la cooperación internacional institucionalizada, llegando rápidamente a la agravación de la crisis o al surgimiento de una nueva—.

Muestra de la preocupación por la robustez del multilateralismo es el llamamiento del secretario general de Naciones Unidas (NNUU) para el periodo 75 de la Asamblea General (AG), que empezó en septiembre de 2020, de adoptar una declaración y llevar a cabo una campaña de promoción del multilateralismo.

Antes de entrar a valorar la opción multilateral como forma de conducir las relaciones internacionales, área en la que hay acciones relevantes tratadas en el segundo apartado de este prólogo (2), es oportuno precisar algunos puntos del término «multilateralismo», desde la visión que nos proporciona el Ordenamiento Jurídico Internacional (1).

Finalmente, en el tercer apartado (3), comentaré el contenido de la obra que tiene en sus manos, dedicada al estudio y valoración de las OOII. Este libro contiene dos partes: la primera, dedicada a los aspectos conceptuales y presidida por una conferencia marco, seguida por la segunda, orientada al estudio de una selección de OOII, distinguiendo entre su dimensión universal y regional.

## **1. APROXIMACIÓN A LA NOCIÓN DE «MULTILATERALISMO» DESDE EL ORDENAMIENTO JURÍDICO INTERNACIONAL**

La noción de partida es la de «Diplomacia multilateral» en un doble sentido: representación de los Estados ante las OOII, y multilateralismo como forma de negociación en el seno de los órganos de las OOII para adoptar posiciones sobre una materia de su competencia. Viendo cada una de estas aproximaciones, ambas nos conducen a una misma realidad: la vida de las OOII a través de la toma de decisiones.

### 1.1. Representación de los Estados ante las OOII

Los Estados miembros de las OOII envían a sus representantes acreditados como tales ante la organización, nombramiento que suele recaer en el cuerpo diplomático. Su tarea será mostrar la posición de su gobierno en el seno de los órganos de la organización. Esta figura se contempla en los Acuerdos de Sede, así como en los convenios sobre privilegios e inmunidades que celebra la organización con el país anfitrión y con sus Estados miembros. Además, suele estar regulado en los ordenamientos internos en relación con el servicio exterior del Estado<sup>1</sup>.

A ello ha de añadirse el marco normativo redactado en el seno de la Comisión de derecho internacional (CDI)<sup>2</sup> y negociado en la conferencia internacional sobre la *Convención sobre la representación de los Estados en sus relaciones con las Organizaciones Internacionales de carácter universal*, a la que se le incluye un anexo sobre la representación con el estatus de observador. Ahora bien, dicho texto no está en vigor<sup>3</sup>, debido, entre otras causas, a la forma de negociarse y, concretamente, a la adopción del texto<sup>4</sup>. Efectivamente, para la adopción de los artículos tuvo que acudir al sistema de votación, pero no hubo consenso, en parte porque no se tuvo suficientemente en cuenta la postura de los Estados que son sede de OOII<sup>5</sup>.

En resumen, se regulan los tres vértices de un triángulo, habiendo en cada uno un Sujeto de Derecho internacional público: el Estado donde está la sede, el Estado miembro de la OI que envía a sus representantes y la OI.

### 1.2. Diplomacia multilateral como forma de negociación

Desde esta aproximación, se trata de ver cómo se desempeña la labor de negociación dentro de los órganos de las OOII para llegar por

---

<sup>1</sup> Es pertinente recordar la obra de referencia en lengua española del profesor E. VILARIÑO PINTOS, *Curso de derecho diplomático y consular*, Madrid, Tecnos, 2018.

<sup>2</sup> La CDI comenzó a tratar el tema de la representación de los Estados en las OOII de carácter universal en 1963. En 1971 recomendó la convocatoria de una Conferencia diplomática sobre el tema que se realizó en Viena del 4 de febrero al 14 de marzo. El texto se abrió a la firma el 14 de marzo de 1975, participaron 81 Estados —los principales textos del proceso de Codificación y desarrollo progresivo, metodología de la CDI, se encuentran en [https://legal.un.org/ilc/guide/5\\_1.shtml](https://legal.un.org/ilc/guide/5_1.shtml) (consultada por última vez el 7 de enero de 2020. El resto de páginas web de referencia del prólogo han sido consultadas por última vez en octubre de 2020—.

<sup>3</sup> A 16 de junio de 2020, 34 Estados son parte (UNTS). La Convención de acuerdo con su art. 89 entrará en vigor a partir de los 30 días de recibir el trigésimo quinto instrumento de ratificación o adhesión.

<sup>4</sup> Como pone de manifiesto J. A. PASTOR RIDRUEJO, «Las Naciones Unidas y la codificación del Derecho Internacional: balance y perspectivas en el cincuentenario de la organización», en F. MARIÑO MENÉNDEZ (ed.), *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 1996, p. 120.

<sup>5</sup> V. BOU FRANCH, «La diplomacia multilateral entre las formas de diplomacia», *The Yearbook of Diplomatic and Consular Law*, núm. 1, 2016, pp. 22-23.

parte de esta a un pronunciamiento que se convertirá en un «Acto» de la organización distinto de la postura individual de la de quienes hayan participado en su redacción. Esta característica es, a mi juicio, central de lo que significa la conceptualización de una OI como sujeto de Derecho internacional.

Las relaciones diplomáticas multilaterales que se realizan en la actualidad, en comparación con la diplomacia tradicional, permiten identificar como rasgos distintivos la ampliación de los actores que se han incorporado en la actividad diplomática, por un lado, y las características de la negociación, por otro.

*Participación de diferentes actores internacionales.* Actualmente, la diplomacia multilateral, en cuanto actividad negociadora, no solo incluye a los representantes de los Estados referidos en el apartado anterior, sino que a ellos se suman también representantes de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales o, incluso, participantes a título personal que intervienen por sus conocimientos, participantes en representación de empresas, o representantes de los parlamentos<sup>6</sup>, entre otros. Constituye esta una línea abierta a potenciar, tal como se refleja en el apartado segundo de este prólogo.

Estas personas serán siempre acreditadas como representantes del ente en concreto al que representan ante la OI, en cuyo seno se realiza el proceso negociador, y defenderán la posición e intereses del ente representado. Por tanto, no tienen que expresar su opinión en tanto que recibirán instrucciones para atender a los intereses de aquel al que representan. Asimismo, cabe señalar la incidencia e importancia que tienen, y seguirán teniendo, las tecnologías de la información y las comunicaciones, las cuales facilitan que se pueda estar en contacto en tiempo real con el ente representado<sup>7</sup>.

*Características de la negociación.* La principal característica es que se conoce de antemano el procedimiento de negociación, al igual que ocurre con los mecanismos de negociación utilizados en el seno de los parlamentos estatales, entre los representantes de los diferentes partidos políticos. Por ello se acude al término de «Diplomacia parlamentaria», tal como se pone de manifiesto en la conocida obra de Jessup de 1956<sup>8</sup>, aludiendo a la técnica de negociación intergubernamental realizada bajo

---

<sup>6</sup> En este caso se utiliza el término «Diplomacia parlamentaria» respecto a la condición de las personas que participan en el proceso negociador, en torno a la que se ha abierto una importante línea de estudio basada en la cada vez mayor incidencia en la práctica, véase el estudio de F. W. WEISGLAS y C. BOER, «Parliamentary Diplomacy», *The Hague Journal of Diplomacy*, núm. 2, 2007, pp. 93-99.

<sup>7</sup> Véase el interesante trabajo de S. RIORDAN, *The Strategic Use of Digital and Public Diplomacy in Pursuit of National Objectives*, Barcelona, Focir, 2018.

<sup>8</sup> P. C. JESSUP, «Parliamentary Diplomacy», *RCADI*, 1956, I, t. 89, p. 186. El término también lo utiliza C. SEPÚLVEDA, «La diplomacia parlamentaria y la formación del nuevo orden jurídico internacional», *Libro homenaje a Miaja de la Muela*, Madrid, Tecnos, t. II, pp. 773-791.

reglas de procedimiento de un órgano internacional<sup>9</sup>, lo que permite al citado autor calificar a los Reglamentos de los órganos de normas de Derecho internacional público<sup>10</sup>. Las normas que regulan la negociación son, por tanto, fundamentales y su conocimiento es condición necesaria para las personas que participan en el proceso, si se quiere incidir en él.

El papel crucial de los Reglamentos de los órganos de las OOI es permeable<sup>11</sup>, en el sentido que a través de los actos del propio órgano es posible la adaptación a nuevas necesidades, sin que haya que reformar el tratado constitutivo. Además, en las conferencias internacionales celebradas bajo el paraguas de las OOI, suele pactarse un reglamento específico para la conferencia en cuestión. De esta forma, por tanto, se mantiene el carácter de una negociación pactada, conocida de antemano y flexible, tres rasgos que se convierten en la esencia del procedimiento de negociación.

Estas dos vertientes de la diplomacia multilateral son inseparables en el contexto de las OOI y, en especial, en el marco del «Sistema de NNUU», en el que se incluye el papel de las organizaciones regionales. Supone una de las piezas sobre las que se sustenta el orden internacional establecido en 1945 con el fin de la Segunda Guerra Mundial, formalizado en la Carta de las NNUU y, a mi juicio, subsumible en concreto en el art. 1-4 de la Carta.

Esta vía es permeable a los cambios que se han producido a lo largo de estos 75 años, y permite identificar elementos de evolución. Veamos algunos de ellos:

1. *Redefinición de conceptos*. Es muy ilustrativa la evolución de la noción de «mantenimiento de la paz y seguridad»<sup>12</sup>, concebida y centrada en el no recurso al uso de la fuerza armada entre Estados, y orientada a incorporar situaciones de conflictos internos, la lucha contra el *apartheid* o crisis sanitarias, como ocurrió en 2014 respecto a la crisis del ébola<sup>13</sup>.

Otro ejemplo de la redefinición de conceptos se da en el paso de la noción de «desarrollo económico» a la noción de «desarrollo sostenible». Efectivamente, los 75 años de vida de la ONU son claramente ilustrativos de cómo esta ha evolucionado: desde que iniciara su vida sin prever el subdesarrollo, se han proclamado cuatro decenios para el desarrollo, ha

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 185-186.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 230.

<sup>11</sup> Un ejemplo de ello es el Reglamento de la Asamblea General, el cual, hasta 2016, había sido objeto de 18 revisiones en forma de enmiendas y adiciones.

<sup>12</sup> V. ABELLÁN HONRUBIA, «La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y Seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política», *Hacia un nuevo orden internacional y europeo, homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 3-18.

<sup>13</sup> Véase A/RES/69/1, «Medidas para combatir el reciente brote de Ébola en África Occidental de 19 de septiembre de 2014» y Resolución 2177 (2014) de 18 de septiembre del CdeS.

surgido un «nuevo orden económico internacional», se han aprobado los objetivos del desarrollo del milenio y hasta hemos llegado a la Agenda 2015-2030<sup>14</sup>.

2. *La ampliación* se refiere no solo al elemento estatal en la toma de decisiones, sino que se refiere a la incorporación de representantes de otras OOII universales o regionales, ya sea con la condición de miembro<sup>15</sup>, con la condición de observador<sup>16</sup> —una fórmula bastante extendida—, representantes de organizaciones no gubernamentales —con especial relevancia las que ostentan el estatus consultivo en el ECOSOC—, empresas transnacionales... La ampliación de los actores con representación en el seno de la diplomacia multilateral es una de las reclamaciones para hacerla más efectiva. Asimismo, ha facilitado el desarrollo de lo que podría calificarse de «Diplomacia sectorial», consistente en añadir un adjetivo al término de diplomacia: económica, cultural, científica, del agua, deportiva, humanitaria<sup>17</sup>, entre otros calificativos.

3. *Tratar los temas de forma transversal* significa identificar las miradas desde las que se analiza un tema teniendo en cuenta la necesidad de cooperación y coordinación entre las diferentes OOII, ONG si procede, representantes parlamentarios o empresas multinacionales implicadas. Son significativas las plataformas web que, como ONU-WATER<sup>18</sup>, por ejemplo, permiten tratar transversalmente los temas aunando los recursos y distintas perspectivas.

4. *Articulación de nuevas modalidades de cooperación* dentro de las propias OOII. Entre los distintos métodos de cooperación que permiten mayor flexibilidad encontramos el Partenariado, las Alianzas, los Foros, como el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible<sup>19</sup>, o los Fondos.

Retomando la afirmación de que el multilateralismo es una característica del orden internacional, es importante recordar que este modo de proceder, los tipos de representación y los marcos de negociación propios del multilateralismo tienen como límite los principios estructurales

<sup>14</sup> A/RES/70/1, «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible», de 25 de septiembre de 2015.

<sup>15</sup> Como es la Unión Europea en la FAO o en la Autoridad de los Fondos Marinos.

<sup>16</sup> La Asamblea General el 9 de diciembre de 1994, decisión 49/426, «Cuestión de los criterios para la condición de observador en la Asamblea General», que queda reservada a las OOII y a los Estados. Lo que ha supuesto la entrada de un gran número de OOII intergubernamentales de todo tipo.

<sup>17</sup> A la que se dedicó el seminario celebrado en 2018, en el marco del Máster en Estudios Internacionales y se han publicado los resultados: A. BADIA MARTÍ y L. HUICI SANCHO (dirs.), *Nuevos planteamientos en diplomacia: la diplomacia humanitaria*, Madrid, Marcial Pons, 2020.

<sup>18</sup> Disponible en [www.unwater.org](http://www.unwater.org). Véase su gestación y significado en el Prólogo a la obra A. M. BADIA MARTÍ (dir.) y L. HUICI SANCHO (coord.), *Agua, recurso natural limitado; entre el desarrollo sostenible y Seguridad*, Madrid, Marcial Pons, 2018, pp. 21-25.

<sup>19</sup> A/RES/67/290 «Formato y aspectos organizativos del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible», de 9 de julio de 2013.

del Ordenamiento Jurídico Internacional. El profesor Antonio Remiro Brotons<sup>20</sup> llama la atención sobre ello cuando, al referirse a lo que debe entenderse por multilateralismo, afirma que:

«El número no basta para definir este concepto. Actuar en grupo, cuadrilla o manada, no es expresión de multilateralismo. Al grupo se le ha de agregar una determinada cualidad: el respeto a la ley (internacional), el encauzamiento de la acción colectiva, mediante esas instituciones representativas».

Un poco más adelante afirma:

«No hay un genuino multilateralismo sin respeto del Estado de derecho (internacional) y no hay mejor multilateralismo que el que se traduce en instituciones colectivas abiertas, sea en un plano universal o regional, bajo reglas que garantizan un cierto equilibrio entre los poderosos y los numerosos en sus diferentes combinaciones»<sup>21</sup>.

En este sentido, la crisis del sistema podría perpetuarse si no hay una predisposición, llegado el caso, a renunciar a los intereses particulares o a ser sensible a criterios de racionalización de base jurídica que permitan tener en cuenta otras formas e intereses en el momento de tomar decisiones. De no respetarse el marco jurídico normativo llegaremos, o podrá llegarse, a una tensión o enfrentamiento entre multilateralismo y unilateralismos.

## 2. ACCIONES RELEVANTES EN FAVOR DEL MULTILATERALISMO

La agenda internacional es sensible a la necesidad de abordar los temas universales de forma global, protegiendo los bienes de interés universal y previniendo las crisis multifacéticas. Para ello, se pone de manifiesto la necesidad de recordar y retomar el concepto de multilateralismo y su vinculación con el Derecho internacional, precisando su significado y, en definitiva, contrastando las acciones que van en su contra, tanto discursivas como plasmadas en comportamientos concretos. En este sentido, he seleccionado tres acciones de la agenda internacional que, si bien tienen distinto impacto, son todas representativas de la acción internacional que contribuye a poner al día la opción por la que optaron los redactores de la Carta cuando se refirieron a la concepción de orden mundial.

Estas tres acciones están vinculadas entre sí, tal y como se muestra en esta exposición, y son: 2.1. La posición de la UE ante el multilateralismo; 2.2. La Proclamación del 24 de abril como el Día internacional del multilateralismo y la Diplomacia para la Paz; y 2.3. El 75.º aniversario de las NNUU.

---

<sup>20</sup> A. REMIRO BROTONS, «Editorial, La declaración sobre los Principios cumple cincuenta años», *REDI*, vol. 72, 2020,1, pp. 17-25.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 23.

## 2.1. La posición de la Unión Europea (UE) ante el multilateralismo

La UE desde su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) ha mantenido y mantiene una posición relevante dentro del Sistema de NNUU<sup>22</sup>, potenciado desde el Tratado de Lisboa. Con dicho tratado, la UE alcanza una posición significativa dentro de la ONU, con mayores competencias que el estatus de observador, siendo considerado «observador reforzado», un estatus que no ostenta ninguna otra OI. Es a través de la resolución de la AG A/RES/65/276 sobre la «Participación de la Unión Europea en la labor de las Naciones Unidas», de 3 de mayo de 2011<sup>23</sup>, que queda establecida su implicación en el sistema universal.

La posición de la UE respecto a esta tendencia de intensificación del multilateralismo es de apoyo total, considerándolo la única forma a su alcance para resolver problemas globales<sup>24</sup>, y sosteniendo una postura pragmática orientada a poner en valor tanto su posición como la de sus Estados miembros.

La postura de Consejo<sup>25</sup>, en síntesis, consta de tres partes: en primer lugar, contribuir a fortalecer el orden internacional; en segundo lugar, establecer tres líneas de acción y en tercer y último lugar, identificar pasos concretos a realizar.

Como punto de partida y ante la realidad de las relaciones internacionales y la complejidad de los problemas globales a los que debe hacerse frente, el Consejo afirma:

*«The need to promote multilateral solutions, a key principle of the EU's international action under the Treaty on European Union, is more urgent than ever. As reflected in the Global Strategy on EU Foreign and Security Policy, multilateralism with the UN at its core is a cornerstone of the EU's external policy. Our interest lies in a multilateral system that is rules and rights-based, protects the global commons, promotes shared public goods, and delivers benefits for citizens in Europe and across the globe. Cooperation through effective multilateralism remains the best way to advance national as well as collective interests»<sup>26</sup>.*

Esta postura reafirma el peso de la UE y sus Estados miembros, quienes se encuentran, además, entre los principales contribuyentes dentro del Sistema multilateral de la ONU.

---

<sup>22</sup> Para seguir su postura es imprescindible acudir a la página <https://eeas.europa.eu>.

<sup>23</sup> Estatus que se alcanza después de un complejo proceso de negociación. Véase el estudio de estatus en A. M. BADIA MARTÍ, «Dimensión internacional de la Política marítima integrada: marco de acción en la Asamblea General de las NNUU», en L. CARBALLO PIÑEIRO, *Retos presentes y futuros de la política marítima integrada de la Unión Europea*, Barcelona, J. M. Bosch Editor, 2017, en concreto, pp. 528 a 533.

<sup>24</sup> Postura que ya sostiene en el debate del día 24 de abril al que me refiero en el apartado siguiente y Doc. A/73/PV.78, pp. 11-12.

<sup>25</sup> *EU action to strengthen rules-based multilateralism*, adoptado en la 3700th reunión del Consejo de 17 de junio de 2019 (Doc. 10258/19).

<sup>26</sup> *Ibid.*, Anexo, párr. 2, p. 2.