

Capítulo segundo

Los márgenes para el multilateralismo en el mundo actual

Anna María Badia Martí

Resumen

La aproximación jurídica internacional es el hilo conductor de esta aportación. La hipótesis de la que parto es considerar que el multilateralismo es parte del OJI y, por tanto, está sometido a parámetros jurídicos. Asimismo, es el multilateralismo la herramienta de cambio y evolución que ha permitido que siga existiendo un orden internacional, que tiene sus bases en el orden internacional de 1945. En este proceso de más de 75 años de vigencia, el llamado orden internacional ha navegado en los diferentes cambios de la sociedad internacional.

La propuesta para el estudio del multilateralismo, en los términos señalados, se concreta en la práctica internacional dentro del Sistema de NN. UU. en relación con la Agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible y la Cumbre del futuro convocada para septiembre de 2024. Los ámbitos materiales de referencia son: la seguridad internacional, el cambio climático y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones.

Palabras clave

Ordenamiento jurídico internacional, Multilateralismo, Agenda 2030, Desarrollo sostenible, Cumbre del futuro que queremos.

Margins for multilateralism in current World

Abstract

The international legal approach is the leifmotiv of this paper. The hypothesis on which I base my argument is to consider that multilateralism is part of international Law and therefore subject to legal parameters. Multilateralism is also the instrument of change and evolution that has allowed the continuation of an international order that has its foundations in the international order of 1945. In this process of more than 75 years, the so-called international order has navigated the different changes in international society.

The proposal for the study of multilateralism, in the aforementioned sense, is materialised in international practice within the UN system in relation to: the 2030 Agenda for Sustainable Development and the Summit of the Future convened for September 2024. The material areas of reference are: international security, climate change and new information and communication technologies.

Keywords

International legal order, Multilateralism, Agenda 2030, Sustainable development, Summit of the future we want.

1. Planteamiento

Probablemente, estamos todos de acuerdo en considerar que la geopolítica del poder incide directamente en la estructura del Ordenamiento Jurídico Internacional (OJI). Es frecuente, especialmente en épocas de crisis y de cambios sociales y económicos, que se pueda llegar a considerar que el ejercicio del poder está al margen del Derecho en general y del OJI, en particular. Se manifiesta como dos líneas paralelas que no se van a encontrar: el poder y el OJI. Desde mi perspectiva, esta situación se da, pero no me conduce a negar la existencia del OJI, ni a relegar la estructura jurídica a pautas morales, es decir, a eliminar del Derecho su esencia: ser el instrumento que ordena las relaciones, en este caso internacionales, y que el incumplimiento de las normas (legales y legítimas) conlleva la responsabilidad que el propio ordenamiento determina. No admitir la existencia de unas normas jurídicas que contribuyen al establecimiento de la estructura de la sociedad Internacional (normas estructurales) es devolvernos, sin acudir a la máquina del tiempo, al siglo XIX. Además, el OJI es especialmente permeable a las estructuras de poder. No es ninguna revelación afirmar que el Derecho es elemento de dominación, es decir, en otras palabras, es un instrumento del poder.

Bajo esta aproximación, desarrollaré este artículo sobre los «márgenes del multilateralismo», dirigido a mostrarlo como elemento que fundamenta la existencia del OJI y que es la vía de legalidad y legitimidad del mismo.

El OJI establecido después de la Segunda Guerra Mundial es nuestro punto de partida¹. Se encuentra en la Carta de las NN. UU. y ha favorecido el establecimiento de marcos normativos globales en materias de interés a su vez universal². Esta realidad nos permite hablar, en el mundo actual, de OJI universal y de que este coexiste con conjuntos normativos regionales, incluso particulares, y que está inmerso en un proceso de sectorialización.

¹ Punto de partida del orden internacional que atraviesa aspectos muy difíciles de auténtica crisis como es la inmediatez que nos proporcionan las nuevas tecnologías, la profunda crisis sanitaria de la covid, el aumento de la «desigualdad» o guerras de agresión.

² Entre las que puede señalarse sin temor a equivocarnos, Derecho internacional de los humanos, Derecho internacional humanitario, Derecho del mar, Derecho económico internacional y Derecho diplomático y consular.

Este desarrollo normativo se sustenta en un OJI que se fundamenta, en primer lugar, en la universalización del Estado soberano con base territorial. En segundo lugar, el establecimiento de marcos de cooperación institucionalizado entre los Estados a través de la atribución de competencias a las Organizaciones Internacionales (OOII), en concreto, al Sistema de NN. UU³. En tercer lugar, el reconocimiento de principios jurídicos estructurales del OJI, dirigidos a los sujetos de la sociedad internacional, que establecen pautas de comportamiento para todos los Estados⁴.

La aproximación jurídica internacional es el hilo conductor de esta aportación. La hipótesis de la que parto es considerar que el multilateralismo es parte del OJI y, por tanto, está sometido a parámetros jurídicos. Asimismo, es el multilateralismo la herramienta de cambio y evolución que ha permitido que siga existiendo un orden internacional, que tiene sus bases en el orden internacional de 1945. En este proceso de más de 75 años de vigencia, el llamado orden internacional ha navegado en los diferentes cambios de la sociedad internacional⁵ y se ha visto sometido a diferentes calificaciones que ilustran su vigor y capacidad de liderar, o no, los retos a los que se enfrenta. Se califica de: nuevo orden, el fin del orden internacional, un orden en transición... (Barber); variaciones de las calificaciones usadas que reflejan los cambios sufridos en la sociedad internacional y los retos a los que se enfrenta.

Colocar el multilateralismo en el eje central del orden internacional actual ha de permitirnos valorar donde «está» o, mejor dicho, qué papel juega dentro del propio ordenamiento para cumplir las funciones que se esperan de él. Junto a ello, también nos permitirá valorar la flexibilidad del proceso y la capacidad de incorporar nuevas técnicas. Mi estudio está dirigido a conocer la potencialidad real del multilateralismo y, cómo no, valorar sus aportaciones, esto es, tal como se enuncia en el título del capítulo, establecer sus «márgenes».

³ Una noción simple de lo que cabe entender por sistema de NN. UU.: el conjunto de organismos especializados vinculados a NN. UU. a través de los artículos 57 y 63 de la Carta y el conjunto de OOII universales y regionales que no siguen la vinculación por el sistema indicado, sino que han elaborado acuerdos *ad hoc*. Termino que se delimita en el apartado 3.

⁴ Los principios estructurales son el punto de inflexión que permite hablar del paso del Derecho internacional clásico al Derecho internacional contemporáneo (Casado Raigón, R. (2020). *Derecho internacional*, cuarta edición edit. Tecnos, pp. 35 y ss.).

⁵ R. Mesa identifica tres revoluciones: colonial, social y científico/ técnica.

La sociedad internacional debe organizar y resolver una serie de temas de dimensión internacional, es decir, que no se circunscriben a los límites de la frontera estatal (Truyol) y que forman parte de lo que llamamos «agenda internacional». Algunos de ellos son verdaderos retos, bien porque son nuevos, bien porque son cuestiones clásicas no resueltas satisfactoriamente para una mayoría de los implicados. Para la solución de estos problemas, la herramienta que se dispone es el pacto, entre los interesados, y la forma de alcanzarlo es en el marco multilateral que proporcionan las OOI, a las que se acudirán con mayor o menor intensidad.

En este estudio se seleccionan tres temas: cambio climático, nuevas tecnologías y seguridad⁶. No son temas elegidos al azar. Los tres responden a «bienes públicos globales»⁷. Tanto para fijar los conceptos como para establecer las políticas públicas y tomar medidas, entre las que se incluyen medidas de carácter normativo, el tratamiento de estos temas requiere, solo puede ser realizado, a través del multilateralismo. Pretendo demostrar esta afirmación a lo largo de este estudio.

El tema central de nuestro trabajo es «la seguridad», pero entiendo oportuno incorporar los otros dos por diversas razones. La primera es por la concepción, transversal e interdependiente, de los bienes públicos globales⁸. En segundo lugar, son bienes de diferente naturaleza e irrumpen en la agenda internacional en diferentes etapas⁹. Tercero, no menos importante, los que participan en la toma de decisiones son distintos, es decir, los que tienen mayor capacidad de incidir son sujetos distintos en cada uno de los temas señalados, lo que cambia, sin lugar a duda, el proceso formal de la toma de decisiones. Todo ello, ha de permitirnos dotar de contenido a lo que entendemos por multilateralismo; y responder a la cuestión de si los temas de la agenda internacional requieren del recurso del multilateralismo para su tratamiento y para llegar a posiciones comunes.

⁶ Utilizo el término seguridad por considerar que engloba el de «poder militar».

⁷ No existe un concepto consensuado de bienes públicos globales, pero se suele entender por tales aquellos que no puede satisfacer un Estado individualmente y porque afectan al bienestar de la humanidad en su conjunto. Se incluye la paz, el medio ambiente... y otros más instrumentales, como la regulación de la aviación civil, por poner un ejemplo.

⁸ Que se desarrolla en el apartado 3 del sumario.

⁹ 1.º seguridad, 2.º cambio climático, 3.º Nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

Brevemente y a modo ilustrativo, quiero aportar a continuación unos apuntes sobre cada uno de ellos¹⁰. La seguridad internacional es un término omnicomprendivo. Desde el orden internacional establecido en 1945, es ya parte sustancial del mismo y, probablemente, es uno de los fundamentos claros que condujeron a su establecimiento. La aportación fundamental es la prohibición general del uso de la fuerza, como herramienta de las relaciones internacionales, y el establecimiento del «sistema de seguridad colectiva» lo que implica la creación de fuerzas multilaterales bajo el mando del comité de estado mayor (Cap VII de la Carta). Este sistema de seguridad colectiva no se ha puesto en marcha. Aquí se trata de analizar qué se ha utilizado durante estos 78 años de vigencia desde la perspectiva del multilateralismo, preguntarnos por qué tiene tanto vigor la geopolítica que relega las medias colectivas y, en definitiva, si podemos mantenernos en los términos actuales de la seguridad en el OJI a la vista de la guerra de Ucrania y la renovada guerra de Gaza¹¹.

Las consecuencias del cambio climático nos conducen a la paulatina eliminación, no solo de las condiciones de vida, sino de la vida misma. Para hacerles frente, se precisa de una contundente acción jurídica, acción que se inicia en 1992 con la conferencia de Río y continúa con luces y sombras en la actualidad en torno al Convenio marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.

Las nuevas tecnologías de la información y las telecomunicaciones, salvo los aspectos que afectan a la seguridad, no conducen a la eliminación de la sociedad y su entorno, pero sí se corre el peligro de alteraciones profundas en el ejercicio de los derechos humanos, el conocimiento (infografía) y, en definitiva, la cooperación internacional.

La propuesta para el estudio del multilateralismo, en los términos señalados, se concreta en la práctica internacional dentro del Sistema de NN. UU., respecto a la práctica del Sistema el objeto de estudio es la Agenda 2030 sobre el desarrollo sostenible y la Cumbre del futuro.

¹⁰ Se desarrolla en el punto 4 del sumario bajo el enunciado «Ámbitos materiales».

¹¹ Estos días, octubre de 2023, asistimos a una contradicción jurídica de calado. El Gobierno de EUA en la guerra de agresión de Rusia a Ucrania, apoya y asiste a Ucrania; en el renovado conflicto entre Palestina e Israel en la franja de Gaza, apoya a la potencia ocupante de los territorios palestinos, Israel. Visto en estos términos, el OJI estorba.

La Agenda 2030 sobre el «desarrollo sostenible» tiene diecisiete ODS¹², que marcan la pauta, como veremos, para el tratamiento transversal e interdependiente de los ODS. En relación con los preparativos de la Cumbre del futuro, a celebrarse en septiembre de 2024, es importante porque está dirigida a formular un nuevo pacto multilateral sobre el «futuro que queremos». Esta se plantea a iniciativa del secretario general, De Oliveira Guterres, y es complementaria al contenido de la Agenda 2030.

El estudio de la práctica internacional va precedido de un apartado introductorio, de carácter teórico, referente al OJI. En él se esbozan las líneas generales del mismo y la consideración del término multilateralismo como concepto jurídico que es parte de este. Mi postura sobre el OJI se basa en que la primera función del Derecho es ordenar las relaciones y, en supuestos excepcionales, el castigo. Debemos recordar que los primeros responsables de la aplicación del OJI son todos y cada uno de los Estados que deben incorporarlo a sus ordenamientos internos. Al igual que ocurre internamente en los Estados, en el plano internacional o universal los intereses políticos, económicos y de seguridad priman frente a la preocupación de su tratamiento jurídico. La dimensión jurídica de los intereses toma relevancia cuando necesitamos la estructura jurídica para dar estabilidad a la gestión de los temas que preocupan y cuando hay detrás intereses controvertidos que precisan de la estabilidad que proporciona el Derecho.

El estudio realizado debe terminar con unas consideraciones finales, dirigidas a sustentar mi posicionamiento, de considerar que el multilateralismo, con sus múltiples manifestaciones, es hoy una necesidad (SG: NN. UU.), cuando se trata de afrontar bienes públicos globales, en cuyo caso el multilateralismo está condicionado por la materia y las funciones que cumple el OJI.

Los párrafos precedentes marcan el enfoque que le doy a los «márgenes del multilateralismo» en este *Cuaderno*. Ello no significa que se deje de lado o se obvie la realidad de crisis profundas en las que estamos inmersos, en algunos supuestos, crisis de dimensiones catastróficas. Al contrario, se trata de ver qué tenemos a nuestro alcance que pueda servir para corregir y hacer frente a los retos a los que nos enfrentamos. En definitiva, se trata de incorporar la dimensión jurídica internacional en el estudio de las cuestiones internacionales.

¹² Objetivos del Desarrollo Sostenible.

2. Orden internacional

El orden internacional actual se inicia con el fin de la Segunda Guerra Mundial, plasmado en el texto de la Carta de las NN. UU. Es la primera vez que se formula un orden con vocación de ser universal, su fundamento y estructura perdura en el orden internacional de nuestros días, aunque con variaciones en su determinación y períodos de crisis.

Este orden internacional se fundamenta, como se apunta en el capítulo introductorio, en primer lugar, en la universalización del Estado soberano con base territorial. En segundo lugar, el establecimiento de marcos de cooperación institucionalizado entre los Estados a través de OOII¹³. En tercer lugar, el reconocimiento de principios jurídicos estructurales del OJI, dirigidos a los sujetos de la sociedad internacional, que establecen pautas de comportamiento para todos los Estados. Además, ha facilitado un desarrollo normativo internacional sin precedentes y ha incorporado nuevas materias objeto de regulación.

Me referiré al marco de referencia de este orden internacional para, a continuación, referirme al multilateralismo y su significado como parte del mismo.

2.1. Marco de referencia

El marco de referencia es la Carta de las NN. UU. Texto jurídico que goza de una doble naturaleza: establecer las líneas directrices del orden internacional y ser, al mismo tiempo, el tratado constitutivo de la organización de las NN. UU.

Hay un reconocimiento formal de que el texto se concibe como las pautas del orden internacional¹⁴, por establecer un rango jerárquico de las disposiciones de la Carta frente a otros tratados internacionales¹⁵.

Sin embargo, es oportuno recordar, desde la perspectiva de la técnica jurídica, que la importancia de la interpretación de los tratados constitutivos de las OOII es a través de los órganos de la organización que proporcionan una «interpretación evolutiva»

¹³ El conocido como Sistema de NN. UU.

¹⁴ Se utiliza el paralelismo de ser una «Constitución» para la Sociedad Internacional.

¹⁵ Artículos 2.6.º y 103 de la Carta,

de acuerdo con los propósitos de la Organización¹⁶ y compatible con los principios fundamentales del Derecho internacional «[...] a menudo reafirmados, iniciados y promovidos por las mismas organizaciones»¹⁷ tal como se propone por el prestigioso Institut de droit Internationales (IDI) en 2021.

La aportación del IDI nos dice las líneas de trabajo para establecer el marco de referencia y en concreto a los principios estructurales del OJI, establecidos en el artículo 2 de la Carta, los cuatro primeros¹⁸, completados por la Resolución 2625(XXV) «Declaración sobre los Principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la carta de las Naciones Unidas»¹⁹, que le añade tres principios más²⁰. A estos siete principios han de añadirse los derechos humanos internacionalmente reconocidos²¹.

La incorporación de estos principios estructurales son la pieza clave del Derecho internacional contemporáneo y que, desde su incorporación, hoy puede afirmarse que constituyen normas imperativas (*ius cogens*²²) frente a las dispositivas de libre elección por los Estados de prestar el consentimiento a una norma. El carácter imperativo de los principios estructurales significa que el contenido de sus obligaciones es de naturaleza *erga omnes*, quedando fuera del expreso consentimiento del Estado para determinar su obligatoriedad. El resultado es la existencia de jerarquía normativa en el OJI²³.

¹⁶ Véase la resolución del Institut de Droit Internationales (IDI), de 4 de septiembre de 2021, «Limites à l'interprétation évolutive des actes constitutifs des organisations du système des Nations Unies par leurs organes internes».

¹⁷ *Ibid.* párr. 4 de la citada resolución.

¹⁸ Principio de buena fe, igualdad soberana, arreglo pacífico de controversias y prohibición del uso de la fuerza armada.

¹⁹ De 24 de octubre de 1970. Resolución, sobre la que existe unanimidad de que es la interpretación evolutiva del artículo 2 de la Carta.

²⁰ Autodeterminación de los pueblos coloniales, cooperación internacional y no intervención en los asuntos internos de los Estados.

²¹ Resultado del compromiso asumido por los redactores de la Carta en el artículo 55 c) y que dio lugar a la Declaración universal de los derechos humanos (A/RES/217 A [III]), de 10 de diciembre de 1947).

²² «Normas de importancia esencial para la comunidad internacional en su conjunto» (art. 53 del convenio de Viena de 1969) y que comportan la nulidad de las normas contrarias a la mismas.

²³ La CDI se ha ocupado de estas cuestiones. Efectivamente, en 2014, incluye el tema del *ius-cogens* en sus trabajos y nombra un relator especial. En 2022 se elaboran veintitrés conclusiones sobre las normas imperativas y su repercusión en materia de responsabilidad (Doc. A/CN.4/748 de 13 de enero de 2022).

La necesidad de establecer principios estructurales con contenido normativo imperativo es necesario en la medida que se necesita del recurso al Derecho para asegurar la consecución de los valores comunes de la sociedad internacional: paz, seguridad, cooperación y respeto a los derechos humanos fundamentales²⁴. La relación valores de la sociedad internacional con principios estructurales se refiere a la estructura jurídica, aproximación formal al Derecho, que nos conduce a la consideración del OJI como «conjunto sistematizado de normas». Ahora bien, la necesidad de principios estructurales de la sociedad internacional tiene a su vez una dimensión sociológica, la de asegurar la estructura de base: el Estado soberano organizado territorialmente.

Además de asegurarnos el papel central del Estado el orden establecido, también cuenta con las OOII, en concreto la Carta prevé como propósito que la Organización de NN. UU., sirva: «[...] de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes»²⁵. Los términos servir de «centro armonizador» nos conduce al establecimiento del Sistema de Naciones Unidas²⁶. Esto significa otorgar competencias a las OOII del sistema para que contribuyan a los objetivos de cada OOII y, por tanto, al desarrollo del Orden internacional establecido²⁷.

La incorporación de las OOI, sujetos de Derecho internacional, como parte del orden internacional nos conduce al tema central de este estudio: el multilateralismo.

2.2. Multilateralismo, concepto jurídico internacional

El término multilateralismo se opone al término unilateralismo y su antagonismo reside en la forma de gestionar los intereses individuales. Efectivamente, el multilateralismo significa defender el interés individual en un contexto de intereses compartidos (objetivos de las OOII) y llegar a una posición común; el unilateralismo no necesita compartir nada, se toma la decisión y se actúa. No hace falta insistir que optar por una fórmula u otra es una cuestión de poder, pero no exclusivamente, también está condicionado por el hecho al que nos enfrentamos y debe solucionarse.

²⁴ Valores recogidos en el artículo 1 de la Carta.

²⁵ Artículo 1, párr. 4 de la Carta de las NN. UU.

²⁶ Previsto en los artículos 57 y 63 de la Carta de las NN. UU. Véase nota 3 de este trabajo.

²⁷ Se desarrolla en el punto 3 del sumario.

La existencia de «bienes comunes globales» y «bienes públicos globales» nos conducen forzosamente a un proceso multilateral.

Multilateralismo va de la mano del término «diplomacia multilateral» conceptuándola como: defender los intereses individuales, en este caso los Estados, en un contexto de definición de unos objetivos comunes, que están determinados por los objetivos de la organización internacional, y de acuerdos con los principios estructurales del OJI antes identificados.

Desde esta aproximación, es necesario ver cómo desempeñan la labor de negociación dentro de los órganos de las organizaciones internacionales, para llegar a un pronunciamiento por parte de la misma y que se convertirá en un «Acto» de la organización, cuyo contenido será distinto de la postura individual de los que han participado en su redacción²⁸. En estos términos, mantenemos el multilateralismo en el marco de las OOII, donde no me constan voces en contra de equiparar multilateralismo con mecanismo de negociación en las OOII. La cuestión que se plantea, desde el Derecho de las OOII es si incluimos exclusivamente como OOII las que son sujetos de Derecho internacional o se amplía a otras manifestaciones de «organizaciones» internacionales que no son sujetos de Derecho internacional. Dejo el tema apuntado, no creo que sea el momento en estas páginas de resolverlo, pero sí identificarlo por su importancia en el estudio del Derecho internacional y las relaciones internacionales.

La postura que defiendo es que el ejercicio de un proceso negociador multilateral está sometido, para ser considerado como tal, a tres requisitos de carácter normativo y que inciden en dicho proceso.

2.2.1. Primero: sometimiento al Orden Jurídico Internacional

Probablemente, es obvio, pero no está de más recordarlo. El destinatario del orden internacional es el Estado y, por su propia naturaleza, tiene su existencia (noción de soberanía) y las relaciones entre iguales en normas jurídicas internacionales que no pueden soslayarse por actuar en un marco multilateral.

²⁸ Característica central de lo que significa la conceptuación de una organización internacional como sujeto de Derecho internacional. El profesor Díez de Velasco define las OOII como: asociaciones voluntarias de Estados, creadas por tratado con unos objetivos y unos órganos propios capaces de manifestar una voluntad distinta y separada de los que participan.

Los principios rectores en este caso son: el principio de igualdad soberana, el principio de cooperación internacional y principio de buena fe. Cooperación, en el sentido de que nos proporciona la mejor solución y que, en definitiva, viene impuesto por el reconocimiento mutuo. Se está en un proceso de negociación, por tanto, el control jurídico y político de actuar conforme al OJI recae en el propio Estado que participa. En este punto, es importante tener en cuenta cuál es la política que sigue el gobierno del Estado y si sirve cualquier forma de gobierno para respetar el orden internacional. Visto en estos términos, eminentemente formalista, podría concluir que el unilateralismo responde a unas formas de gobierno determinadas.

2.2.2. Segundo: defensa de intereses legítimos en el contexto de objetivos comunes

El marco jurídico es el tratado constitutivo de la organización internacional que actúa de paraguas en ejercicio de sus competencias en el cumplimiento de sus objetivos.

En él, la defensa de los intereses legítimos no recae exclusivamente en los Estados²⁹. A ellos se suman representantes de organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales o que, incluso, pueden participar individuos a título personal por sus conocimientos o en representación de empresas o representantes de los parlamentos³⁰. Estamos ante un proceso abierto de carácter inclusivo.

Serán siempre personas acreditadas como representantes del ente en concreto al que representan ante la organización internacional, en cuyo seno se realiza el proceso negociador y defienden la posición de sus intereses. Estas recibirán instrucciones del ente al que representan, sobre ello señalar la importancia que tienen

²⁹ Los Estados miembro de las OOI 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. Figura que se contempla en los acuerdos de Sede y 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 Estados

³⁰ 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 Weisglas, F. W y Boer, C. *Parliamentary Diplomacy*. En: *The Hague Journal of Diplomacy* 2 (2007), p. 93-99.

y seguirán teniendo la tecnología de la información y las comunicaciones, que han facilitado que se pueda estar en contacto en tiempo real con el representado³¹.

Ampliar la diplomacia multilateral a otros entes distintos de los Estados tiene consecuencias en el mecanismo de negociación. En una primera aproximación es un componente altamente positivo, en el sentido de democratización de las relaciones internacionales, sea un ejemplo la participación de los entes subestatales en la diplomacia multilateral³², lo que sin lugar a dudas contribuye a un mayor conocimiento del objeto a tratar y así se manifiesta en la Agenda internacional.

La ampliación de los actores en el mecanismo de negociación plantea el reto de cómo se articula la representación de los diferentes entes que no están en el entorno de la representación estatal, totalmente reglamentada desde el Derecho diplomático y consular.

Las OOII en general, y el Sistema de NN. UU. en particular, distinguen entre la condición de miembro y otras formas de participación, lo que permite solucionar el reto planteado. Ejemplos de las soluciones utilizadas son: ampliar la condición de miembro a entes que no sean estatales como las OOII universales o regionales que alcanzan esta condición³³, en este caso la legitimidad de la representación queda subsanada por el conjunto de privilegios e inmunidades derivados de la subjetividad internacional; otra fórmula, en este caso de participación como observador³⁴, o representantes no gubernamentales, con especial relevancia de las que ostentan el estatus consultivo en el ECOSOC.

La ampliación de los actores con representación en el seno de la diplomacia multilateral ha facilitado el desarrollo de lo que podría calificarse de diplomacia sectorial, es decir, añadiendo un adjetivo al término de diplomacia: diplomacia económica, diplomacia humanitaria³⁵, diplomacia del agua, entre otros calificativos.

³¹ Véase el interesante trabajo de Riordan, S. *The Strategic Use of Digital and Public Diplomacy in Pursuit of National Objectives*. Edit. Focir.

³² Cornago, N. (2013). *Plural Diplomacies: Normative, Predicaments and Funtcional imperatives*. Brill.

³³ Como es la Unión europea en la FAO o en la Autoridad de los Fondos Marinos.

³⁴ Asamblea General, 9 de diciembre de 1994. Decisión 49/426. «Cuestión de los criterios para la condición de observador en la Asamblea General», la condición de observador queda reservada a las OOII y a los Estados. Lo que ha supuesto la entrada de un gran número de OOII de todo tipo; todas ellas, en principio, sujetos de Derecho internacional.

³⁵ A la que se dedicó el seminario celebrado en 2018, en el marco del máster en Estudios Internacionales y se han publicado los resultados. Badia Martí, A. y Huici

2.2.3. Tercero: conocer 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, se acude al término de «Diplomacia parlamentaria», tal como se pone de manifiesto en la conocida obra de Jessup de 1956³⁶, aludiendo a la técnica de negociación intergubernamental y realizada bajo reglas de procedimiento de un órgano internacional³⁷; ello permite calificar a los Reglamentos de los órganos de normas de Derecho Internacional público³⁸.

Las normas que regulan la negociación son por tanto fundamentales, y su conocimiento es condición necesaria de las personas que participan en el proceso, si se quiere incidir en él.

El papel crucial de los Reglamentos de los órganos de las OOII es permeable³⁹, en el sentido que a través de los actos del propio órgano es capaz de adaptarse a nuevas necesidades, sin necesidad de acudir a la reforma del tratado constitutivo. Además, en las conferencias internacionales, celebradas bajo el paraguas de las OOII suele pactarse un reglamento específico para la conferencia en cuestión. Se mantiene, por tanto, el carácter de ser una negociación pactada y conocida de antemano y flexible en la esencia del procedimiento de negociación.

En otras palabras, conocemos de antemano cómo será el proceso de negociación; en consecuencia, si una parte interesada tiene liderazgo suficiente tendrá la posibilidad de encontrar el consenso necesario para elegir el procedimiento público de negociación; encargar el marco de negociación a uno u otro órgano de una u otra organización internacional o cambiar el proceso de negociación.

Como ejemplo, me pregunto si el convenio marco para el control del tabaco de la OMS de 2003, elaborado hasta la manifestación del consentimiento por la Asamblea de la OMS tendría el mismo

Sancho, L. (dir.). (2020). *Nuevos planteamientos en diplomacia: la diplomacia humanitaria*. Marcial Pons.

³⁶ Jessup, P.C. (1956). *Parliamentary Diplomacy*. *RCADI*, I. Tomo 89, p. 186.

³⁷ *Ibid.* pp. 185 y 186.

³⁸ *Ibid.* p. 230.

³⁹ Un ejemplo de ello es el Reglamento de la Asamblea General. Hasta 2016 ha sido objeto de dieciocho revisiones en forma de enmiendas y adiciones.

contenido de elaborarse bajo el paraguas del Consejo Económico y Social o la Asamblea General de las NN. UU. A mi juicio, la respuesta es no. Tengo la convicción de que la forma y el fondo en un proceso negociador están íntimamente relacionados.

En resumen, se acudirá a la diplomacia multilateral para: 1) tratar o prefigurar temas de interés común; 2) identificar puntos de consenso en procesos dirigidos a la elaboración de tratados internacionales; 3) decidir medidas normativas, operativas o que requieran acción en órganos de OOII que tengan competencias para ello. La gestión de temas vinculados a los objetivos de una organización internacional nos indica que estamos en un marco jurídico de funcionamiento en el que concurren: los principios estructurales del OJI, el derecho de las OOII y las legislaciones internas. Lo que conduce a procesos públicos con actas taquígráficas y la aportación de contemplar los diferentes intereses en presencia. Valoro esta aportación de las OOII de genuina y, en muchos casos, de imprescindible para que el Derecho cumpla las funciones que le son propias, y no al servicio de unos pocos.

El elemento discrecional radica en la elección del marco de negociación. Efectivamente, cada OOII tiene un traje a medida en su tratado constitutivo para conciliar las posturas que concurren en la determinación de los objetivos; lo cual sigue siendo positivo. La alternativa a desmarcarnos del multilateralismo, conduce a la adopción de medidas unilaterales o bien acudir a alianzas *ad hoc*, sin saber muy bien el criterio de participación y sin estar obligado a la publicidad de las negociaciones. El resultado son procesos opacos, deslegitimados y, potencialmente, incluso contrarios al OJI; a ello ha de añadirse, que si el objetivo es gestionar un bien público global estamos aplazando su gestión. Desde mi punto de vista, no establecer las pautas de comportamiento para proteger y beneficiarnos de un bien público global en el momento que surge la necesidad de hacerlo es iniciar, probablemente, una controversia.

El profesor Antonio Remiro Brotóns⁴⁰ llama la atención sobre ello y, refiriéndose a lo que debe entenderse por multilateralismo, afirma:

«El número no basta para definir este concepto. Actuar en grupo, cuadrilla o manada, no es expresión de multilatera-

⁴⁰ Remiro Brotóns, A. (2020). Editorial. La declaración sobre los Principios cumple cincuenta años. En: *REDI*. Vol. 72, 1, pp. 17-25.

lismo. 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»⁴¹.

En este sentido se focaliza la crisis del sistema: mostrarse reacio al multilateralismo, no renunciar a los intereses particulares a cualquier precio y no ser sensibles a criterios de racionalización, de base jurídica, que comporte tener en cuenta otras formas e intereses en el momento de tomar decisiones, conduce al resultado de confrontación entre multilateralismo y unilateralismos, y probablemente entrará en juego el término crisis.

El profesor Yves Daudet⁴², pone claramente negro sobre blanco el significado del abandono del multilateralismo en situaciones globales de crisis e incertidumbre debido a: crecimiento del populismo, vuelta al antisemitismo, urgencia climática, riesgos terrorista, ciberseguridad e islamofobia. Aboga por el multilateralismo, pero siempre atento a reformulaciones. Se muestra partidario de él, por ser un medio de expresión tanto de la política individual de los Estados como expresión del interés general; desarrolla esta concepción poniendo el acento en ser un medio de acción y una «institución», como categoría jurídica, al equipararlo a la existencia de OOII.

3. Sistema de NN. UU.

Bajo este enunciado se recogen dos cuestiones. La primera, denominada «cuestiones previas», tiene un marcado carácter conceptual y sugiere cómo debe considerarse hoy, 2023, el conocido como Sistema de NN. UU. y cuál ha sido su aportación en la interpretación de la Carta, tal como he apuntado en el plantea-

⁴¹ *REDI*. (2020). Vol. 72, 1, pp. 23.

⁴² Daudet, Y. (2019). 1919-2019, le flux du multilateralisme. *R.C.A.D.I.* Vol. 403, pp. 17-47.

miento y siguiendo la recomendación del IDI⁴³. La segunda cuestión se refiere a la aportación de las Agendas del Sistema: la del desarrollo sostenible y la Agenda de futuro que está en proceso de elaboración.

3.1. Cuestiones previas

El sistema de NN. UU. diseñado en la Carta de las NN. UU.⁴⁴ prevé un entramado de relaciones entre OOII intergubernamentales basadas en el principio de especialización. Efectivamente, el diseño del «Sistema» es tener una organización internacional central –NN. UU.– con amplias competencias en el mantenimiento de la paz, e incorporar la práctica ya iniciada antes de la Primera Guerra Mundial⁴⁵, vinculando a OOII, sujetos de Derecho internacional, competentes en materias específicas y que venían funcionando desde la etapa de la Sociedad de Naciones⁴⁶. A este diseño se van incorporando nuevas OOII en atención a las necesidades que se presentan, dando respuesta a la de gestión de intereses comunes en torno a un «bien público global»; se convierten en una herramienta de los Estados.

Cada OOII tiene su propio tratado constitutivo, con unos objetivos concretos y con competencias atribuidas que ejecutan sus órganos diseñados para contribuir a los objetivos de la organización. Por tanto, los mecanismos de funcionamiento –competencias atribuidas, organigrama y sistema de votación– se construyen en atención a la realidad del momento en torno a un tema. Son casi los mismos Estados en cada una de ellas, pero actúan con distinto ropaje; el tratado constitutivo es el que facilita la adecuación de la estructura orgánica y competencias de la organización internacional al tema en concreto al que se dedican según sus objetivos. No voy a extenderme en ello, basta con recordar el nacimiento de los BRICS en oposición al sistema financiero internacional del Grupo del Banco Mundial y Fondo Monetario; o bien la composición del órgano ejecutivo de la OACI⁴⁷ compuesto de 36 miembros de los 193 Estados miembro, elegidos en atención a

⁴³ Resolución del Institut de Droit Internationales (IDI), de 4 de septiembre de 2021: «Limites à l'interprétation évolutive des actes constitutifs des organisations du système des Nations Unies par leurs organes internes».

⁴⁴ Apuntado ya en la nota 34 de este trabajo.

⁴⁵ Como es la Unión Postal Universal, establecida en 1874.

⁴⁶ Como es la Organización Internacional del trabajo (OIT).

⁴⁷ Organización de la Aviación Civil.

tres criterios: a la importancia del Estado en el transporte aéreo, Estados que más contribuyen a proveer instalaciones y servicios para la navegación (grupo del que forma parte España) y Estados que aseguran el criterio de distribución geográfica equitativa.

Este grupo de OOII se llaman organismos especializados⁴⁸ en el momento que elaboran un acuerdo de vinculación con NN. UU.⁴⁹.

En este entramado de relaciones entre sujetos de Derecho internacional se han incorporado al Sistema de las NN. UU. «entes» creados por la AG o el ECOSOC⁵⁰ y de diversa naturaleza, que suelen disponer de presupuesto propio e independiente del presupuesto ordinario de la organización internacional. Se incluye en esta categoría un grupo importante de «entes»; sirvan de ejemplo los que a mi juicio son más significativos: ONU mujeres, PNUD, PNUMA, y UNICEF⁵¹.

A ello se le suman OOII sujetos de Derecho internacional que no siguen el acuerdo de vinculación de los previstos en la Carta, es decir no ostentan la denominación de organismos especializados ni las obligaciones que se derivan de ella, tienen otras obligaciones diferentes diseñadas con mayor exclusividad de forma *ad hoc*⁵², como son los acuerdos de vinculación, que tiene la OMC⁵³, la OIM⁵⁴ o, incluso, la UE⁵⁵.

La exposición hecha indica que el Sistema de NN. UU. es un marco de relaciones entre NN. UU. y los organismos especializados, establecidos en virtud de la Carta; programas y *entes* crea-

⁴⁸ De acuerdo con el artículo 57 de la Carta.

⁴⁹ Previsto en el artículo 63 de la Carta.

⁵⁰ Creados en el ejercicio de sus competencias de establecer órganos subsidiarios (artículo 7 de la Carta).

⁵¹ Es muy útil acudir a la web de NN. UU., en concreto al apartado del Sistema, para ver quién forma parte. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/un-system>

⁵² Cada uno de los acuerdos de vinculación que otorgan la condición de organismos especializados también es *ad hoc* especial para cada OOII.

⁵³ Las relaciones específicas entre la Organización Mundial del Comercio y las NN. UU. se encuentra en el comunicado del director general de la OMC, de 3 de noviembre de 1995 (Doc. WT/GC/W/10).

⁵⁴ El marco de coordinación entre Naciones Unidas y la Organización internacional de las migraciones, se encuentra en dos resoluciones: A/RES/47/4 y A/RES/70/296.

⁵⁵ La vinculación de la UE con NN. UU. ha evolucionado en la medida que lo ha hecho el proceso de integración. El modelo de participación es con el estatus de observador, pero de forma reforzada respecto a la práctica al uso. La primera etapa de la UE se establece en A/RES/3208 (XXIX) de 11 de octubre de 1974, y la etapa actual, POST Lisboa en A/RES/65/276 de 3 de mayo de 2011. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york_en

dos por la AG y el ECOSOC y otras OOII que tienen una relación *ad hoc* con NN. UU. El punto central actual de este Sistema de NN. UU. es la coordinación dentro del mismo⁵⁶. Tema que conduce al siguiente elemento de reflexión derivado de la práctica del Sistema. Me refiero a una interpretación transversal e interdependiente de los términos⁵⁷.

Efectivamente, el sistema permanece, pero la concepción inicial debe matizarse no solo en la ampliación de quién forma parte del sistema, sino que a ello ha de añadirse cómo se tratan los temas que afectan al criterio de especialización previsto. Ello se refleja en la forma de abordar los temas de forma transversal y afectan directamente a varios miembros del sistema. Un ejemplo es el tema del «Agua y de su saneamiento»⁵⁸. No es un tema nuevo en la agenda internacional, pero hoy dimensiona a lo grande, su importancia afecta por igual a OMS, UNESCO, OMM y NN. UU. y conduce a la necesidad de acudir a las nuevas tecnologías (TIC) y a articular páginas web como la imprescindible *ONU wáter*⁵⁹. Ninguna de las de las cuatro OOII mencionadas tiene entre sus objetivos el tratamiento o la gestión del agua, sin embargo, todas y cada una de ellas lo incluyen en sus sesiones de trabajo y se pronuncian sobre ello. El fundamento de esta actividad de la práctica se encuentra en la reinterpretación de los términos del tratado constitutivo, en concreto de los objetivos del texto fundacional. Se constata una tendencia a incorporar nuevas materias vinculadas a los objetivos; parece que se opta por una interpretación extensiva y dinámica, es decir, de adecuación a las necesidades.

3.2. Dos agendas internacionales: Agenda 2030 y Cumbre del futuro (2024)

Ambas agendas son una plasmación de la diplomacia multilateral, tanto desde la gestación de cómo se llega a formular (decidir que necesitamos una agenda) como a su contenido sustantivo.

⁵⁶ Actualmente, el sistema de coordinación entre todos los que ostentan la condición de organismos especializados está asignado al Comité Administrativo de coordinación (the chief Executive Board for Coordination. Disponible en: www.unsceb.org)

⁵⁷ El estudio de la Agenda de desarrollo sostenible muestra la interrelación de los temas en el marco de la cooperación institucionalizada

⁵⁸ Badia Martí, A. M. (dir.), (2018). *Agua recurso natural limitado entre el desarrollo sostenible y la seguridad internacional*, Marcial Pons, 2018.

⁵⁹ Página sobre el agua disponible en: <https://www.unwater.org/>

Además, la Agenda 2030 recurre al multilateralismo para valorar el seguimiento de los diecisiete ODS que contempla.

La Agenda 2030 es parte de un proceso que se inicia con la incorporación en el sistema de NN. UU. del concepto desarrollo sostenible, contenido en el informe Brundtland de 1987, titulado «Nuestro futuro Común»⁶⁰. Considero que hoy, finales de 2023, existe consenso jurídico diplomático respecto a la noción de «desarrollo sostenible», compuesto de tres pilares: económico, social y medio ambiental y sin que ninguno de ellos prevalezca a los demás⁶¹.

La resolución de la AG ⁶²que contiene la agenda, se titula «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible», y empieza el texto con la siguiente afirmación: «La presente Agenda es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad». Ello ya nos lleva a un cambio de paradigma en la cooperación internacional al desarrollo. Su puesta en marcha se establece a través de las «5 p»: personas, planeta, prosperidad, paz y *partnership* (alianzas); lo que significa el abandono de la exclusividad de las relaciones entre países desarrollados y en vías de desarrollo en la cooperación internacional para el desarrollo. Esta división opera en las condiciones en que se encuentra cada uno de los Estados.

Los diecisiete ODS y las 169 metas que las acompañan, deben interpretarse en conjunto, una percepción interdependiente entre los diecisiete ODS⁶³, lo que es una muestra de la interpretación transversal necesaria cuando se actúa en relación con la noción de «bienes públicos globales».

La Agenda 2030 tiene tres destinatarios:

- a) El Estado es el principal destinatario y decide si participa o no en su aplicación, respetuoso con el principio de soberanía⁶⁴. Se incorpora la situación particular de vulnerabilidad y la situación geográfica y circunstancias especiales; en aten-

⁶⁰ Doc. A/42/427, Anexo.

⁶¹ Para conocer el proceso de elaboración de la noción y su encuadre dentro de los propósitos de las NN. UU., véase Rodrigo, A. J. (2015). *El desafío del desarrollo sostenible*, Marcial Pons.

⁶² A/RES/70/1 de 26 de septiembre de 2015.

⁶³ Reflejado en los nueve principios rectores que les servirán de guía a todos los niveles de aplicación, párr. 74. Doc. A/RES/70/1, de 25 de septiembre de 2015.

⁶⁴ España incorpora la Agenda en la vertiente de cooperación internacional al desarrollo, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y establece un

ción a estos criterios se identifican seis situaciones: países africanos, países menos adelantados, Estados insulares subdesarrollados, Estados subdesarrollados sin salida al mar, dificultades de los países medianos y Estados en conflicto.

- b) El segundo bloque de destinatarios en el sistema de NN. UU., que estará al servicio de los Estados y además es la Agenda de los que conforman el conjunto de entes y OOII del Sistema⁶⁵. Así la Agenda 2030 es el elemento de unificación de criterios en torno a la noción de desarrollo sostenible y los diecisiete ODS en el sistema.
- c) El tercer bloque de destinatarios, que paulatinamente se han ido incorporando en la agenda internacional, que tiene como característica no ser ni Estados ni OOII intergubernamentales. Aquí entramos en el capítulo de: No gubernamentales, entes subestatales, fundaciones, universidades y empresas. Estas últimas tienen una vía específica de vinculación a la Agenda 2030, a través del conocido como Pacto Global⁶⁶.

Paraguay para la confluencia entre los tres bloques de destinatarios es la configuración de las «alianzas», que además es el ODS 17. Las Alianzas son un medio y un fin en la Agenda 2030.

La Cumbre del futuro (2024) tiene sus antecedentes en la conmemoración de los 75 años de la creación de las NN. UU., efemérides que tuvo como lema: «El futuro que queremos, las Naciones Unidas que necesitamos: reafirmación de nuestro compromiso colectivo con el multilateralismo»⁶⁷. La intención del SG y que transmite a la AG para la celebración se ha visto empañado por la pandemia de la covid-19⁶⁸, sin embargo, después de un intenso despliegue de medios tanto por los Estados miembro como en las NN. UU. se adoptó, como viene siendo habitual, una *Declaración*

Plan Director, actualmente el V. Disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/documentos/eds-cast-acce.pdf>

Por lo que se refiere a la aplicación de la Agenda en España, se incorpora en el Gobierno actual al Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030. Anualmente elabora un informe de seguimiento, de muy recomendable lectura. Se accede a toda la información en la página web del Ministerio. Disponible en: <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/agenda2030/index.htm>

⁶⁵ Se han identificado en este trabajo tres tipos de participantes en el sistema.

⁶⁶ El Pacto Global y su Red española está disponible en: <https://www.pactomundial.org/>

⁶⁷ A/RES/73/299. Conmemoración del 75.º aniversario de las Naciones Unidas, de 14 de junio de 2019.

⁶⁸ Véase en <https://www.un.org/es/un75/commemoration>

sobre la conmemoración del 75.º aniversario e las Naciones Unidas, texto que recoge doce ámbitos temáticos en los que se expresa la preocupación en torno a los problemas de la sociedad internacional y se encarga, en el apartado 20 de la parte dispositiva, al SG que presente un informe de cómo llevar a términos los doce apartados antes mencionados para «[...] promover una agenda común y responder a los desafíos actuales y futuros».

El SG elabora su informe de acuerdo con el mandato recibido⁶⁹ y en él propone la celebración de una cumbre del futuro, que la AG convoca para el 24 de septiembre de 2024⁷⁰.

El proceso de convocatoria y elaboración de un proyecto de declaración para negociar en la cumbre ya están en marcha. Se utilizan las recientes innovaciones en materia de consultas, acudiendo a las redes sociales, y entre los destinatarios se pone especial énfasis en la juventud, sin abandonar las prácticas ya consolidadas. Es de justicia destacar el empeño del SG⁷¹ en la celebración de la cumbre. El estudio de su contenido lo dejamos para, una vez celebrada, un futuro *Cuaderno*.

4. Ámbitos materiales: seguridad internacional, cambio climático, nuevas tecnologías

Los tres ámbitos materiales se califican de bienes públicos globales⁷². La seguridad internacional, el cambio climático y las nuevas tecnologías se vinculan a los propósitos de las NN. UU. y en la interpretación actual conjunta e interdependiente entre ellos –paz, seguridad, desarrollo y respeto a los derechos humanos–. Este enfoque de los propósitos ha facilitado la incorporación de nuevos temas, realizado sin modificar la Carta y consensuado a través de la práctica de los órganos de la OOII y también por el sistema de NN. UU.

Ello queda demostrado en el planteamiento de la Agenda 2030, en concreto en los ODS 9, 13, 14,16 y la conveniencia de la interpretación conjunta de los 17 ODS; es decir, la visión de un ODS no cabe

⁶⁹ Doc A/75/982. «Nuestra agenda común», texto de obligada lectura.

⁷⁰ A/RES/76/307. «Modalidades de la Cumbre del Futuro», de 8 de septiembre de 2022.

⁷¹ Ha elaborado once informes sobre políticas públicas, que están disponibles en: <https://www.un.org/es/common-agenda/summit-of-the-future#:~:text=La%20Cumbre%20del%20Futuro%20es%20una%20oportunidad%20%C3%BAnica,influir%20positivamente%20en%20la%20vida%20>

⁷² Doc. A/75/982, p. 37 y ss.

percibirlo ajeno al contexto de la Agenda. La cumbre del futuro, en curso, tiene la aportación de las políticas públicas entre las se ha de tener en cuenta el Pacto Digital Global⁷³ y la nueva agenda de paz⁷⁴.

El trabajo desarrollado en estas páginas corrobora las tres características que atribuimos en el planteamiento inicial del trabajo a los tres bienes públicos seleccionados⁷⁵: una interpretación transversal e interdependientes de los términos; la irrupción de cada una de ellas en etapas distintas del desarrollo de las relaciones internacionales, y que ahora concurren las tres; y, en tercer lugar, se señalaba que en cada una de las materias se han ampliado los actores que participan.

En apoyo de la afirmación precedente, formulo unas consideraciones sobre cada una que, desde mi punto de vista, son especialmente relevantes desde la perspectiva de este trabajo.

En el ámbito de la seguridad, destaca la capacidad de ampliar su significado mucho más allá de la seguridad militar, lo que contribuye a la complejidad de las crisis y se refleja en la noción extensiva de mantenimiento de la paz y seguridad internacional, prevención y consolidación del mantenimiento de la paz y seguridad.

La recalificación de los términos ha ampliado las acciones adoptadas, que tienen su plasmación en las operaciones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁷⁶, que, sin dejar de diseñarse como órganos subsidiarios, están en revisión⁷⁷.

A ello se suman los intentos para cambiar el sistema de votación del Consejo de Seguridad, que es un clásico en la agenda de los órganos de las NN. UU. Y en este mundo multipolar, la India se postula, entre otros, como miembro permanente.

El medio ambiente está bajo el paraguas del convenio marco de NN. UU. sobre el cambio climático de 1992, que incorpora, como convenio marco, un mecanismo de seguimiento y control de su aplicación⁷⁸.

⁷³ Informe de políticas públicas n.º 5.

⁷⁴ Informe de políticas públicas n.º 9.

⁷⁵ Seguridad, medio ambiente, nuevas tecnologías.

⁷⁶ Véase repertorio de la práctica en: <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/repertoire/peacekeeping-missions#:~>

⁷⁷ *Naciones Unidas*. (s.f.). Reforma del mantenimiento de la paz. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/reforming-peacekeeping>

⁷⁸ Véase información de la COP 28-Conferencia de la ONU sobre el Cambio Climático, disponible en: <https://unfccc.int/es>

Además, la atmósfera se ha calificado de bien común global que debe protegerse. Calificación que corresponde a la CDI después de un proceso iniciado en 2011⁷⁹, cuya última aportación es de 2021, con la aprobación de la Resolución⁸⁰ sobre la protección de la atmósfera; el texto contiene doce principios. He de apuntar que la resolución se aprobó sin votación. Habrá de estar atentos al recorrido de esta calificación, que equipara la atmósfera a la Antártida, a los fondos marinos y oceánicos y al espacio ultraterrestre; espacios, como es conocido, no ajenos a intereses contrapuestos desde diferentes focos.

Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) inciden directamente en el desarrollo tecnológico, aumentan la brecha entre ricos y pobres, contribuyen a una nueva clasificación –conectados y no conectados– y son punto central en la cooperación al desarrollo. Es un ámbito especialmente complejo y, por el momento, no veo claro cuál será el enfoque de su gobernanza.

Sin dejar de lado las incógnitas que suscita, es oportuno señalar tres cuestiones. En primer lugar, la tarea ingente de la UIT en la formulación de estándares de conectividad eficientes y la participación abierta en la toma de decisiones de las empresas. Apertura que se ha realizado sin mayores problemas.

En segundo lugar, hasta 2003, con la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la información, no empieza a considerarse de bien público, y no me atrevo a afirmar si tiene el consenso de todos los grupos interesados en esta materia, entre los que destaca el papel de las empresas.

En tercer lugar, la doble consideración de las TIC y sus múltiples desarrollos, como la inteligencia artificial o el ciberespacio, de ser un medio instrumental aplicable a muchos ámbitos de la vida social, económica y política y un fin en sí mismo para alcanzar el desarrollo tecnológico.

5. Consideraciones finales

- Primera. El orden jurídico internacional actual se inicia en 1945 con la Carta de las NN. UU. Orden que ha perdurado hasta la actualidad por su capacidad de adaptación a través de la

⁷⁹ Véanse trabajos de la CDI, disponibles en: https://legal.un.org/ilc/guide/8_8.shtml

⁸⁰ A/RES/76/112 de 9 de diciembre de 2021.

- práctica del multilateralismo en el Sistema de NN. UU. Este ha sobrevivido con luces y sombras y, actualmente, debe hacer frente a retos importantes derivados de un mundo multipolar y la gestión y gobernanza de «bienes públicos globales» y «bienes comunes globales».
- Segunda. El multilateralismo es una técnica de negociación en la que la defensa del interés particular se realiza en el contexto de objetivos comunes y estos condicionan el proceso de negociación, sometiéndolos a unos principios rectores. Los participantes en el proceso son eEstados, OOII, NGO, empresas entes locales, institutos científicos, universidades... Creo que puede afirmarse que está abierto a todo *ente* vinculado a la materia objeto de negociación.
 - Tercera. El multilateralismo es parte del Derecho de las OOII y este es parte del OJI. Identifico tres principios rectores del multilateralismo dirigidos a su aplicación durante el proceso negociador:
 - Sometimiento al Orden Jurídico Internacional.
 - Defensa de los intereses legítimos en el contexto de respeto de unos objetivos comunes, en la determinación de los bienes públicos globales.
 - Conocer el procedimiento de negociación antes de iniciarlo.
 - Cuarta. El multilateralismo permite elegir previamente el marco de negociación, por tanto, favorece el diseño *ad hoc* en atención al objeto de negociación y los intereses en presencia.
 - Quinta. El sistema de NN. UU. forma parte del orden internacional. Sus componentes se han ampliado tanto en el número como en la forma de sumarse al mismo. Uno de los retos a los que se enfrenta, como sistema, es la coordinación entre los entes y órganos que participan en la gestión de una cuestión o ámbito concreto.
 - Sexta. La agenda 2030 tiene entre sus objetivos armonizar la gestión de bienes públicos globales para la comunidad internacional en su conjunto y todo apunta a que el documento resultante de la Cumbre de septiembre de 2024 vaya en el mismo sentido.
 - Séptima. En los ámbitos materiales de seguridad internacional, cambio climático y nuevas tecnologías concurren con cierta

frecuencia las tres en actividades concretas. Sirva de ejemplo la gestión del tráfico marítimo o la investigación en los fondos marinos y oceánicos.

- Octava. La seguridad internacional, el cambio climático y las nuevas tecnologías requieren un marco institucional de gobernanza reforzado y adecuado a la gestión que precisan, en orden a proveer soluciones globales asumibles por todos los implicados.

Bibliografía

- Badia Martí, A. M. (dir.). (2018). *Agua recurso natural limitado entre el desarrollo sostenible y la seguridad internacional*. Marcial Pons.
- Badia Martí, A. y Huici Sancho, L. (dirs.). (2020). *Nuevos planteamientos en diplomacia: la diplomacia humanitaria*. Marcial Pons.
- . (2021). *Las Organizaciones Internacionales en el s. XXI*. Marcial Pons.
- Barbé, E. (2020). *Relacions Internacionales*. Cuarta edición. Tecnos.
- . (2023). Orden en transición y normas en discusión. En: *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 134, 21, pp. 21-36.
- Casado Raigón, R. (2020). *Derecho internacional*. Cuarta edición. Edit. Tecnos.
- CIDOB. (2020). La ONU a los 75 años: repensando el multilateralismo. En: Bargués, P. (coord.). *CIDOB Report 06*.
- Cornago, N. (2013). *Plural Diplomacies: Normative, Predicaments and Funtcional imperatives*. Brill.
- Costa Fernández, O. (2013). Introducción; Multilateralismo en crisis. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 101, pp. 7-25.
- Daudet, Y. (2019). 1919-2019, le flux du multilatéralisme. *RCADI*. Vol. 403, pp.16-47.
- Jessup, P.C. (1956). «Parliamentary Diplomacy». *RCADI*, I. Vol. 89.
- Mesa, R. (1982). *La Sociedad internacional contemporánea*. Vol. 1 y 2. Taurus.
- Morillas, P. (2023). Encontrar el orden en el desorden: geopolítica, cooperación y 40 años de *Revista CIDOB d'Afers*

Internacionals. Revista *CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 134, pp. 7-19.

Remiro Brotons, A. (2020). Editorial. La declaración sobre los Principios cumple cincuenta años. *REDI*. Vol. 72,1, pp. 17-25.

Rodrigo, A. J. (s. f.). *Más allá del derecho internacional: el derecho internacional público*. Instituto de Investigaciones jurídicas, Universidad nacional Autónoma de México. Disponible en: https://www.academia.edu/45181141/M%C3%81S_ALL%C3%81_DEL_DERECHO_INTERNACIONAL_EL_DERECHO_INTERNACIONAL_P%C3%9ABLICO

-. (2015). *El desafío del desarrollo sostenible*. Marcial Pons.

Truyol y Serra, A. (1977). *La Sociedad Internacional*. Alianza Universidad.

United Nations. (2020). *Why it Matters, 75 Milestones in International Cooperation*. Dag Hammarskjöld Lybrary section. New York, United Nations.

Webgrafía

<https://www.un.org/es/about-us/un-system>

https://www.eeas.europa.eu/delegations/un-new-york_en

www.unsceb.org

<https://www.unwater.org/>

<https://www.pactomundial.org/>

<https://www.un.org/es/un75/commemoration>

<https://www.un.org/es/common-agenda/summit-of-the-future#>

<https://www.un.org/securitycouncil/es/content/repertoire/peacekeeping-missions#>

<https://peacekeeping.un.org/es/reforming-peacekeeping>

<https://unfccc.int/es/process-and-meetings/que-es-la-convencion-marco-de-las-naciones-unidas>

https://legal.un.org/ilc/guide/8_8.shtml