

Consideraciones sobre el multilateralismo efectivo y la gobernanza global como conceptos guía de la Estrategia Global Europea

Manuel Montobbio | Diplomático

Introducción¹

Constituye la Estrategia de Seguridad Europea (ESS, *European Security Strategy*, diciembre de 2003) el primer intento y referente de visión y estrategia global común de la UE, elaborada en una coyuntura de ausencia de acción común a raíz de la guerra de Irak como elemento de superación de ésta y referente desde entonces en el discurso, el posicionamiento y la acción exterior de la UE. Pues más allá de su carácter orientador de la acción, la ESS conforma un discurso, un *leit motif* compartido. Tal es el caso, especialmente, del multilateralismo efectivo, convertido en parte recurrente del discurso, mantra de la acción exterior europea. Hasta el punto de que el presidente de la Comisión, Durão Barroso, ha declarado que forma parte “del ADN de la UE”.

Y sin embargo se da el riesgo de que su omnipresencia y repetición lleve a su pérdida de significado operativo. Formulado en su momento como concepto alternativo al unilateralismo de la entonces calificada como hiperpotencia global y respuesta a la necesidad de combinar legalidad y legitimidad con eficacia en la acción internacional colectiva, cabe preguntarse por su sentido en el mundo multipolar de hoy, caracterizado entre otros factores por la multipolaridad determinada por la emergencia de los emergidos y la crisis económica global y sus consecuencias sobre la configuración y agenda del sistema internacional. Una crisis ante la que se ha reaccionado con soluciones de emergencia ante situaciones de emergencia, de la que ha emergido el G-20 como foro de gobernanza global. Un mundo y una crisis que tienen como telón de fondo definidor de una época la globalización de la sociedad de la información, para cuya gobernanza cabe preguntarse si basta con la creación de estructuras ad hoc sobre la arquitectura internacional preexistente o si se necesita un rediseño y reconfiguración de ésta.

¿Qué significa el multilateralismo efectivo y qué implicaciones tiene en la estrategia y acción de la UE? ¿Hasta qué punto puede seguir constituyendo la idea fuerza o concepto guía en el horizonte 2030? ¿Convendría pensar alternativamente en otro?

Consideremos, en primer lugar, el multilateralismo. Pareciera un concepto que se centra en el cómo de la acción internacional, y de alguna manera en el quiénes. En el cómo, pues el mensaje fundamental a él subyacente es que la problemática de la agenda internacional y la toma de decisiones sobre ella deben tratarse y tener lugar en el seno de las organizaciones multilaterales. En el quiénes, pues sólo los Estados son miembros de las organizaciones internacionales.

Y sin embargo, pudieran cuestionarse tales presupuestos en un doble sentido. Primero, en el de que las organizaciones internacionales no son tan sólo foros, sino al tiempo

¹ Este análisis es una contribución del Real Instituto Elcano al proyecto de Estrategia Global Europea (European Global Strategy). Manuel Montobbio es diplomático y doctor en Ciencias Políticas". El autor suscribe el contenido de este trabajo a título personal.

estructuras de poder e instrumentos de poder, reflejo de equilibrios de poder en su propia configuración y reglas de funcionamiento. No sólo lugares donde se ejerce el poder, sino resultado de un ejercicio del poder en sí mismas. Y en segundo lugar, en el de que si bien los Estados siguen siendo actores esenciales del sistema internacional, no son ya los únicos significativos y necesarios para afrontar los problemas y procurar los bienes públicos globales, lo que plantea el reto de dar cabida en el sistema de gobernanza global a otros actores determinantes de ésta, a menudo *free riders* de sus beneficios, de manera que asuman su responsabilidad y contribuyan efectivamente a la misma.

E incluso cabe preguntarse, si del cómo y el quiénes nos vamos al qué, si el actual sistema multilateral cuenta con las competencias e instrumentos necesarios para afrontar los retos que plantea hoy la gobernanza global.

Mas no se trata de un multilateralismo sin más, o un multilateralismo a secas, el que propugna la UE, sino de un multilateralismo efectivo. Lo que implica tanto la efectividad del sistema multilateral como la de la propia UE como actor en el mismo, que plantea la cuestión de la actoría multilateral e internacional de la UE.

Cuestión respecto a la que procede señalar que subyace a la lógica y al discurso que alienta la Política Exterior de la UE la doble tesis de que la UE es una potencia civil o normativa con características diferenciadas de otras en el sistema internacional que implica una nueva manera de construcción del orden internacional, potencialmente generalizable; y de la correlación entre el incremento o fortalecimiento de la coherencia y la voz única europea con el de la incidencia internacional de la UE, de modo que la consecución o el avance en la articulación de esa voz única tendría como consecuencia el avance o desarrollo de la capacidad de actoría internacional de la UE en toda su potencialidad. Y sin embargo, una observación atenta de la realidad nos muestra la paradoja de que en el pasado reciente hemos asistido al tiempo a un incremento de esa voz única de la UE, fortalecida por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y a una disminución de la incidencia de la UE en la conformación de la agenda internacional y la consecución de sus objetivos en ella, que resulta especialmente visible en la acción de la UE en las organizaciones internacionales y la determinación de la agenda y las negociaciones que en éstas tienen lugar.

¿Por qué? A analizar esta cuestión, explicar esa "paradoja de la influencia", se ha dedicado el proyecto de investigación *DYNAMUS (Dynamics of the Multilateral System/ Dinámicas del sistema multilateral)*: análisis de la interacción entre la UE y las instituciones globales, desarrollado por el Instituto Barcelona de Estudios Internacionales por un equipo de investigación dirigido por Esther Barbé, cuyos resultados se han publicado en el libro *Cambio mundial y gobernanza global. La interacción entre la UE y las instituciones internacionales* (2012). Éste nos proporciona, por un lado, unas categorías analíticas de la actoría internacional de la UE en el ámbito multilateral, utilizables en general para el análisis de la actoría internacional de la UE, y unas hipótesis explicativas sobre ésta; y, por otro, un análisis de siete casos representativos de negociaciones multilaterales que en el

pasado reciente han determinado la agenda internacional globalmente representativos de ésta.²

Una aproximación analítica a la actoría internacional de la UE en el ámbito multilateral

Para explicar esa “paradoja de la influencia”, también conceptualizada como *actorness-effectiveness gap*, o insuficiencia de efectividad de la UE en el ámbito multilateral, procede definir los conceptos de actoría e influencia internacional y las variables y procesos que los determinan. Actoría internacional por la autoría, cohesión, autonomía y reconocimiento del actor. Lo que, a efectos de este estudio, se traduce en la “voz única” de la UE, que implica, por un lado, su autoridad en términos jurídicos para hablar en nombre de ésta y la cohesión de su mensaje y posicionamiento, determinado porque sus Estados miembros compartan preferencias y valores; así como por la autonomía que diferencia a la UE de sus Estados miembros y permite configurarla como un actor internacional en sí mismo. E influencia determinada por el impacto empírico (de lo que hace) y cognitivo (de lo que es) de un actor, lo que determina como criterios fundamentales para su análisis los de reconocimiento, seguimiento y eficacia.

¿Cómo vincular voz única e influencia? ¿Cómo analizar la efectividad multilateral de la UE? Cabe recurrir para ello al análisis de tres variables y procesos: interno, constitutivo y externo/internacional.

(1) Interno

La representación exterior de la UE por parte de una de sus instituciones o representantes puede ser por delegación incondicional, delegación supervisada o coordinación. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la Troika tradicional ha sido sustituida por la conformada por el presidente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión y la AR/VP Ashton, y sobre el terreno por los jefes de Delegación de la UE y el SEAE. En general, se ha pasado en muchos casos de la coordinación a la delegación supervisada. Sin embargo, los análisis señalan que el fortalecimiento de la autoridad, o voz única de la representación exterior, no ha ido acompañado necesariamente por el de la autonomía, de modo que se ha conseguido unanimidad a costa de la eficacia por el tiempo que se necesita para la adopción de posiciones y el encorsetamiento de éstas; un éxito *ad intram* a costa de menor influencia *ad extram*. En cierto modo, la UE ha avanzado hacia una voz única pero a menudo ventrilocua.

Con independencia del grado de acuerdo que se tenga respecto a dicho análisis, y el efecto que pueda tener la aplicación del compromiso sobre la representación exterior de la UE adoptada por el Consejo el 22 de octubre de 2011, no cabe duda de que tras la entrada en vigor de Lisboa nos encontramos ante un escenario abierto e incierto en que,

² Dichos casos son: las negociaciones en el ámbito agrícola en las rondas Uruguay y Doha; las de las conferencias de examen del Tratado de No Proliferación Nuclear; las de la política internacional del clima; la negociación, revisión e implementación del Estatuto de Roma (CPI); la UE y el Tratado de la Carta Energética; la UE y el papel del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, regulada por la Convención de Palermo y sus tres protocolos; y la UE y el régimen internacional de diamantes (Proceso de Kimberley). Los autores los consideran representativos del conjunto de la acción internacional de la UE en el ámbito multilateral, al abordar tanto cuestiones de alta y baja intensidad política (*high and low politics*) y con objetivos tanto de posicionamiento como de conformación del sistema internacional (*possession and milieu goals*), a partir de los cuales confirmar las hipótesis formuladas en el marco teórico. Para el análisis de los mismos véase Barbé (2012).

a pesar de los avances hacia la voz única, el interno sigue constituyendo un reto y un ámbito en el que desarrollar la actoría internacional de la UE en toda su potencialidad.

(2) Constitutivo

Constituye el reconocimiento por parte de otros actores parte esencial de la actoría misma, y por ello parte del reto y de la problemática de desarrollo de la actoría internacional de la UE, su reconocimiento como interlocutor y como actor por parte del resto de actores. Y ello en un sistema internacional en que la actoría viene determinada esencialmente por la condición de Estado, en el que la naturaleza "posmoderna" de la UE rompe los paradigmas y dinámicas habituales y a menudo resulta difícil su reconocimiento diferenciado de sus Estados miembros. Como señala Michal Natorki,³ "la UE tiene un encaje muy difícil en el sistema internacional ya que carece del reconocimiento social de su identidad internacional".

Si recurrimos a la perspectiva de reconocimiento para analizar la actoría internacional de la UE, procede señalar, en primer lugar, que éste constituye una categoría analítica, de modo que "el aspecto constitutivo para los actores externos se convierte sólo en una 'confirmación' *ad extram* de una identidad ya "constituida" *ad intram* que integra a los valores alrededor de las mismas nociones de normas, aspiraciones, rasgos distintivos o visiones del mundo". Pero también tiene relación con el concepto o concepción que un actor tiene de sí mismo: el concepto de potencia civil con vocación normativa forma parte de la definición que la UE tiene de sí misma, que se traduce en la proclamación o en la consideración del multilateralismo eficaz como objetivo esencial de su acción exterior. "A pesar de diferentes matices, las nociones de potencia civil presentes en la política exterior europea forman parte de la autocomprensión identitaria de la UE, siendo una aspiración social y a la vez las normas constitutivas que definen los criterios de pertenencia a la UE". Una autoconcepción que, como nos muestra la pugna por conseguir su representación en la Asamblea General de las Naciones Unidas, no necesariamente es aceptada por otros actores, chocando a menudo con "las culturas institucionales reflejadas en las normas sociales y las prácticas presentes en los marcos multilaterales", por lo que "no sólo los actores internos de la UE sino también la estructura ideacional internacional sobre lo que resulta apropiado en las relaciones internacionales puede obstaculizar el desempeño de la política exterior de la UE". A menudo ese rechazo al reconocimiento se debe a percepciones neocoloniales o de dobles estándares por parte de la UE y el rechazo a su particularidad que se considera cuestionadora del concepto de igualdad interiorizado por otros actores. Lo que lleva a concluir que "para poder ser reconocida como un actor internacional con todo su bagaje identitario asociado, la UE debería ser capaz de mirarse a sí misma también desde la perspectiva de otros actores".

(3) Externo/internacional

La nueva estructura de poder internacional, tanto material como ideacional, determinado por la emergencia de los emergidos (*the rise of the rest*) y el consecuente declive o disminución de peso relativo en el sistema internacional de Occidente y de la UE, así como por la evolución hacia un orden multipolar no necesariamente multilateral, influye

³ "El reconocimiento social de la UE en los marcos multilaterales: una potencia sui géneris en un mundo de estados", en Esther Barbé (2012).

decisivamente en la capacidad de actoría internacional de la UE y sus posibilidades de incidir efectivamente en la agenda global y en el ámbito multilateral. Nos encontramos ante un giro geo-económico en un sistema internacional definido por la interpolaridad, que plantea a la UE el reto de seguir siendo en la mayor medida posible uno de sus polos.

Como nos muestra el ámbito de los derechos humanos, en el que la UE ha perdido a grandes rasgos, desde el final de los 90, el apoyo regular de la cuarta parte de los miembros de las Naciones Unidas, la pérdida de poder por parte de la UE es tanto material como ideacional o normativa, al haber conseguido conformar Rusia y China un bloque obstruccionista y plantear discursos alternativos. Al tiempo que intentan hacerse con un espacio mayor de poder estructural, y ambicionan su reflejo en el ámbito multilateral, las potencias emergentes ejercen también un poder ideacional, de propuesta de modelos y paradigmas alternativos, que afecta globalmente al poder blando de la UE, que no necesariamente es contemplada como modelo o espejo hacia el que evolucionar sino en muchos casos como excepción. En esa perspectiva, procede destacar los efectos potenciales de la actual crisis económica y global de la UE no sólo sobre su peso económico relativo sino también sobre su poder ideacional o referencial.

El sistema internacional ha respondido a la multipolaridad y la emergencia con la creación de foros alternativos de gobernanza global como el G-20, ante la falta de legitimidad u operatividad de los foros formales de la institucionalidad multilateral. En ese sentido, procede considerar a las organizaciones multilaterales tanto como ámbito en el que llevar a cabo las negociaciones entre los actores del sistema internacional para hacer posible la gobernanza global como reflejo de una estructura de poder e instrumento de poder en sí mismo. Por ello, cabe preguntarse si el multilateralismo puede consistir sólo en promover que las cuestiones de la agenda global se negocien y determinen en las organizaciones multilaterales, o si pasa también por que éstas reflejen efectivamente el poder y peso relativo de los diferentes actores del sistema internacional. Cabe preguntarse también en qué medida puede la UE proclamar su vocación de multilateralismo efectivo sin afrontar que en las organizaciones multilaterales cuenta con una representación y poder que no es ya proporcional al que efectivamente tiene en el sistema internacional, y hasta qué punto no constituye de cara al futuro una de sus opciones estratégicas promover la modificación del sistema multilateral para su transformación progresiva en un sistema más adecuado de gobernanza global, sobre la base de ceder poder institucional en el mismo en favor de otros actores, de modo que esa reconfiguración de su representatividad vaya acompañada de la de sus funciones y competencias y la aceptación de sus reglas, que podrían garantizar en mayor medida los intereses y valores de la UE en un mundo en el que tendrán peso relativo decreciente. La UE podría a su vez compensar y promover su actoría internacional promoviendo la unificación progresiva de su representación multilateral.

La consideración de estos tres factores –interno, constitutivo e internacional– lleva a la constatación de que el avance experimentado hacia la voz única de la UE no compensa las dificultades que afronta ésta a nivel constitutivo y sobre todo por la pérdida de peso relativo que conlleva la reconfiguración del sistema internacional, lo que explica que a pesar de

éste se produzca una pérdida de influencia global de la UE. Se desprende también que la articulación de la voz única por parte de la UE es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo de la actoría internacional de la UE en toda su potencialidad, y que procede no sólo analizar ésta desde dentro hacia fuera, como consecuencia y elemento de la dimensión exterior de la concepción europea, sino contemplarla también desde fuera hacia dentro, desde la perspectiva y las dinámicas de funcionamiento y de poder del sistema internacional en que dicha actoría se ejerce y desarrolla, y que al tiempo la determinan. Nos recuerda en definitiva que, como señalan muchas de las principales aportaciones recientes en la literatura sobre relaciones internacionales, el declive o disminución progresiva del peso relativo de Occidente y de la UE y el ascenso de las potencias emergentes o emergidas constituye el escenario en que necesariamente se ha de plantear toda estrategia internacional a medio plazo, y en concreto la Estrategia Global Europea. Y que esa disminución relativa del poder de la UE es tanto material como ideacional o de poder blando. Conceptualmente, hemos vivido hasta la presente crisis en un sistema económico mundial de centro y periferia, ambos de composición cambiante; y vamos a pasar a otro multicéntrico, en que la exitosa manera en que otras economías han afrontado la crisis muestra diferentes modelos, así como que no necesariamente EEUU y Europa tienen la receta para el desarrollo económico. Asistimos a la emergencia de las ideas de los otros y a un escenario en que el modelo europeo convivirá con otros que proyectan también hacia fuera sus vis atractiva, y el poder blando no necesariamente compensa la disminución del poder duro.

Consideraciones sobre el multilateralismo efectivo en clave de futuro

¿Qué conclusiones y consideraciones de futuro cabe desprender del análisis de la actoría internacional de la UE acometido en los planos interno, constitutivo e internacional?

En el plano interno, cabe concluir que no basta con la autoridad, sino que se necesita también la autonomía; no basta con la voz única, sino que se necesita también su “desventrilocización”. Más allá de cómo se dice, importa lo que se dice; el contenido de lo que, única o no, diga o digan la voz o las voces europeas. Tan determinante de la actoría internacional como quién y cómo se dice es qué se dice. Y constituye el ámbito del contenido, del pensamiento, de la capacidad de propuesta, uno de aquellos en los que la UE tiene más posibilidades de conservar su peso relativo a lo largo del tiempo. El debate para la actoría internacional de la UE necesita concentrarse tanto en el qué y el para qué de su voz y su posición, como en el quienes y el cómo. Y tal vez la capacidad de formulación de ideas y propuestas, de ponerla sobre la mesa, facilite el quiénes y el cómo.

En el plano constitutivo, nos encontramos ante el dilema entre la post-modernización del orden internacional y la modernización de la UE. Se ha contemplado a sí misma la UE como embrión y avanzada de lo que podría ser en el futuro un orden internacional basado en el Derecho, y por ello, modelo de evolución para otros actores y el propio orden y sistema internacional. Y sin embargo la experiencia en este ámbito no permite excluir que la UE sea y pueda estar destinada a ser en el futuro previsible más la excepción que

la regla. La mayor capacidad de transformación exterior hacia su modelo e influencia de la UE se ha dado y se da en su vecindad inmediata, constituyendo de hecho su propia ampliación el instrumento más efectivo de su acción exterior; mas esta vis atractiva en su entorno inmediato no tiene por qué darse por supuesta más allá de él ni globalmente.

Lo que plantea la pregunta de si, al tiempo que la UE promueve en la medida de lo posible la evolución del sistema internacional conforme a su visión del mismo, no debe sobre todo adaptarse a su realidad para conseguir el mayor grado de actoría internacional posible; de hasta qué punto en un sistema internacional en que la condición de Estado constituye el factor determinante de la actoría internacional, no resultaría más coherente por parte de la UE promover su transformación en Estado para adquirir su máximo grado de actoría internacional potencial que promover la transformación del sistema internacional para que éste le otorgue la actoría internacional que le correspondería si fuera un Estado, sin serlo. O asumir, *a sensu contrario*, que mientras no lo sea esa actoría potencial no resulta plenamente realizable, y se plantea la cuestión de cuál es el mejor desarrollo potencial del Tratado de Lisboa en esa perspectiva. Se plantean igualmente al menos dos cuestiones.

Por un lado, la formulación de la pregunta desde la óptica inversa a la que ha venido realizándose tradicionalmente: en lugar de cuál es la mayor actoría internacional posible de la UE tras el Tratado de Lisboa o eventualmente en un escenario de transformación de éste; la de qué UE tendría que conformarse en el sistema internacional existente para tener toda la actoría internacional que potencialmente podría tener. La perspectiva, en definitiva, de los otros actores relevantes del sistema internacional y de la lógica del funcionamiento global de éste.

Por otro, el debate sobre la actoría internacional de la UE suele centrarse en la actuación internacional de las instituciones de la UE, obviando la de sus Estados miembros. Éstos son actores internacionales y están destinados a serlo en el futuro próximo. Por ello, una de las mayores posibilidades de fortalecimiento de la actoría internacional de la UE no es sólo la de actuación con una voz única emitida por un único representante, sino la de un único mensaje emitido por todas las voces europeas que estén presentes en cada foro o negociación. Pasar, siguiendo la metáfora utilizada en la literatura respecto a la actoría internacional de la UE, no sólo de la cabeza de hidra al pulpo con múltiples brazos cuya cabeza no dirige, sino a una hermandad de rostros distintos y voces distintas pero con un mismo mensaje. Y ello es responsabilidad de los estados miembros. La cuestión no es así sólo qué y cómo dice la UE, sino que las instituciones de ésta y los estados miembros sean contemplados por parte del resto de actores e instituciones del sistema internacional como parte de un mismo conjunto homogéneo, de modo que no resulte posible el "divididos e irrelevantes" con el que desde fuera se califica a los europeos, porque, al ser su mensaje único, homogéneo y coherente, se vaya percibiendo progresivamente como irrelevante el interlocutor que lo emita.

Sin ignorar, por último, que la actoría internacional de la UE no se juzga y decide en cada caso, sino que, sea en éste muy efectiva o deficiente, influye en él no sólo la actuación

concreta de la UE en el mismo sino también la percepción global de la coherencia y unidad de acción de la UE que tienen los actores con los que interactúa.

En el plano externo/internacional, se plantea la cuestión de cómo gestionar el declive relativo y la reconfiguración del poder y la estructura del sistema internacional y cómo maximizar en él las posibilidades de actoría internacionales. La pregunta no es sólo quién queremos ser en el sistema, como dándolo por supuesto; sino qué sistema queremos. Y se plantea el reto de asumir a las organizaciones internacionales e instituciones multilaterales en éste no sólo como foro o ámbito de negociación, sino también como instrumento y factor de poder.

Si asumimos que uno de los grandes retos estratégicos de la UE en el horizonte del 2030 es ir hacia un sistema internacional más basado en el Derecho con instituciones que regulen y posibiliten la gobernanza global, se plantea a la UE la opción estratégica de un *do ut des* en el que ceder cuotas de representación o poder institucional para acomodar a las potencias emergentes y a cambio de ello promover una reforma del sistema en que las regulaciones y la institucionalidad global garanticen en mayor medida los intereses de los ciudadanos europeos, y que esa Europa de menor peso relativo lo sea en un sistema internacional que sea en mayor medida una comunidad de Derecho. Asumir ese planteamiento plantearía a su vez el reto de recuperar o compensar esa pérdida de representación o poder global de la UE y sus estados miembros a través de la evolución hacia la representación única de la UE en las organizaciones internacionales.

Nos lleva también a repensar el concepto de multilateralismo efectivo teniendo en cuenta lo señalado hasta ahora. Partiendo de la asunción de que las organizaciones multilaterales no son sólo foro de negociación sino reflejo de la estructura de poder e instrumento de poder, se plantea el doble reto de que la UE sea efectiva en el sistema multilateral y que éste sea a su vez efectivo. Lo primero requiere la consecución de la máxima actoría multilateral de la UE, teniendo en cuenta los factores internos constitutivos y externos apuntados, y por ello afrontar el reto de actoría multilateral e internacional que tiene, no necesariamente por la adaptación del sistema a ella, sino de ella al sistema. Lo segundo, que el sistema multilateral tenga la capacidad efectiva de afrontar los grandes retos globales y proporcionar los bienes públicos globales, lo que requiere su progresiva transformación en un sistema de gobernanza global.

A diferencia de la estrategia global que puedan plantearse EEUU, China u otros actores determinantes del sistema internacional, la de la UE no es sólo la estrategia de un actor internacional en el mundo sino al tiempo la de un actor internacional en construcción, la estrategia de éste para ser más plenamente actor internacional. Y ello requiere pensar no sólo la UE como actor internacional, sino también el sistema internacional y la arquitectura multilateral.

Y sobre la gobernanza global efectiva como concepto guía alternativo

A la luz de las consideraciones expuestas, así como...

- de las transformaciones del sistema internacional desde que hace diez años se formulara el de multilateralismo efectivo como concepto guía de la estrategia de la UE, especialmente la emergencia de la multipolaridad y de los emergidos, que ha llevado a la consideración del desarrollo de asociaciones estratégicas con las potencias polares del sistema como una de las grandes prioridades estratégicas de la UE tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa;
- de que uno de los grandes retos de futuro de la UE consiste en contribuir constructiva y efectivamente a la satisfacción de los bienes públicos globales, a afrontar los grandes desafíos de viabilidad global, como la energía o la sostenibilidad medioambiental;
- que sólo en el plano global pueden afrontarse esos retos y obtenerse esos bienes que requiere la satisfacción de las necesidades y demandas de los ciudadanos europeos;
- y que la propia lógica de la construcción europea responde a la construcción de una instancia política superior a la estatal a través de la integración regional para la obtención de bienes públicos y la satisfacción de necesidades y demandas de los ciudadanos ya no obtenibles en el plano estatal, y es por ello coherente con ella que apueste por la construcción de un sistema de gobernanza global efectiva para conseguir bienes y afrontar retos colectivos sólo afrontables y conseguibles en el plano global.

... cabe plantearse si, frente al del multilateralismo efectivo, no resultaría para la Estrategia Global Europea más integrador, completo y adecuado a su planteamiento global como concepto guía el de gobernanza global efectiva, de modo que la UE se concibiera a sí misma o se pronunciara a favor de un sistema de gobernanza global efectivo y representativo que afronte las grandes cuestiones y retos de la agenda global y procure los bienes públicos globales.

Lo cual lleva a su vez a una serie de consideraciones y corolarios, empezando por el propio concepto de gobernanza global, que el Informe *Global Governance 2025: At a Critical Juncture* (2010, p. 17) elaborado conjuntamente por el European Union Institute for Security Studies y el National Intelligence Council de EEUU define en los siguientes términos:

“The term ‘global governance’ as used in this paper includes all the institutions, regimes, processes, partnerships, and networks that contribute to collective action and problem solving at the international level. This definition subsumes formal and informal arrangements as well as the role of non-state actors in transnational settings. Regional cooperation may also be regarded as an element of global governance

insofar as it contributes to broader efforts. Governance differs from government, which implies sovereign prerogatives and hierarchical authority. Global governance does not equate to world government, which would be virtually impossible for the foreseeable future, if ever."

No se trata así de renunciar al multilateralismo efectivo, sino precisamente en aras de su efectividad enmarcarlo e incluirlo en un concepto más amplio, que comprenda no sólo a las organizaciones internacionales y sus estados miembros, sino también otros foros, actores y relaciones relevantes para afrontar las grandes cuestiones y retos de la agenda global, incluyendo los foros de cooperación o integración regional en la medida en que contribuyen y afectan a ésta. Que contemple las relaciones o asociaciones estratégicas que la UE quiere construir con otros polos y actores en este mundo multipolar. Y sobre todo la arquitectura institucional y los instrumentos para afrontar efectivamente las cuestiones y retos globales y la satisfacción de los bienes públicos globales.

Se trata de un sistema en construcción, que afronta entre otras cosas un reto de multilateralización, en el sentido de que las crisis y problemas globales han dado lugar al surgimiento de foros u organizaciones informales para tratarlos, que han servido para afrontar la situación, pero respecto a los que cabe plantearse a medio plazo la oportunidad de su transformación en organizaciones multilaterales y en cualquier caso su conexión al sistema multilateral formal, o la reforma de éste. Y ello especialmente teniendo en cuenta, como señala el mencionado Informe (2010, p. 13) que:

"The emergence of informal groupings of leading countries, such as the G-20; the prospects for further regional cooperation, notably in East Asia; and the multiple contributions of non-state actors to international cooperation – although highly useful – are unlikely to serve as permanent alternatives to rule-based, inclusive multilateral institutions. Multilateral institutions can deliver public goods that summits, non-state actors and regional frameworks cannot supply, or cannot do so in a reliable way. Our foreign interlocutors stressed the need for decisions enjoying universal legitimacy, norms setting predictable patterns of behaviour based on reciprocity, and mutually agreed instruments to resolve disputes and redress torts, such as in trade matters".

"In our assessment, the multiple and diverse governance frameworks, however flexible, are probably not going to be sufficient to keep pace with the looming number of transnational and global challenges unless extensive institutional reforms and innovations are undertaken. The capacities of the current institutional patchwork will be stretched by the type of problems facing the global order over the next few decades."

Se trata, en el fondo, de la transformación, ante los retos de la globalización de la sociedad de la información y la multipolaridad, del sistema multilateral, del sistema internacional en definitiva, en un sistema de gobernanza global efectiva. Cuya efectividad no sea sólo

la de sus actores en él, sino al tiempo la del sistema para resolver los problemas globales y garantizar la supervivencia y vivencia de los seres humanos sobre la Tierra.

De un sistema internacional en construcción para un actor en construcción, que hace de la construcción de la gobernanza global objetivo y parte esencial de la construcción europea.

Y para ello, para conformarse en constructora efectiva de la gobernanza global, no puede la UE dejar de tener en cuenta los retos de poder y conceptuales que comporta.

De poder, pues toda transformación supone una renegociación, una redistribución del poder institucional, y se plantea en ese eventual escenario a la UE la opción estratégica ya señalada del *do ut des* de conformación del poder institucional al poder real en una transformación del sistema hacia la gobernanza global efectiva que facilite la inclusión, representación y participación constructiva en él de los actores relevantes, especialmente de los emergidos.

Conceptuales, pues como se ha señalado asistimos a la emergencia de las ideas de los otros, de un mundo policéntrico en que conviven diferentes modelos y paradigmas que ofrecen elementos válidos y relevantes para la gobernanza y el desarrollo, tanto en el plano estatal como para la construcción de la gobernanza global, como nos muestran Nicolás Berggruen y Nathan Gardels en *Gobernanza inteligente para el siglo XXI. Una vía intermedia entre Occidente y Oriente*, en que sostienen que tanto la que denominan democracia consumista occidental como el sistema de mandarinato chino tiene sus problemas para la consecución de la gobernanza óptima, pero también elementos indispensables para ésta. Como, en el caso del mandarinato chino, la posibilidad de poder tomar decisiones y conducir políticas a largo plazo o la selección meritocrática para la dirección de políticas. Más allá de que podamos estar más o menos de acuerdo con sus propuestas para un sistema de gobernanza global, resulta esta obra indicativa de la toma de conciencia desde Occidente de la necesidad de construir la gobernanza global a partir tanto de nuestros conceptos y paradigmas como los del otro, al tiempo que obras como las de Kishore Mahbubani nos muestran la ambición desde Asia de contribuir con sus propias ideas y propuestas a la gobernanza global. Indicativa de la conciencia de que hoy más que nunca la universalidad occidental es una contradicción in *terminis*, y que la gobernanza global requiere también de la construcción en común de una cultura global, de un universo paradigmático y conceptual compartido que la sostenga.

Pensar la Estrategia Global Europea no implica, en definitiva, sólo pensar sobre la UE en el mundo, sino también sobre el mundo y para el mundo, para la viabilidad y la supervivencia, la navegabilidad y navegación de la nave espacial Tierra destino futuro.