

LAS FRONTERAS DEL MULTILATERALISMO ARGENTINO

Pablo Ruiz-Jarabo

RESUMEN

La diplomacia multilateral, se suele analizar con excesiva formalidad, tal vez porque sus decisiones se atribuyen siempre a organismos colegiados que funcionan a modo de heterónomos de las personas físicas que los componen. Su actividad se aborda desde los documentos o desde los procedimientos de negociación, no desde su dimensión humana. Eso condena al analista a una perspectiva reducida y por lo tanto incompleta.

¿Quién revela la dimensión humana del mundo mejor que nadie? El arte, que todo lo ensancha. Pero apenas ha cumplido su noble función con la diplomacia multilateral. La famosa escena en el edificio de Naciones Unidas de “Con la muerte en los talones” de Hitchcock o los relatos ginebrinos de Antrobus, de Lawrence Durrell, son excepciones que confirman la regla.

Este artículo se hace eco de otra valiosa excepción, “La noche de los ministerios de Europa”, un relato de Julio Cortázar. El relato se desarrolla en edificios gubernamentales, no multilaterales, y se centra en las sensaciones de su protagonista, un funcionario internacional. Evoca así las relaciones entre las personas que desarrollan su labor en ambas instancias, estados y organizaciones internacionales. El cuento es original, sí, pero es mucho más: constituye un buen punto de partida para abordar el multilateralismo desde una perspectiva conductista, mucho más decisiva en la diplomacia multilateral de lo imaginado.

La UNESCO participa activamente en la diplomacia multilateral de su sector, la cultura. Ello supone frecuentes reuniones en diferentes lugares del planeta. Una vez desplazados a una ciudad funcionarios de la organización y de sus estados miembros, lo

lógico es que la sesión negociadora dure varias jornadas. Esto ocurre en la actualidad¹ y ocurría en la segunda mitad del Siglo XX, cuando la nómina de la UNESCO incluía a Julio Cortázar entre sus traductores².

Una negociación multilateral atañe a muchas personas reunidas en una sala. Por eso, como en el cuento del zapatero y los enanitos, cuando los diplomáticos se retiran a descansar otros ocupan la noble sala para restablecer la simetría y limpieza que permitan a la mañana siguiente continuar la negociación. Difícilmente se puede pretender ordenar el mundo si no reina un orden mínimo entre las cuatro paredes desde las que se sostiene tan magnánima pretensión: las tazas de café recogidas, los toalleros de los baños listos, las sillas ordenadas... Y los documentos en negociación traducidos. De esto se ocupaba Cortázar.

Las negociaciones terminaban tras el ocaso y, como en las civilizaciones animistas, la luz solar imponía las divisiones humanas. Mientras podemos imaginar a los negociadores saliendo crepuscularmente del edificio con solemnidad- *“la expresión de poder excede siempre a la realidad del poder mismo”*, según Sánchez Ferlosio³-, los encargados de crear una apariencia de cosmos a modo de premisa ingresaban en el recinto con esa clandestinidad entre marginal y golfa que siempre ha rodeado a la noche. Estas nocturnas de trabajo las relató Cortázar en *La noche de los ministerios de Europa*, un capítulo de *La vuelta al día en ochenta mundos*⁴. Se trata de un relato muy típico de su estilo: tras un tono suavemente cómico e infantil compuesto de anécdotas e impresiones aparentemente fáciles, se hila un coherente y amargo discurso contra las serias pretensiones que sustentan nuestro quehacer diario. Denunciar las lágrimas del valle que habitamos provocándolas con la risa constituye una de las manifestaciones cumbres del arte y Cortázar la cultivaba.

Todo comenzaba con una entrada dolosa en el edificio: *“atravesar la plaza desierta, acercarme al ministerio y buscar la puerta lateral, observado alguna vez con*

¹ La página de la organización, www.unesco.org/new/en/unesco/events, anuncia para la semana del 3 al 7 de Junio de este año el comienzo de diecisiete reuniones, seis en Francia, sede de la organización, y once en el resto del planeta: Barbados, República Dominicana, Perú, Croacia, Kenia, Nepal, Serbia...

² Julio Cortázar comenzó a colaborar con la Unesco como traductor en 1954. Permaneció vinculado a la misma durante prácticamente el resto de su vida, en la que París, sede de la organización, fue mucho más que un lugar de residencia.

³ En *La hija de la guerra y la madre de la patria*, ediciones Destino, 2005, pg.142.

⁴ Libro electrónico de editorial Debate, Madrid, 1993. Las citas del libro se referirán a posiciones, no a páginas.

*recelo por indígenas trasnochadores que jamás podrían entrar así en lo que era de algún modo su propia casa*⁵. Ya dentro, Cortázar continuaba transgrediendo y se escabullía de los despachos reservados a los de su oficio para, aprovechando que los ministerios estaban entonces desiertos -convertidos en “*espejos donde ya no se reflejan las corbatas o las mentiras del mediodía*”⁶-, recorrer pasillos y abrir puertas en busca de sorpresas. Inmuebles y muebles -escaleras, carpetas, mesas, sillas, alfombras- quedaban a su disposición. Llegó a hurgar el guardarropa de un edificio oficial británico en una especie de escatología entre funcionarios de diferentes sujetos de derecho internacional: ... “*el guardarropa del Dean’s Yard en Londres*⁷, sus filas de perchas cada una con su etiqueta y a veces un portafolio o una gabardina o un sombrero que permanecían allí vaya a saber por qué extraños hábitos del honorable Cyrill Romney o del doctor Humprey Barnes, Ph.D. ¿Qué increíble juego de irracionalidades había permitido que un argentino sardónico pudiera pasearse a esa hora entre las perchas, abrir los portafolios o estudiar el forro de los sombreros?”⁸

En un ministerio de Helsinki, al crimen de la contemplación indiscreta se une el de la acción directa y subversiva. Joseph K. ya no será víctima pasiva de un proceso sino demiurgo activo: “*al pasar otra vez por la gran sala vi un fichero sobre un escritorio y lo abrí: todas las fichas estaban en blanco. Tenía un lápiz de fieltro que escribía azul, y antes de irme dibujé cinco o seis laberintos y los agregué a las otras fichas; me divierte imaginar que una finlandesa estupefacta se topó alguna vez con mis dibujos y que acaso hay un expediente que sigue su marcha, funcionarios que preguntan, secretarios consternados*”⁹. El autor denuncia con humor una verdad mucho más presente de lo que la gente se imagina: hasta qué punto el trabajo crece exponencialmente porque a alguien, a una sola persona, se le ocurre algo completamente absurdo.

En burocracia, sea ésta nacional o internacional, cualquier propuesta debe encuadrarse en las referencias de la organización a que se pertenece. De esta forma se garantiza que la idea pergeñada comparta un mínimo terreno común con sus destinatarios, quienes dispondrán así de recursos para justificar cualquier reacción; todo quedará en un ejercicio impersonal donde hasta el desprecio se viste de argumento técnico. Pero a veces

⁵ Cortázar, op. cit., posición 1002.

⁶ Cortázar, op. cit., posición 980.

⁷ Una de las sedes del Tesoro británico.

⁸ Cortázar, op. cit., posición 997.

⁹ Cortázar, op. cit., posición 1025.

el autor de una idea no cumple esta regla y lanza una iniciativa estúpida, un disparate en el sentido literal de fuera de razón y regla; fuera también de referencias comunes. Quien la recibe no puede responder utilizando otras referencias con las que disimular el rechazo. Sólo cabe la censura de plano, lo que equivale a calificar la idea de lo que es, de absurda. Pero eso supone una ofensa personal y la estructura burocrática las evita porque generan conflicto. Lo que de veras procede hacer no puede llevarse a cabo porque está institucionalmente prohibido: ha nacido un tabú.

Para vencerlo, lo mejor es alejarse de la tentación. En burocracia se consigue enviando cuanto antes la propuesta inicial a otra instancia. A ese envío escapista sí se le aplica la regla primera, con lo que se utiliza una referencia a modo de coartada: se solicita dictamen, se eleva a consulta, se advierte sobre la necesidad de instrucciones... Como nadie se atreve a cerrar el expediente, va de mesa en mesa, de ordenador en ordenador, y los trámites escapistas pasan a justificar la huida del tabú, que se sublima en vehementes discusiones sobre la oportunidad de aquéllos: ¿cómo se consultó a A en vez de a B, se emitió acaso el informe preceptivo? El absurdo original y sus aledaños pueden hasta usucapir la categoría reservada a las grandes cuestiones pendientes. Mientras, las propuestas sensatas, a las que se puede responder fácilmente y por lo tanto sin vehemencia que las impulse, se relegan. Eso es tal vez lo que provocó el escritor con sus laberintos azules poniendo en evidencia lo absurdo de pretender tejer algo sin motivo ni tela, como el sastre del cuento. El expediente burocrático a veces también va desnudo aunque entre los funcionarios no figura un niño armado de lógica que lo ponga en evidencia. Deberíamos preguntarnos si la sinrazón que ahora invade a prácticamente todas las estructuras políticas no obedece a una mera acumulación de tonterías que pululan por despachos y comités sin que nadie se atreva a paralizarlas, como un colesterol malo almacenado durante décadas que empieza a causar síntomas preocupantes en la madurez. Tal vez necesitemos un Freud que interprete los trámites en busca de represiones burocráticas que superar.

A Cortázar le tentó abrir puertas y pintar laberintos en ministerios pero no en la UNESCO, donde trabajaba. Encontró singulares los edificios que no eran su entorno natural de trabajo. Pisaba inmuebles que no formaban parte de su rutina y le sugerían misterios; tal vez precisamente por eso, porque le eran extraños. Se confirma una vez más que el exotismo es una cualidad no de lo observado sino del observador; es más sensación que objeto. India no es exótica por sus colores y olores, sino que sus colores y olores

hacen sentir exotismo al europeo que visita algo tan ajeno a la tediosa suavidad de Occidente. En ese sentido, Cortázar es como Marco Polo; ambos se instalan en lo ajeno y transmiten la sensación de aventura que ello les causa, éste desde el conocimiento de tierras extrañas y aquél desde los pasillos oscuros y las puertas sugerentes porque cerradas; cada uno con su peculiar actitud de frontera. La genialidad radicaría entonces en transmitir exotismo en lo que de entrada parece inane; en hacer de pasillos y carpetas escalas de un viaje al centro de no se sabe qué, como esos viajes en tranvía de Pessoa siempre llenos de sensaciones en medio de la rutina de espacio y tiempo; mientras que Marco Polo tuvo que inventarse seres deformes con ojos en los pechos para causar exotismo. El suyo nace de la realidad exterior caricaturizada; el de Cortázar o el contable portugués, de su inmenso interior aplicado a la realidad más banal. Es pura introspección.

Si la alteridad es presupuesto de exotismo, en pura simetría los diplomáticos gubernamentales deberían sentirlo igualmente hacia las organizaciones internacionales. La dualidad entre diplomáticos y funcionarios multilaterales no es secular porque el multilateralismo como Dios manda nació después de la Segunda Guerra Mundial, pero no tiene nada que envidiar a la rivalidad entre agricultores y pastores bíblicamente reflejada en Caín y Abel. Para los funcionarios multilaterales nosotros somos como las visitas pesadas, que llegan previo aviso pero no hay manera de que se vayan. Después de todo, en la mayoría de las organizaciones internacionales sus funcionarios tienen que manejar todas nuestras manías, todas nuestras preguntas, todas nuestras propuestas. Qué oportuno encontrarían ese *me gusta cuando callas porque estás como ausente* nerudiano dirigido a tantos diplomáticos que ven en un micrófono una oportunidad de obtener quince minutos warholianos. Para los diplomáticos en cambio, las organizaciones internacionales son a menudo laberintos en cuyos arcanos no logramos hacernos comprender a pesar de la indudable claridad de nuestro mensaje, faltaría más. Algo así como el misterioso edificio en el que Tom Cruise se atreve a entrar en *Eyes wide shut*, la obra póstuma de Kubrick, y en la que el actor refleja en todo momento una mezcla de sorpresa y enfado al enfrentarse a un grupo cuyas reglas no entiende. Después de todo, ¿no somos nosotros, representantes de un estado con subjetividad originaria, quienes hemos dado vida a esos entes derivados repletos de siglas?

De hecho la alteridad cumple su función, porque entre diplomáticos se habla más de organizaciones internacionales que de ministerios. Si se permite la experiencia

personal, me ha sido difícil hallar en un ministerio de estado algo que me llame la atención más allá del interés artístico o histórico de determinados edificios. Más aún, cuanto más los conozco más semejanzas encuentro con el mío propio. En cambio las organizaciones internacionales, albergadas casi siempre en edificios impersonales, me ofrecen muchas más anécdotas. Casi todas ellas se basan en sus métodos de actuación. Eso suena a obviedad. Después de todo, vivir es hacer que las cosas vayan pasando y es en ese conducirse donde sucede lo relevante. Pero en la diplomacia multilateral el procedimiento constituye a menudo la esencia de todo. Más importante que el contenido de una reunión es a menudo el cuándo del documento en que se basa o el ostentar la potestad de rellenarlo -el nombramiento de relatores en una conferencia internacional desata a menudo verdaderos waterloos, no sólo por la vanidad del puesto-. De ahí a que el procedimiento se convierta en rito formal hay un paso no pocas veces franqueado. Esto no es una crítica, es una constatación.

Recuerdo por ejemplo un viejo comité de las Naciones Unidas para la reforma de la Carta de la organización, uno de esos grupos que nunca iba a llegar a nada pero que nadie se atrevía a clausurar, como esos expedientes absurdos iniciados dolosamente por Cortázar. Tal vez fuese así porque se trataba de otra trinchera diplomática en la que religiosamente había tomado posiciones la santísima trinidad de Este, Occidente y No Alineados. Era 1986 y la santísima trinidad se creía aún ser necesario, inconsciente de que la contingencia propia de mortales le acechaba a vuelta de calendario. Todas las mañanas, antes de iniciar la reunión, un funcionario de la organización tomaba el atrio de la presidencia con solemnidad: en su presencia, en su postura, en el tono de su voz. Lo llenaba todo para leernos el evangelio diario: *“los señores delegados serán conscientes de que hoy se discutirá el documento A/RES/S-20/4¹⁰; A/RES/S-20/4 es la segunda versión de A/RES/T-20/3, cuya versión REV3 está a disposición de los señores delegados desde el pasado martes. Espero que no hayan pasado por alto tampoco las modificaciones introducidas en B/RES/T-5”*. La retahíla continuaba, ganando el predicador más seguridad con cada nomenclatura citada y aumentando en nosotros la sensación de desamparo documental. La información contenía implícito el reproche: si no sabéis lo que yo sé, estáis perdidos. De hecho ni siquiera ha comenzado la reunión y ya lo estáis.

¹⁰ Esta numeración es figurada.

El amenazador burócrata tenía algo de síntesis entre el catolicismo, para el que los vulgares no tenemos capacidad para leer la Biblia, y el protestantismo que nos anima a leerla prescindiendo de intermediarios: la podéis leer, pero no la entenderéis porque nunca tendréis la soltura que yo, sacerdote, tengo entre tanto documento numerado. Más que síntesis, el funcionario parecía apóstol de una contrarreforma denigrante de la superioridad de los representantes de los estados creadores y financiadores de la organización en la que él trabajaba.

Creo que viene a colación la metáfora religiosa: un gran embajador de España, Javier Elorza, con amplia experiencia en la Unión Europea, resumía en dos las actitudes ante la diplomacia multilateral: la latina y la sajona. La latina concibe las instituciones multilaterales como un engranaje que responde inocentemente al procedimiento establecido. Si una institución de la organización internacional tiene encomendado el mandato de publicar el documento en el plenario, el delegado que adopta la actitud latina se sienta en la silla de la sala y espera que se lo repartan. Obviamente cuando se ha distribuido ya mucho está prejuzgado porque en diplomacia quien habla primero habla dos veces. El delegado sajón por el contrario es más descreído. Existe el procedimiento y las instituciones, pero no olvida que están pobladas por hombres. Antes de sentarse en la silla en la fecha señalada llama, anda, abre puertas –nunca de noche, ni es argentino ni es artista-, visita, se hacer ver e influye lo más que puede en la redacción. Entra en la sacristía cuando el sacerdote está pensando en la homilía mientras se pone la casulla. Cuando el documento se publica, ya lleva su huella.

Como casi todo en la vida, la diferente actitud no es tanto cuestión de habilidad como de voluntad. De hecho el estilo sajón puede ser más fácil de ejercer de lo que parece. El funcionario internacional que tienen encomendada la misión de redactar un documento, solo o en compañía de otros, se rige como toda obra humana por la ley del mínimo esfuerzo y de la máxima eficacia. Por eso dará la bienvenida al diplomático estatal que, también solo o en compañía de otros –esto último más recomendable-, le transmite sus inquietudes, le sugiere redacciones y le anuncia que si son tenidas en cuenta el documento contará de entrada con un fervoroso apoyo en el foro correspondiente.

¿Quién puede resistirse? Pocos, y menos un funcionario internacional. Porque éste se enfrenta a una misión difícil en uno de los desequilibrios más patentes en las relaciones internacionales contemporáneas. Tras la Segunda Guerra Mundial, la poca confianza en

nosotros mismos era tan patente que teníamos que crear algún tipo de belleza que compensase la terrible fealdad de nuestra propensión a matarnos unos a otros. Para ello creamos un entramado institucional lleno de buenas intenciones con el encargo de llevarlas a cabo. Cargamos a las organizaciones internacionales de ideas platónicas hechas tratado: paz, cultura, derechos humanos, libertad, protección de la infancia, medio ambiente, desarme, desarrollo económico, cooperación.... Con tan elevada esperanza institucionalizada, ¿qué menos que el ente multilateral nos muestre el camino de perfección en forma de documento de sesión? Y ahí empieza la labor de los funcionarios multilaterales, muy a menudo encuadrados en un departamento infradotado cuyo titular se encuentra agotado por la última batalla con el departamento de administración que pretendía negarle el pan y la sal del toner de la impresora. Y sobre sus hombros recae la excelsa responsabilidad de redactar las tablas de Moisés. Si somos leves, polvo e insignificantes por naturaleza, nuestra pequeñez queda más en evidencia en un edificio inmenso al que pertenecen todas las naciones y pueblos de la tierra, quienes encargan a un reducido grupo mostrarles la bondad, la justicia, la estabilidad, la pacificación que ellos mismos no practican... dotándoles de un teclado y un ordenador.

Hasta qué punto se carga a funcionarios internacionales con responsabilidades exageradas quedó en evidencia en Marzo de 2003, cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se reunió en un último intento de evitar o de legitimar el posterior ataque a Irak. Toda la comunidad internacional esperaba con pasión el informe del jefe de los inspectores de armamento de la organización, el sueco Hans Blix¹¹, sobre la existencia de armas de destrucción masiva. Se pretendía que desencadenar o no una guerra dependiese de los folios que leyese un funcionario de la organización al que se le quería otorgar infalibilidad papal. Como era de esperar, el inspector se movió en una calculada y

¹¹ Hans Blix había sido designado por el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, presidente ejecutivo de UNMOVIC, la Comisión de Vigilancia, Verificación e Inspección creada por la resolución del Consejo de Seguridad 1284 de 1999 con el objetivo de comprobar si el Gobierno de Irak disponía de armas de destrucción masiva. UNMOVIC se disolvió en Junio de 2007 mediante la resolución 1762 del organismo que la había creado.

Hans Blix ostentaba asimismo el cargo de Director General de la Agencia Internacional de Energía Atómica cuando en 1988 Sudáfrica decidió renunciar a las armas nucleares al terminar el apartheid. Hay quien atribuye a Blix un papel más relevante en esta decisión que la mera recepción de la carta de renuncia. Es curioso cómo la decisión sudafricana no ha tenido el eco que sin duda alguna se merece. Muy posiblemente una gran parte de la opinión pública, no necesariamente la menos informada, ignore que hay estados que han renunciado al armamento nuclear sin por ello sufrir menoscabo alguno en su capacidad de defensa. Otro tanto hizo Ucrania pocos años después cuando se independizó de la Federación Rusa. Esperemos que Hans Blix sea recordado al menos por su contribución en el desarme nuclear sudafricano, no sólo por su protagonismo previo a la guerra de Irak.

comprensible ambigüedad: no se dejó utilizar ni permitió que sobre sus hombros recayese tamaña responsabilidad. No quiso ser excusa de nada, menos de muerte y destrucción.

Las pocas horas que duró el aciago debate demostraron cómo el multilateralismo se convierte a menudo en escenario donde intentar poner orden en lo que tal vez sea intrínsecamente desordenado. Se pretendía que de una sala con 15 delegaciones y con un cuidado turno de intervenciones surgiese la solución a años de desencuentros. El problema es que basta con relativizar un poco el intento para descubrir las posibilidades de manipulación que ofrece. Hay quien utiliza las altas expectativas adheridas a un foro multilateral para manipularlo a su favor. Así, no es infrecuente que los estados miembros utilicen las organizaciones internacionales para adoptar decisiones desagradables hacia terceros, como restringir la importación de un producto o imponer visados de entrada en su territorio. De esta manera el estado miembro, inspirador y beneficiario de la restricción, puede exudar lágrimas de cocodrilo alegando ante el perjudicado que no era ésa su voluntad sino que se lo exige la organización internacional, que ha pecado convenientemente en su nombre. Es un ejemplo más del signo de los tiempos, en que la clave de todo radica en no aparecer como responsable de nada multiplicando estructuras que se transmiten unas a otras la responsabilidad de las decisiones. Todos, hasta el verdugo que aprieta el garrote, terminamos siendo piezas que actuamos plenos de heteronomía. Si la coartada no funciona se achaca entonces todo a la globalización, evocación de una divinidad que devora pensiones y clases medias porque hay que dedicarle sacrificios humanos para saciarla; pero que, como todas las divinidades, nadie ha visto nunca y en la que hay que creer con fe ciega.

La doble actitud latina o sajona se extiende a todos los ámbitos de las organizaciones internacionales. Tal vez el más sensible sea el de los nombramientos. Como los estados no son dioses, el creced y multiplicaos multilateral se ha concretado en comités y organizaciones pero no en personas, con lo que los puestos multilaterales los siguen ocupando nacionales de los estados miembros. A medida que el nivel de responsabilidad dentro de las organizaciones se eleva, el nombramiento de los puestos deviene más discrecional y su nacionalidad se convierte en un índice de influencia diplomática. Y ahí la actitud sajona o latina influye enormemente en el resultado. Los requisitos legislados para cubrir un puesto –mérito, curriculum, experiencia- ceden ante una tupida telaraña de llamadas de teléfono, visitas y sugerencias no siempre huérfanas de

la forma verbal imperativa. Juro haber leído un anuncio de vacantes de personal de una organización internacional, de cuyas siglas no quiero acordarme, que exigía como requisito *non-saxon candidates*, en un arrepentimiento resacoso tras haber ocupado los sajonos prácticamente todos los puestos de relevancia.

Latino o sajón, católico o protestante. Tal vez la diferente actitud ante la diplomacia multilateral obedezca al concepto que se tenga de la diplomacia in genere. Todos tenemos asumido que la relación entre estados se basa en buena parte en la pura fuerza. Si la guerra es la continuación de la diplomacia, la diplomacia es el preludio de la guerra aunque siempre se viva el presente pensando que la anterior fue la última¹²; sin olvidar que a menudo coexisten ambas en sangrienta armonía. Toda política internacional es *realpolitik* y la comunidad internacional de estados lo tiene más o menos asumido. A ello puede deberse que el ordenamiento jurídico que la regula, el derecho internacional público, esté plagado de especificidades que revelan menos vigor jurídico que los ordenamientos internos. La más significativa consiste en que los grandes conflictos pueden resolverse no rompiendo, en el sentido francés de *casser*, una norma o decisión previa, sino rompiendo literalmente al sujeto que amenaza la paz y seguridad mediante una resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que autorice el uso de la fuerza. De tal forma que el vértice superior de la pirámide kelseniana lo constituye la adopción de una norma que sustituye el vigor de la ley por el de las armas, lo que supone utilizar el derecho para negarse a sí mismo. Al menos la estructura multilateral vigente supera la ingenuidad del período de entreguerras, en que se pensó que la norma jurídica bastaba para proscribir el uso de la fuerza.

Salvo en este caso, consagrado en los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas, la diplomacia multilateral presupone el extremo contrario. Cada organización internacional debe su nacimiento cien por cien a un tratado constitutivo. Ya vimos que es platonismo con un toque milenarista rousseauniano, una oportunidad de establecer un escenario donde el derecho despliega toda su fuerza. El Leviatán ausente en la comunidad internacional se encarna en una organización internacional para que al menos una parcela de las relaciones internacionales quede reglada. La *realpolitik* queda fuera.

¹²En su famoso *This time is different, eight centuries of financial folly*, (Princeton University Press, Princeton, Estados Unidos, 2011), Carmen M. Reinhart y Kenneth S. Rogoff han demostrado que la creencia en el ya-no-volverá-a-pasar rige igualmente en economía.

Pero, ¡ay!, ésa es la teoría. No deja de albergar ingenuidad creer que quienes entre ellos se rigen por el poder van a someterse escrupulosamente al derecho dentro de un edificio que alberga a una organización internacional. Pronto la realidad impone su tasa y los juegos de poder logran introducirse en pasillos y conferencias. Esas “*sílabas que enmascaran*”¹³ los ministerios de asuntos exteriores, según la bella expresión del relato de Cortázar, también retumban en las salas de reuniones multilaterales. Si sus pasillos hablasen... Toda organización internacional tiene algo de Sísifo, de intento de crear una comunidad de derecho que más pronto que tarde cede a la ley de la gravedad y cae a la casilla primera de los intereses vitales. La regla termina imponiéndose a la excepción. Es cierto que el orden multilateral vigente ha cumplido más de medio siglo sin conflictos globales. No así parciales, pues genocidios y guerras se han repetido y se repiten desde la creación de aquél y el sufrimiento de la población civil es mayor en cada nueva guerra. Sísifo aguanta aunque con espasmos parciales.

En la creación de proyectos multilaterales que no cumplen sus expectativas los europeos, tan westfalianamente creadores de la práctica diplomática exportada al mundo, seguimos en primera línea. Establecimos la organización internacional más legalizada de la Historia, la Comunidad Económica Europea, donde el derecho impera hasta el punto de someterse los estados fundadores a un tribunal inapelable y de ceder toda iniciativa a una institución de la organización, la Comisión, que la ejerce en intocable monopolio. Los estados decidían desaparecer en un amplio espacio donde las personas podrían circular sabiendo que les era de aplicación una sola norma comunitaria. También freudianamente, los hijos estatales se reprimían para no tener que matar de nuevo al padre que se había excedido con nazismo y totalitarismo. Nuestro Leviatán particular aplastaría a todos los poderes públicos cuando con su soberbia pretendiesen prohibir ejercer su oficio al señor Knoors¹⁴.

Pero pronto lo peor de cada casa comenzó a imponer su cláusula particular de estilo. Todo comenzó con protocolos adjuntos a los tratados donde un estado decidía que

¹³ Cortázar, op. cit., posición 979.

¹⁴ Sentencia c-115/78 del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. El señor Knoors, holandés de origen, emigró a Bélgica donde ejerció varios años de fontanero. En Bélgica no se exigía titulación para ello, en Holanda sí. Al volver a Holanda, las autoridades le prohibieron el ejercicio de la fontanería por carecer de la titulación que exigía la legislación interna. El Tribunal estima que, si el demandante pudo ejercer el oficio en Bélgica, donde no se reclamaba titulación, puede ejercerlo también en Holanda, todo ello en cumplimiento de la libre circulación de trabajadores frente a la que los requisitos de la legislación interna deben ceder.

no eran para él las reglas comunes. El Celtiberia Show de Carandell, donde cada parroquiano pide el café de manera diferente, se convertía en el Europa Show, donde cada vez más estados quieren que se les aplique la ley comunitaria a su manera. La uniformidad de la ley, imprescindible para que reine la igualdad como nos enseñó Montesquieu y como ideó su compatriota Monnet, cedió paulatinamente a la diferencia de criterio de las cancillerías. Con presuntuosa ironía, a esta debilitación de los grandes principios se le llamó cooperación reforzada¹⁵.

El colofón de esta tendencia se consagró en el Protocolo 30 del Tratado de Lisboa, en que el orden público europeo, la carta de derechos fundamentales, no se judicializa en el Reino Unido ni Polonia y cuya parte IV, los derechos sociales, ni siquiera se aplican en ambos países. Si algo resulta irrenunciable en un ordenamiento jurídico es el armazón ético que todo lo inspira, en nuestro caso los derechos fundamentales; derechos cuyo límite de haberlo no debe obedecer a una excepción positivada por el legislador, sino a la coexistencia con otros derechos fundamentales en los que todos deben marcar su propio terreno. Una vez más, el multilateralismo pone en evidencia sus límites al ser incapaz de mantener una pirámide kelseniana con un único vértice.

Y mientras la uniformidad del derecho comunitario se resentía incluso en los derechos fundamentales, surgía la preocupación por la ausencia de cabezas visibles uniformes en Europa. Que el fontanero holandés se las arregle, lo que necesitamos es un

¹⁵Merece la pena transcribir la reciente reflexión de Ferdinando Riccardi incluida en el periódico digital *L'Europe* del pasado 26 de Febrero, donde apoya la geometría variable pero no deja de subrayar los peligros que entraña:

«Le nombre de réalisations auxquelles certains États membres ne participent pas continue à gonfler. Combien de progrès dans la construction européenne seraient bloqués si la participation de tous les États membres était toujours nécessaire ? L'euro, la coopération militaire, l'espace Schengen sans contrôle aux frontières, le Pacte de stabilité, n'existeraient pas. La construction européenne serait plus pauvre et ses perspectives aussi. Et ce n'est pas simplement une Europe à deux vitesses qui en résulte, car les États membres qui restent en marge ne sont pas toujours les mêmes: il s'agit plutôt de plusieurs vitesses. Ce qui correspond à ce que David Cameron demande pour son pays ! Si on regarde de plus près, on s'aperçoit que les répercussions de cette situation augmentent, y compris sur le plan institutionnel et notamment pour le Parlement européen.

Un exemple: l'idée d'un budget séparé pour la zone euro fait son chemin, ce qui a entraîné automatiquement la question brûlante des compétences du Parlement européen: comment et pourquoi les parlementaires élus dans un pays ne participant pas à cette zone auraient-il le droit de voter sur sa gestion ? Si de telles situations se multiplient, un PE aux pouvoirs qui changent selon les sujets ne pourrait pas fonctionner. Et des complications analogues se poseraient aussi pour la Commission européenne. Je n'ai pas de réponses, que des doutes. Une réflexion est nécessaire.»

Sí, tal vez sea necesaria una reflexión. Pero ésta, según el autor, trataría una vez más de las relaciones entre las instituciones. Otro ejemplo del egocentrismo institucional en el que el ciudadano, llámese Knoors o como se quiera, queda tristemente relegado.

carlomagno. Se estimó necesario crear grandes cargos institucionales que asumiesen en una sola persona grandes políticas mientras cada vez resultaba más difícil saber qué regulación aplicar a un supuesto de hecho comunitarizado. Lo preocupante parece ser que un ministro norteamericano no sepa qué número de teléfono marcar cuando quiere hablar con Europa, no que las tarifas de itinerancia telefónica sigan siendo prohibitivas para sus ciudadanos. Diversidad abajo, uniformidad en las alturas; justo como el imperio antes de que Westfalia lo liquidase.

Queda por dilucidar por qué unos países adoptan la actitud latina y otros la sajona al pisar una organización internacional. Cuando los vencedores de la Segunda Guerra Mundial idearon el nuevo orden institucional europeo y mundial, España simplemente no estaba. Hay que *parir* a alguien para conocerle a fondo, y en esto los sajones y Francia disfrutaban de una ventaja maternal imbatible. Pero hay algo más: la aceptación de España y Portugal en los foros internacionales, sobre todo en las Naciones Unidas en Diciembre de 1955, tenía algo de graciable; se nos permitía participar a pesar de nuestros muchos pecados que nos relacionaban con el bando perdedor. Desde este aislamiento, para España ingresar en una organización multilateral suponía no una consecuencia natural de poseer la condición de estado, sino un gran éxito diplomático; un punto de llegada más que de partida. Hasta hace pocos años, en España se ha identificado la *presencia* en organizaciones internacionales con el *reconocimiento* que nos otorgaba la comunidad internacional, de tal forma que devenir miembro suponía más éxito de pasado que reto de futuro, como el patito feo cuya historia termina felizmente cuando encuentra su gente pero cuando aún le queda todo por vivir. Esto además nos condenaba a un cierto apocamiento, como si al ingresar en una organización internacional se contrajese una deuda de agradecimiento sin lugar para reivindicaciones o autonomía de intereses. Más aún, cualquier nuevo proyecto multilateral lo concebimos como una oportunidad de ratificar ese reconocimiento, sin análisis previos de los pros y contras de adherirse al mismo. Deberíamos preguntarnos si nuestras muchas tribulaciones presentes no obedecen a haber adoptado esta actitud cuando se creó el euro. Poco a poco vamos asumiendo que una organización internacional supone el inicio de un proyecto en el que participar, pero el cambio de actitud no resulta evidente ni sencillo.

Queda por averiguar asimismo qué ocurriría si, por simetría, un diplomático gubernamental se encerrase una noche en un despacho de una sede multilateral y

explorase sus pasillos y salas. Seguramente el resultado no sería un cuento de la altura de *La noche de los ministerios de Europa* aunque sólo sea porque lo genial no abunda. Si lo ha habido en diplomacia gubernamental, ha tenido otras tentaciones. Octavio Paz no se resistió al exotismo indio de que hemos hablado y escribió *Vislumbres de la India*¹⁶ mientras era embajador en el subcontinente, al que calificó genialmente de delirio. Ángel Ganivet desgraciadamente tuvo otros anhelos destructivos. Valga una pequeña guía por si algún otro genio sardónico tiene la tentación.

Comencemos desanimándole: en las sedes multilaterales suele haber dos zonas muy diferenciadas, la de reuniones y la de los despachos de sus funcionarios. Las zonas de oficinas, las cerradas al público y por lo tanto las que tientan a la aventura, suelen ser, por la fecha en que se construyeron y por su tamaño, tan funcionales como impersonales: grandes pasillos flanqueados por puertas con una regularidad enfermiza aunque necesaria. Todo el arte, toda la originalidad, todo el ético intento de hacer estética se concentra en las salas de reuniones, que son como la sala de visitas de los hogares burgueses. En la zona de oficinas no suele haber belleza. Tampoco requiebros de pasillos, estatuas absurdas o rarezas arquitectónicas con las que romper la rutina. Lo curioso es que los funcionarios internacionales actúan como si fueran conscientes de tanto aburrimiento y realizan actos de inocente rebeldía colocando en su despacho algún toque personal: una foto, un muñeco, un colgante; los hijos, el paisaje que vaya usted a saber con qué o quién lo asocia el consejero lituano nivel D4...

Cuando uno se pierde por los pasillos multilaterales en busca de un despacho del que obtener un dato o sobre el que pretender ejercer una influencia, siempre se alberga un cierto sentido de aventura sobre qué encontrar esta vez intradespacho: ¿Niños y padres sonrientes? ¿Un cartel con una frase entre castiza y graciosa, recurso habitual de los más expresivos? Morbosamente, ¿un símbolo que evoca recuerdos de aventuras amorosas no sólo al ocupante del despacho, aunque él se crea dueño de sus propios secretos? Esos símbolos de escape del entorno dicen mucho más de cada uno de esos funcionarios que su nombre, a menudo en un alfabeto endemoniado por no latino, o que su nivel o sus funciones. Son como gritos de humanidad entre tanto mundo y tantas pretensiones reunidas en un edificio de líneas rectas que no cesa de crear documentos con intenciones tan elevadas como a menudo descreídas.

¹⁶ Ediciones Austral, 2001, Barcelona.

Reconozco que es difícil continuar la guía. Al terminar estas páginas, uno se da cuenta de que con *La noche de los ministerios de Europa* ya está mucho dicho sobre los muros, estatales o multilaterales, que encierran esa actividad que pretende arreglar el mundo, tan estafalaria que a un papel le llama non paper. ¿Y si ocurriese que ningún otro funcionario se ha atrevido a pulular por una organización internacional o un ministerio rompiendo reglas? ¿Y si el argentino sardónico con su poesía vestida de humor hubiese pergeñado un nuevo y rupturista orden multilateral en el que Sísifo aguantaría una eternidad? ¿Y si Hans Blix se hubiese aventurado de noche en algún ministerio de algún país...?

Están pendientes de escudriñar las entrañas del multilateralismo. Según el relato consensuado, las decisiones de las organizaciones internacionales se originan en un documento y se terminan en otro reformado mediante una o varias sesiones formales, haciendo abstracción de los argumentos técnicos y olvidando los humores humanos de quienes los sostienen. Y sin embargo, como en los templos, tal vez lo oculto constituya el sagrario donde se encuentran las esencias. Falta estudiar sus rutinas, sus relaciones humanas, sus otros mecanismos; no como un fin en sí mismo sino como un otero desde el que analizar con más detalle y perspectiva el multilateralismo en tiempos políticos cada vez más multilaterales, y con el único objetivo de defender con más éxito los intereses. Somos conscientes de la debilidad de la dimensión nacional aislada, a la que conocemos a fondo. Sin embargo la única alternativa posible, la cooperación intergubernamental, nos sigue siendo en buena parte desconocida.

Cortázar profanó puertas y llaves y comenzó esa tarea. La mera voluntad de “*meterse*” supone el primer paso para conocer. ¿*Sapere aude?* ¡*Intrare aude!* Descubrió que estados y organizaciones internacionales estaban poblados por el mismo tipo de seres: hay más ósmosis que diferencia entre instituciones estatales y multilaterales; como hay mucho maquillaje entre tantos documentos técnicos que pretenden embellecer la labor política, tan común, vieja e interesada como la especie humana que siempre la ha practicado. Lo suyo fue escatología artística. Hace falta una escatología científica del multilateralismo, un conductismo que explique lo que a menudo se nos quiere mostrar como sofisticada y lejanamente arcano. Para conocerlo y practicarlo mejor.