

Contramultilateralismo

Robert O. Keohane

Presentación

Beatriz Hernández

UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES

Robert O. Keohane fue un académico precoz; se graduó con honores de la carrera de ciencia política en el Shimer College de Chicago y a los veinticinco años ya contaba con un doctorado en Harvard. En sus primeros años de trabajo académico en la Universidad de Stanford decidió ir a contracorriente en plena Guerra Fría y escribir un libro sobre cooperación internacional. Sus colegas se burlaron de él diciendo que su “libro sería muy corto y con muchos márgenes”. Pero lo cierto es que su obra junto a Joseph Nye *Poder e interdependencia* (1977) –en la que expone uno de sus aportes más influyentes, la teoría de la interdependencia– no solo fue revolucionaria en su época, sino que es uno de los libros más leídos en todos los programas de Relaciones Internacionales del mundo. El trabajo del profesor Keohane transformó las relaciones internacionales en una disciplina abocada al estudio de la cooperación entre los países en un contexto de distensión y polarización. Su idea de la “interdependencia compleja”¹ fue la primera interpretación de los cambios de poder en el sistema internacional desde la economía política y no desde la tradicional visión del paradigma realista, que es el de la seguridad. El tiempo no solo le dio la razón, sino que lo consagró como el académico que mejor había previsto el nuevo fenómeno de la globalización.

Como el mismo autor señala en *Power and Governance*, no es un teórico del liberalismo o neoliberalismo que defienda las libertades económicas, sino un teórico del “institucionalismo”.² Sus estudios buscan entender cómo los

1 La interdependencia compleja es un tipo ideal que analiza las situaciones y las múltiples redes transnacionales en las que el uso de la fuerza no se considera como un instrumento útil para hacer política (Keohane 2002: 2). En 1977 el autor estudió cincuenta años de historia de Estados Unidos, Australia y Canadá para determinar la interdependencia asimétrica y politizada en la búsqueda de recursos económicos y marítimos entre estos países.

2 La teoría de las instituciones de Keohane se basa en teorías racionales y económicas sobre el compor-

países democráticos construyen redes de interdependencia que propician la cooperación y la construcción de instituciones internacionales que reducen los conflictos. En concreto, para el profesor Keohane “una mejor comprensión de la política internacional debería permitir a los ciudadanos diseñar mejores políticas e instituciones que respeten los derechos y valores de todos los pueblos y del orden natural al que todos pertenecemos”.

Keohane se ha centrado en el estudio del institucionalismo desde la óptica del liberalismo, y en concreto del multilateralismo.³ Destaca en sus primeras obras la importancia del multilateralismo para establecer normas y procedimientos que regulen el sistema internacional y las relaciones entre sus actores, por ejemplo para garantizar la paz mundial y la libertad del comercio desde la Segunda Guerra Mundial.⁴

Como indica Barbé (2009), la primera generación de publicaciones sobre multilateralismo prácticamente se centraba en el funcionamiento de las Naciones Unidas, sin embargo desde esta última década vemos que el enfoque predominante son los desafíos del multilateralismo o en concreto de las viejas instituciones. Aunque algunos autores asocian la crisis del multilateralismo a los desafíos propios del Estado, por ejemplo para solucionar problemas de seguridad o salud, lo cierto es que las instituciones internacionales no han podido cumplir las altas expectativas de la sociedad en cuanto a su capacidad normativa y de funcionamiento. Ejemplo de ello son la imposibilidad del Consejo de Seguridad de llegar a acuerdos para intervenir por razones humanitarias (Holzgrefe y Keohane 2003) y las fallidas negociaciones de la Organización Mundial del Comercio en la ronda de Doha. En los últimos treinta años hemos visto un fortalecimiento de otros actores del sistema internacional además de los Estados, como son los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales, los que han tenido una gran influencia en la creación de más instituciones y en los cambios en aquellas que ya son viejas y necesitan una adaptación marginal a las nuevas necesidades del sistema.

Respecto de estos desafíos institucionales, la mayor contribución de Keohane ha sido analizar los factores que les dan origen desde una perspectiva

tamiento de las empresas y de los mercados imperfectos. Las instituciones facilitan la cooperación porque esta reduce los costos de transacción (seguimiento y aplicación de las normas), y facilita la información y los compromisos recíprocos (Keohane 2002: 3).

3 Se asocia el multilateralismo al institucionalismo ya que son acuerdos entre tres o más países que buscan actuar como grupo, en contraposición a las políticas unilaterales que se venían imponiendo en el sistema internacional.

4 *Poder e interdependencia*, publicado originalmente en inglés en 1977; *Después de la hegemonía*, publicado originalmente en inglés en 1984.

liberal, así como su clasificación de acuerdo a las redes que forman y el proceso de negociación mediante incentivos y sanciones para cooperar. En su “liberalismo institucional” se busca institucionalizar respuestas colectivas a los problemas de un mundo bipolar en declive, mediante la construcción de instituciones y normas que faciliten el intercambio económico y la cooperación internacional sin dejar de lado la búsqueda de paz y justicia, ya que no se puede defender una política económica internacional si crea desigualdades e injusticias (Keohane 1990: 40).

Para Keohane, desde la Segunda Guerra Mundial nos encontrábamos con regímenes internacionales “integrados” en los que se imponía la visión de unos pocos Estados; era el caso por ejemplo del sistema monetario surgido de Bretton Woods. Hoy nos encontramos con otros dos modelos de régimen: el “régimen complejo”, por las incertidumbres que enfrentan las negociaciones en sociedades cambiantes en las que las estrategias no siguen un modelo racional y no hay jerarquías institucionales (por ejemplo las convenciones de Medio Ambiente), y el “experimentalismo global”, en el que se desarrollan modelos de redes institucionalizadas y horizontales.

Cómo gobernar la globalización ha sido uno de sus grandes objetos de estudio en los últimos años. El autor resalta la necesidad de tener en cuenta las creencias y la participación social para conseguir la gobernabilidad democrática. Se puede ver una evolución en las teorías de Keohane sobre el diseño institucional que se acercan sin duda al constructivismo de Alexander Wendt y a los estudios de Robert Putnam sobre el aporte de las redes sociales en la calidad de la democracia (Keohane 2001:7). En su obra más reciente, Keohane sigue apostando por el estudio de la gobernabilidad global siguiendo el modelo del Estado cooperativo de la Unión Europea, en el que se desarrollan redes público-privadas. Por ejemplo, la gobernanza es un método de toma de decisiones de la Unión Europea que es más cercano a la sociedad gracias a la transparencia y la participación. En concreto, define gobernanza global experimental como un tipo de cooperación local-trasnacional con un fuerte componente de información y participación de diversos actores (De Burca, Keohane y Sabel 2013).

Sería un “tipo ideal” al modo de Max Weber, es decir las instituciones se aproximan a este tipo ideal aunque ninguna lo ejemplifique totalmente. Entre las características nuevas de esta “gobernanza experimental” encontramos que tiene objetivos abiertos, favorece la participación de la sociedad civil tanto en la formulación como en la implementación de políticas y presenta sistemas de supervisión, evaluación y revisión de pares, mesas redondas para cada proyec-

to, comités consultivos para mejorar constantemente las normas y prácticas institucionales. El autor estudia la presencia de estas nuevas características en tres instituciones que regulan temas globales y que más se acercan al tipo de experimentalismo global: la Comisión Interamericana para el Atún Tropical, la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU, y el Protocolo de Montreal para las sustancias que afectan la capa de ozono (De Burca, Keohane y Sabel 2013).

Aunque, como indica el autor, no se ha establecido una teoría para determinar las condiciones sobre las que se establece este nuevo tipo de gobernanza en la política mundial, su contribución con este estudio exploratorio demuestra que existen instituciones internacionales que no necesitan la participación de Estados y que han logrado incorporar distintos intereses ciudadanos.

En la Cátedra Nobert Lechner, Keohane presenta un estudio inédito sobre el contramultilateralismo, el fenómeno que desafía las instituciones internacionales. Los grandes cambios en el sistema internacional en términos de agenda, reparto de poderes y nuevos actores han derivado en que países emergentes como China e India, así como organizaciones no gubernamentales, estén desafiando las reglas tradicionales del sistema y propiciando sus propios referentes. Para Keohane, el fenómeno del contramultilateralismo ocurre cuando un grupo de actores desafía a una institución, sus reglas o prácticas, usando un foro alternativo multilateral. La novedad que plantea su estudio es que no se desafía a una institución multilateral desde un enfoque nacionalista, unilateral, propio del Estado como actor que busca privilegiar su soberanía, sino que el desafío viene desde otra institución internacional, como por ejemplo el forzado traspaso de poder entre la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y la OMC.

En conclusión podemos decir que sus estudios sobre el institucionalismo y la regulación internacional hacen que hoy en día el pensamiento de Keohane sea fundamental para entender la globalización y sobre todo la gobernanza mundial como un proceso que trasciende las tradicionales relaciones entre Estados. Ante una agenda internacional de temas sensibles como la crisis económica, las intervenciones en Medio Oriente y los desafíos energéticos y del medio ambiente, el profesor Keohane es un referente imprescindible para analizar por qué es necesario redefinir una arquitectura institucional y por qué el poder de los Estados está hoy en día mucho más cuestionado.

Referencias

- Barbé, Esther (2009). "Multilateralism Matters More than Ever". *Global Society* 23(2): 191-203.
- De Burca, Grainne, Robert Keohane y Charles Sabel, eds. (2013). "New Modes of Pluralistic Global Governance". *Journal of International Law and Politics* 45(1): 723-786.
- Holzgrefe, J.L., y Robert O. Keohane (2003). *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal and Political Dilemmas*. Cambridge: Cambridge University.
- Keohane, Robert O. (2001). "Governance in a partially globalized world". *American Political Science Review* 95(1): 1-13.
- (1990). "International Liberalism Reconsidered". En *Power and Governance in a Partially Globalized World*. Nueva York: Routledge (2002).
- (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- (1988). *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Newman, Edward, Ramesh Thakur y John Tirman, eds. (2006). *Multilateralism under Challenge: Power, International Order and Structural Change*. Tokio: United Nations University Press.

El contramultilateralismo

Robert O. Keohane¹

La literatura contemporánea sobre la gobernanza mundial y las instituciones multilaterales reconoce una variedad de fenómenos que comportan esfuerzos estatales para desplazar negociaciones a escenarios institucionales más favorables, o para crear instituciones que se ajusten mejor a sus propósitos, con la fragmentación resultante de los acuerdos institucionales multilaterales en muchas áreas temáticas. Los investigadores han usado la expresión *regime complexity* o complejidad de regímenes para aludir a la proliferación de acuerdos institucionales que no adoptan la forma de regímenes internacionales integrados. Han analizado la búsqueda de foros más convenientes y también los cambios de régimen. Han examinado las rivalidades entre instituciones multilaterales, como el intento fallido del Reino Unido y otros seis Estados durante la década de 1960 de reducir el impacto de la Comunidad Económica Europea (CEE) creando el Acuerdo Europeo de Libre Comercio (AELC); la rivalidad entre la OTAN y el Pacto de Varsovia durante la Guerra Fría, y la rivalidad entre la OPEP y la Agencia Internacional de Energía (AIE) durante y después de las crisis del petróleo de los años setenta. Y han hablado de los entramados de regímenes que se forman cuando los Estados apuestan por el multilateralismo en la misma área temática pero con diferentes propósitos y estrategias.

Este conjunto de argumentos plantea interrogantes acerca de las interacciones estratégicas que generan los entramados de regímenes, las que hemos agrupado bajo el rótulo de “contramultilateralismo”. El contramultilateralismo implica el uso de diferentes instituciones multilaterales para desafiar las normas, prácticas o misiones de las instituciones multilaterales ya existentes. Más precisamente, *el fenómeno tiene lugar cuando los Estados y/o actores no estatales desvían su foco desde una institución existente a otra, o bien crean una institución multilateral alternativa para competir con las existentes.*

1 El trabajo en el que se basó esta conferencia fue realizado en conjunto con Julia Morse.

Tales desafíos pueden o no conllevar la creación de instituciones, pero siempre suponen un conflicto entre las normas, las prácticas institucionalizadas o las misiones de dos instituciones diferentes, y cuando tienen éxito aumentan la complejidad de un régimen internacional, al añadirle elementos o al fortalecer instituciones previamente más débiles. Estos desafíos pueden constituir reacciones a las acciones de las instituciones multilaterales, pero también pueden originarse en la *anticipación* de que las instituciones establecidas responderán de cierta manera que a los actores desafiantes no les parece satisfactoria. Aquí examinaré una variedad de casos de contramultilateralismo, en áreas que van desde la lucha contra el terrorismo hasta la salud mundial. El argumento central es que el contramultilateralismo es tan dominante ya en la política mundial contemporánea que las estrategias sobre asuntos básicos de seguridad nacional de los Estados poderosos insatisfechos a menudo traspasan el multilateralismo en lugar de oponérsele directamente.

El contramultilateralismo es un fenómeno contemporáneo importante, no solo una curiosidad intelectual. Puede observarse en muchos ámbitos de las relaciones internacionales, incluyendo áreas esenciales para la seguridad del Estado como el antiterrorismo y la no proliferación nuclear.

Esta conferencia es un primer intento de definir y describir el contramultilateralismo y explorar las circunstancias en las cuales es probable que aparezca. En primer lugar especificaré algunas condiciones esenciales y distinguiré dos tipos básicos, el *cambio de régimen* y la *creación de un régimen competitivo*. Luego examinaré algunos ejemplos en las áreas del antiterrorismo y de la salud pública. El trabajo en que se basa esta exposición también analiza las controversias sobre los derechos de propiedad intelectual, la iniciativa de seguridad de Estados Unidos en torno a la proliferación nuclear y los temas energéticos. En conclusión, aquí esbozo algunos elementos de una posible teoría del contramultilateralismo y propongo algunas hipótesis que deben probarse sistemáticamente en el futuro.

I. Contramultilateralismo: distinciones, condiciones y caminos

Son tres los criterios que definen un caso de contramultilateralismo:

1. Dentro de un área temática definida existe una institución multilateral con una misión y un conjunto de normas establecidas y prácticas institucionalizadas.
2. Descontenta con esta institución que mantiene el *statu quo*, una coali-

ción de actores –sean o no miembros de la institución existente– cambia el foco de su actividad y la dirige a una institución desafiante, con otras normas y prácticas. Esta institución desafiante puede existir ya o ser de creación reciente.

3. Las normas y prácticas institucionalizadas de la institución desafiante entran en conflicto con las normas y prácticas de la institución que mantiene el *statu quo*.

El contramultilateralismo siempre supone disponer de una institución multilateral, ya sea establecida o nueva, para desafiar a la institución que mantiene el *statu quo*; sin embargo, el resultado de ese reto es incierto: los desafíos contramultilaterales pueden colapsar sin un impacto a largo plazo, pueden dar lugar a cambios fundamentales en las prácticas institucionales, o bien pueden generar nuevas instituciones. Algunos pueden tener un impacto solo después de largo tiempo. Por ejemplo, una coalición descontenta compuesta principalmente por Estados débiles podría solo ser capaz de presentar un desafío contramultilateral simbólico, esto es, criticar una práctica institucional existente pero sin poder forzar un cambio inmediato. Con el tiempo, sin embargo, ese desafío puede alterar las preferencias de los actores, sus ideas y valores, de una manera que deslegitime a una institución y obligue al cambio concomitante o a una salida institucional.

En los términos ya célebres del fallecido Albert O. Hirschman, el contramultilateralismo puede ser visto como una combinación de “salida” y “voz” que permite a los Estados y a los actores no estatales buscar opciones por fuera sin descartar la cooperación multilateral en sí. Hirschman hace hincapié en que la perspectiva de salida puede amplificar la voz. En comparación con el retiro unilateral, el contramultilateralismo ofrece la promesa de una estrategia más exitosa para lograr este efecto. Las amenazas de salida unilateral de los Estados poderosos pueden verse tan arrogantes y poco cooperativas que generan una contraproducente resistencia, mientras que las amenazas de salida de los Estados débiles son ineficaces. Puesto que se trata de formar coaliciones, el contramultilateralismo puede proporcionar oportunidades para tener voz mientras se mantiene abierta la opción de salida; de este modo se amplifica la voz.

Para que se produzca el contramultilateralismo tiene que haber una coalición desafiante de Estados descontentos con una institución existente, y esta coalición debe ser capaz de amenazar de manera creíble con cambiarse a esa organización o práctica alternativa. Es decir, los actores descontentos necesitan una “opción externa”.

Dos tipos básicos de contramultilateralismo

Los desafíos contramultilaterales casi siempre los inician coaliciones de actores, ya que por definición implican la acción multilateral. Estas coaliciones suelen incluir a los Estados, y pueden o no incluir organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, empresas multinacionales y activistas transnacionales. En raras ocasiones una organización intergubernamental –como un tribunal regional o internacional– puede desafiar sola al régimen institucional; y aunque los tribunales pueden encabezar tales desafíos, los Estados y los actores no estatales también pueden desempeñar un papel influyente en la construcción de apoyos para aquellos.

La forma más conocida de contramultilateralismo es el *cambio de régimen*, que se produce cuando quienes desafían un conjunto de normas y prácticas se desplazan hacia un foro multilateral alternativo, con un mandato y normas de toma de decisiones que juzgan más favorables, y luego utilizan este nuevo foro para desafiar los estándares de la institución original o reducir su autoridad. El cambio de régimen se puede encontrar en todas las áreas, e incluye por ejemplo el esfuerzo de los países en desarrollo y de los organismos de Naciones Unidas para impugnar el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), la creación del Comité de Basilea y otras innovaciones en la regulación financiera mundial, y la entrada del Banco Mundial en la gobernanza de la salud pública global. Pueden ser los Estados los que lleven adelante las impugnaciones contramultilateralistas, pero también ciertas instituciones multilaterales. En tales casos, estas dictan normas o políticas que entran directamente en conflicto con los estándares internacionales establecidos por otras instituciones multilaterales. El cambio de régimen impulsado por instituciones multilaterales es un acontecimiento significativo para la política internacional, porque las instituciones no están sujetas a las mismas presiones políticas que los Estados y, por lo tanto, pueden estar dispuestas a ir más lejos en sus desafíos. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por ejemplo, fue capaz de impugnar directamente la política antiterrorista del Consejo de Seguridad de la ONU, a pesar de que esta había sido respaldada por Francia y el Reino Unido, y de que era esencial para la lucha global contra el terrorismo.

La segunda forma de contramultilateralismo es la *creación de un régimen en competencia*, que se produce cuando la coalición de actores descontentos crea una institución o establece un modo nuevo e informal de cooperación multi-

lateral para desafiar el *statu quo* institucional. En esta forma de contramultilateralismo, la coalición desafiante dará vida primero a una nueva institución multilateral o foro que represente mejor sus intereses. Puede lograrlo mediante la limitación de la membresía a un grupo selecto de países con preferencias similares, el establecimiento de canales informales para influir en la política institucional en las áreas de preocupación significativa, o la creación de otras redes transgubernamentales. Luego la coalición utilizará las nuevas instituciones para desafiar las organizaciones o redes existentes, generando una discordia que puede o no conducir a la cooperación interinstitucional.

II. El contramultilateralismo en práctica

Ahora voy a presentar dos ejemplos destacados de contramultilateralismo, uno de cambio de régimen llevado a cabo por una institución, y el otro de creación de un régimen en competencia. El primero fue una de las acciones contramultilaterales más significativas e importantes que hayan tenido lugar hasta la fecha: la exitosa impugnación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a las normas de financiamiento del terrorismo del Consejo de Seguridad de la ONU. El segundo estudio de caso son los esfuerzos de coaliciones de Estados y actores no estatales para impugnar la adecuación de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para tratar problemas clave de salud globales, incluyendo el VIH/SIDA y la distribución de vacunas.

Cambio de régimen conducido por una institución

Este estudio de caso muestra que las instituciones internacionales autónomas, como los tribunales de justicia, pueden promover el contramultilateralismo sin la dirección o iniciativa de los Estados. Por otra parte, el error del Consejo de Seguridad de la ONU al no anticipar el reto del TJUE pone de manifiesto que las asimetrías de información pueden ser un factor determinante del contramultilateralismo.

La política antiterrorista de la ONU y el debido proceso interno: el caso Kadi

El Consejo de Seguridad de la ONU ha hecho de algunas sanciones específicas un componente esencial de su política global contra el terrorismo. En el marco del “régimen de sanciones 1267”, llamado así por la resolución 1267 del Consejo de Seguridad, que lo estableció, los Estados miembros están obligados a congelar los activos de todas las personas y entidades que figuran

asociadas con Al Qaeda. Si bien el régimen 1267 se centró inicialmente en un pequeño número de funcionarios talibanes además de en Osama bin Laden, en las semanas posteriores al 11 de septiembre de 2001 el Consejo de Seguridad añadió cerca de cien nombres a la lista de personas e instituciones sujetas a las sanciones. Para enero de 2002, había ampliado los criterios de las sanciones de modo que los países pudieran proponer para su inclusión en la lista a cualquier individuo o entidad “asociada con” Osama bin Laden, Al Qaeda o los talibanes.

Desde sus primeros días, el régimen de sanciones 1267 se aplicó de manera incompleta por parte de los Estados miembros. Pocos países tenían las estructuras jurídicas y administrativas adecuadas para hacer cumplir efectivamente las medidas. El Consejo proporcionó a los Estados solo pequeños fragmentos de información sobre la identificación de los individuos en cuestión, haciendo difícil diferenciarlos de otros con nombres o lugares de nacimiento similares. Por otra parte, algunos países permanecieron completamente ignorantes de las obligaciones derivadas del régimen de sanciones.

Para muchas democracias establecidas, sin embargo, el mayor desafío para la aplicación de este régimen de sanciones fue el hecho de que entraban en conflicto con principios internos del estado de derecho, de allí las objeciones planteadas sobre todo en Europa. Aun así, el Consejo de Seguridad hizo solo pequeños ajustes. Pero los Estados que no estaban satisfechos con la política antiterrorista del Consejo de Seguridad ya en el año 2002 no tenían una opción viable de salida, y por lo tanto no fueron capaces de empujar un cambio importante. La situación cambió cuando los tribunales europeos actuaron como una vía alternativa para las personas que trataban de desafiar la legitimidad del régimen 1267.

En diciembre de 2001, el ciudadano saudí Yasin al-Qadi (o Yassin Abdullah Kadi) presentó una demanda en el Tribunal Europeo de Primera Instancia (TPI) solicitando la anulación de la normativa europea de aplicación de las sanciones. El TPI dictó sentencia en contra de Kadi el año 2005, argumentando que no tenía jurisdicción para evaluar indirectamente la validez de los reglamentos del Consejo de Seguridad de la ONU. Pero Kadi apeló la sentencia ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que sí tenía autoridad para invalidar la aplicación de leyes de la Unión Europea, y por lo tanto afectar la política de sanciones de 27 países. En enero de 2008, un abogado asesor del TJUE emitió una opinión consultiva sugiriendo que la regulación europea de aplicación de las medidas contenidas en el régimen de sanciones 1267 infrin-

gía el derecho a ser escuchado, el derecho a la revisión judicial y el derecho a la propiedad, y en diciembre del mismo año el Tribunal anuló la legislación de la Unión Europea sobre la aplicación de las medidas sancionadoras de Al Qaeda. Aunque la decisión fue suspendida y la UE aprobó una nueva resolución para aplicar las medidas en contra de Kadi, ahora quedaba claro que todo el régimen de sanciones estaba en riesgo.

A la luz de la sentencia adversa del TJUE y la perspectiva de futuros desafíos del señor Kadi a las normas revisadas de la Unión Europea, el Consejo de Seguridad buscó formas de mejorar el debido proceso. En diciembre de 2009 creó una Oficina del Defensor del Pueblo que recibiría solicitudes directamente de los individuos para ser eliminados de los listados, otorgándoles el derecho a que la autoridad revisase sus casos e informara sus observaciones al Comité 1267. Este Comité, que se compone de todos los miembros del Consejo de Seguridad y opera por consenso, decidiría entonces si se debía excluir o no al individuo del listado.

En septiembre de 2010, el Tribunal General Europeo anuló la regulación de 2008 de la Unión Europea sobre la aplicación de las sanciones 1267, sosteniendo que esta violaba los derechos de Kadi a su defensa, a la revisión judicial y a la propiedad. El Tribunal reconoció que la revisión judicial de las medidas del Consejo de Seguridad en el nivel nacional o regional podría infringir las prerrogativas del Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII y el artículo 103 de la Carta de la ONU, pero siguió el precedente establecido por el TJUE en 2008. La Comisión Europea apeló la sentencia del Tribunal General ante el máximo organismo judicial, el TJUE.

Para entonces el Consejo de Seguridad ya había recibido varias señales de los tribunales europeos: si no hacía cambios significativos al régimen 1267, el TJUE probablemente haría que fuese imposible para los Estados aplicar las sanciones. En otras palabras, la cuestión de la credibilidad había sido resuelta. En junio de 2011, el Consejo de Seguridad amplió las facultades del Defensor del Pueblo permitiéndole hacer recomendaciones en lugar de simplemente observaciones. Más importante aun, si el Defensor del Pueblo examina una solicitud de exclusión del listado y recomienda esta exclusión al Comité 1267, este debe obtener un consenso para denegarla. Antes, el Comité necesitaba el consenso para eliminar a una persona del listado de sanciones, por lo que, al cambiar el procedimiento, el Consejo de Seguridad transfirió el peso de la prueba a los Estados que tratan de mantener un listado individual.

Así, el TJUE ha obligado con éxito a un cambio significativo en el procedimiento del Consejo de Seguridad. Desde el nombramiento del Defensor del Pueblo en 2010, veintiséis personas han sido excluidas del listado a través de este proceso, y solo tres solicitudes se han denegado. En octubre de 2012, el Consejo de Seguridad retiró a Kadi de la lista de sanciones 1267. En marzo de 2013, el abogado general del TJUE emitió una opinión consultiva recomendando al Tribunal que anulara la sentencia del Tribunal General y desestimara el recurso interpuesto por Kadi. Estima en su escrito el abogado: “La sentencia del Tribunal de Justicia en el caso Kadi condujo a la creación de la Oficina del Defensor del Pueblo, lo que ha hecho posible elevar considerablemente la calidad de la lista. Sería paradójico que el Tribunal no tuviera en cuenta las mejoras a las que ha contribuido directamente”.

No obstante, el TJUE no siguió el consejo de su abogado general, y en cambio lanzó su más directo desafío contramultilateral hasta ahora. En julio de 2013 dio a conocer su decisión sobre la segunda apelación de Kadi, confirmando la decisión del Tribunal General Europeo de derogar la normativa de la UE sobre la aplicación de sanciones en contra de aquel. No solo el TJUE afirmaba su derecho de revisar todas las medidas de la UE para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad, sino que también sugería nada menos que un tribunal externo se encargara de proporcionar el suficiente debido proceso a las personas que aparecen en las listas. Esta decisión está destinada a ser polémica.

Creación de un régimen competitivo

Como dijimos ya, cuando una coalición descontenta no puede recurrir fácilmente a una institución multilateral establecida para desafiar las prácticas a las que se opone, puede crear otro foro multilateral con reglas y prácticas que se alineen más estrechamente con sus intereses. Para asegurarse que el nuevo foro tiene una orientación política más favorable, la coalición puede optar por estrategias de control directo, como limitar la membresía a Estados con ideas afines, establecer canales informales de control, o estructurar la votación de una manera favorable. De manera alternativa, la coalición puede crear una institución con un mandato más coherente con los intereses de sus miembros. Al desafiar el *statu quo*, la coalición insatisfecha crea una fuerza de negociación adicional frente a la institución que mantiene el *statu quo*.

Las organizaciones intergubernamentales pueden desempeñar un papel clave en el cambio de régimen, y también ser fundamentales en la creación de instituciones para desafiar un determinado régimen complejo. Ahora examinaré dos ejemplos que involucran a la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Desde la Conferencia de San Francisco de 1945, la OMS ha sido la organización central de Naciones Unidas para las cuestiones de salud, y durante sus primeros treinta años de existencia su preeminencia fue prácticamente incontrarrestable. Pero esto comenzó a cambiar a fines de los años setenta y durante los ochenta, cuando el G-8 comenzó a tomar en cuenta los problemas de salud, marcando el inicio de un periodo en que la autoridad de la OMS se enfrentó a una serie de envites. Y en la década de 1990 algunas coaliciones de Estados y actores no estatales plantearon los desafíos a la preeminencia de la OMS que analizaremos a continuación.

La Alianza Mundial para el Fomento de la Vacunación e Inmunización

Desde comienzos de la década de 1980, muchos funcionarios públicos del área de la salud se comprometieron con la idea de aprovechar los avances de la biotecnología para producir vacunas revolucionarias para enfermedades debilitantes en el mundo en desarrollo. La OMS, como la institución multilateral central para los asuntos de salud global, era el lugar natural para coordinar esos esfuerzos, y en consecuencia estableció dos programas de vacunas separados, uno enfocado en la investigación básica y el otro en la entrega de vacunas a los niños del mundo en desarrollo. Pero las fallas en este enfoque bifurcado se hicieron evidentes en la medida en que los programas crecieron. La coordinación entre ambos era débil, y ninguno tenía el mandato de facilitar la producción comercial de vacunas utilizables.

A fines de la década, defensores de la salud y organizaciones no gubernamentales pedían un mecanismo más holístico para el desarrollo de vacunas. En 1990, una coalición de cinco organizaciones no gubernamentales (la UNICEF, la OMS, el PNUD, el Banco Mundial y la Fundación Rockefeller) llegó a un acuerdo para conformar una nueva Iniciativa para la Vacuna Infantil (IVI, más conocida por la sigla inglesa CVI), diseñada para asegurar la continuidad del desarrollo de vacunas. En un comienzo la OMS se había resistido a la IVI-CVI, pero una vez que quedó claro que la iniciativa era inevitable logró hacer que la entidad le fuese subordinada. En este punto, por lo tanto, se evitó el contramultilateralismo.

Pero la IVI-CVI no prosperó dentro de la OMS, que daba prioridad a sus propios programas de vacunas, limitaba los intentos de la IVI-CVI de asociarse con la industria privada, y parecía satisfecha de verla trastabillar. Una vez más, cundió la preocupación externa respecto de la mala gestión de este esfuerzo. A

fines de los noventa, una coalición de partes interesadas realizó un intento muy evidente de arrebatar a la OMS el control de la iniciativa y moverlo al Banco Mundial. Los líderes de la OMS, quizás subestimando el grado de insatisfacción con la organización, respondieron tratando de derribar el envite y reafirmar su dominio sobre el campo de las vacunas. En 1999, sorprendentemente, la OMS anunciaba que la IVI-CVI sería desmantelada a fines de ese año.

Organizaciones de la sociedad civil, defensores de la salud pública y algunos elementos de la industria de las vacunas respondieron enérgicamente a la reacción de la OMS. El año 2000, esto es, no mucho después de la cesación de la IVI-CVI, surgió, fuera de la estructura de la OMS, la Alianza Global para el Fomento de la Vacunación e Inmunización (AGVI-GAVI), con el importante apoyo de la Fundación Bill y Melinda Gates. La Alianza ha sido mucho más exitosa que la IVI-CVI en el trabajo con la industria y la sociedad civil; recibe fondos de los mercados de capitales, de países donantes y de sus socios, que incluyen la OMS así como la Fundación Gates y el Banco Mundial.

La Alianza Global para el Fomento de la Vacunación e Inmunización surgió a raíz de la resistencia organizacional de la OMS y de una asimetría de información que le impidió a esta institución medir con precisión la gravedad del desafío. La resistencia de la OMS a la IVI-CVI consolidó una poderosa coalición en su contra que optó por el contramultilateralismo, porque eso fue la creación de la Alianza AGVI-GAVI, que desafió el predominio de la OMS en el desarrollo y distribución de las vacunas. La OMS ha seguido funcionando como socio en la Alianza, pero el reto contramultilateral tuvo éxito al reducir significativamente su autoridad sobre la coordinación del tema de las vacunas.

La creación de ONUSIDA

La OMS tardó en reconocer y responder a la amenaza que representa el VIH/SIDA. En un principio vio la enfermedad como un problema de los países más ricos, y desestimó la necesidad de involucrarse. Solo en 1986, cinco años después del primer artículo sobre el sida de los Centros para el Control de Enfermedades, buscó fondos para desarrollar actividades relacionadas. En 1987 fue designada el “principal organismo” en la lucha contra el sida y poco después estableció el Programa Global sobre el SIDA.

El liderazgo de la OMS a la hora de abordar la nueva epidemia derivó en una respuesta incompleta e ineficaz de la comunidad internacional ante la enfermedad, en parte debido a que aquella se centró en los aspectos médicos antes que en los aspectos sociales del nuevo mal. Ese enfoque médico respon-

día a su cultura organizacional y a su amplia experiencia en el combate de los brotes de enfermedades infecciosas, pero el resultado fue que la OMS se mostró simplemente reticente o incapaz de trabajar en colaboración con otros organismos de Naciones Unidas para abordar integralmente el impacto del sida en la sociedad.

A comienzos de la década de 1990, esta incapacidad de la OMS para gestionar con eficacia la respuesta mundial al sida era evidente para los países donantes, los que comenzaron a desviar recursos para transferirlos a canales bilaterales. El Programa Global sobre el SIDA intentó abordar sus problemas de coordinación con otros organismos proponiendo un foro anual abierto a todos los interesados, pero para los países donantes eso no era suficiente. Suecia propuso la creación de un grupo de trabajo que representara a los principales interesados –los países donantes, los países en desarrollo, organismos de la ONU y organizaciones de la sociedad civil–, con el fin de diseñar un nuevo órgano de coordinación de los esfuerzos de la ONU para detener y curar el sida. Luego el grupo de trabajo propuso terminar con el liderazgo exclusivo de la OMS y reemplazarlo por un programa conjunto y copatrocinado. Y así se hizo, aunque los organismos de la ONU pueden haber aceptado esta fórmula solo porque los países donantes amenazaron con desviar fondos para el sida hacia canales bilaterales.

De esta forma, a pesar de la resistencia de algunos organismos de Naciones Unidas, en particular de la OMS, en enero de 1996 comenzó a funcionar el ONUSIDA. Muchas de las actividades de la OMS relacionadas con el sida, como la recopilación y difusión de información estadística, fueron inmediatamente transferidas a la nueva organización. Además, el cambio en la autoridad institucional se vio acompañado de un cambio en las prioridades de políticas. El ONUSIDA puso un fuerte énfasis en la construcción de una respuesta a nivel nacional al VIH/SIDA, y sus equipos comenzaron una campaña de políticas públicas para construir ese apoyo nacional a los programas.

Visto como un desafío contramultilateral, el programa ONUSIDA surgió a causa de la creciente insatisfacción con las limitaciones del enfoque puramente médico con que la OMS pretendió enfrentar el sida, así como de restricciones organizativas que le impidieron acomodar con éxito las demandas de cambio. La creación de ONUSIDA se ha descrito como “un golpe significativo para el liderazgo de la organización en un problema de salud global”, pero lo cierto es que el programa no ha sido del todo exitoso en concentrar el control sobre las políticas dedicadas al sida en el sistema de las Naciones Unidas. Tras su crea-

ción, la OMS tomó medidas para reafirmar su papel en esos esfuerzos globales, ampliando su marco de lucha contra el sida y lanzando una nueva iniciativa centrada en el suministro de medicamentos antirretrovirales en países de ingresos bajos y medios. La controversia continúa.

Conclusiones

Los desafíos a las instituciones multilaterales existentes pueden ser en sí mismos multilaterales. Estados, o coaliciones de Estados, organizaciones intergubernamentales y actores no estatales pueden apoyar o crear instituciones multilaterales con normas y prácticas que contradigan las de las instituciones multilaterales establecidas a las que ellos pertenecen, o con diferentes misiones.

Estudiamos el fenómeno del contramultilateralismo porque parece ser un proceso significativo y bastante novedoso, y también para arrojar luces sobre el tema del cambio institucional. Cuando la interdependencia es alta y el poder está muy disperso, las instituciones multilaterales son herramientas esenciales para los Estados y los actores no estatales. Cuando las coaliciones están descontentas con las instituciones existentes, buscan trasladar el enfoque de la elaboración de normas a otras instituciones o construir nuevas instituciones para tal fin. Actúan estratégicamente, utilizando los organismos multilaterales alternativos para perseguir sus intereses cuando las instituciones establecidas no lo hacen. El resultado es un cambio en la configuración de las instituciones multilaterales, cambio que a menudo conduce a un entramado de regímenes, término que usamos en oposición al de regímenes internacionales integrados. En otras palabras, podemos entender la aparición de entramados de regímenes en parte como el resultado de la búsqueda de estrategias de contramultilateralismo por parte de los Estados.

En la era actual de dispersión del poder político y económico, impulsada por el rápido crecimiento económico en lo que antes era la periferia, el contramultilateralismo puede llegar a ser común. Es probable que los países ricos se sientan más descontentos con las organizaciones internacionales tradicionales, que responden a las prioridades de los países en desarrollo, sea como resultado de decisiones tomadas por consenso o por la política de “un Estado, un voto”. Es probable asimismo que países en desarrollo cada vez más poderosos se sientan descontentos con organizaciones como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, que están estructuradas para responder ante sus donantes tradicionales. La mayoría de las potencias intermedias solo serán capaces de transformar el régimen complejo internacional con coaliciones de

base amplia y a través del cambio de régimen. No obstante, aquellos países en desarrollo que cuentan con recursos importantes pueden seguir a los países desarrollados en la búsqueda de estrategias de creación de un régimen competitivo para cambiar el *statu quo*.

Así, en el siglo XXI el contramultilateralismo puede convertirse en la práctica preferida para generar el cambio institucional, en la medida en que existan coaliciones rivales con visiones institucionales acerca de la política mundial que entren en competencia.