

## **GOBERNANZA Y NUEVO ORDEN MUNDIAL**

**Florence Lézé**

**Artículo Científico Recibido:** 28 de agosto de 2015 **Aceptado:** 28 de octubre de 2015

### **SUMARIO**

*A. Tentativa de definición del término de "gobernanza". B. De los usos del término de "gobernanza", a partir del siglo XX. C. El concepto de "buena gobernanza" según instancias internacionales y regionales. D. Heterogeneidad de los actores: una ambigüedad grave a la base de la "buena gobernanza"*

### **INTRODUCCIÓN**

Durante los años noventa, después de haber reconocido los malos resultados de los programas de ajuste estructural impuestos por las instancias financieras internacionales, dichas instancias empezaron a reflexionar en torno a la manera de legitimar las intervenciones de los prestamistas. Fue en este contexto, que el Banco Mundial propuso el enfoque del desarrollo en términos de gobernanza (concepción luego retomada por las diversas instancias de las Naciones Unidas), con la finalidad de identificar los elementos por los cuales las reformas estructurales aplicadas durante la década anterior, no habían funcionado. El enfoque de gobernanza retomó la concepción minimalista del Estado en los ámbitos de la economía y de lo social, preconizado por los teóricos ultra liberales, y propuso establecer un orden jurídico susceptible de reforzar el papel del mercado, con desarrollar el sector privado, en estrecho acuerdo con el Consenso de Washington. Con la toma en cuenta de la participación, la descentralización, la transparencia y la lucha contra la corrupción, el Banco Mundial integró la dimensión política en los fundamentos de dicho Consenso. De este modo, eso permitió ampliar el ajuste a los sistemas políticos e institucionales, cuyas trabas eran consideradas como causas del fracaso de las políticas económicas de ajuste estructural. En resumen, la "buena gobernanza", a parte de las condiciones ortodoxas de préstamo (rigor financiero, liberalización, privatización, etc.) incluyó entonces, entre otros, las obligaciones de mejorar el marco institucional del proceso de participación a las decisiones públicas, por parte de los ciudadanos, promover el Estado de derecho, la reforma de la justicia, la transparencia, la rendición de cuentas, las políticas públicas, etc.

En el presente capítulo, abordamos las definiciones del término de gobernanza, así como los distintos usos del término: de sinónimo de gobierno en antiguo francés e inglés fue utilizado, a partir del siglo XX, para definir una política de gestión de las personas para obtener un máximo de beneficio en el seno de la empresa, en provecho de los accionistas. Ese modelo sirvió, a partir de la imposición de las políticas ultra liberales, para organizar la gestión de los municipios ingleses, antes de servir de modelo para organizar la gestión de los recursos económicos y sociales, a los niveles locales, regionales e internacionales. Luego, definimos el término de "Nuevo Orden Mundial", ampliamente utilizado por numerosos políticos occidentales; el término de *Soft power*, elaborado por Joseph Nye, lo cual nos permitirá acercarnos a la esencia actual del poder internacional; así como la teoría del *containment* como concepto clave de la geopolítica. Posteriormente, a través de algunos documentos importantes elaborados por el Banco Mundial, la ONU y la Comisión Europea, examinamos la evolución en las definiciones que han podido dar del concepto de "buena gobernanza". Finalmente, abordamos el término de "sociedad civil" tanto mencionado por los documentos oficiales como base de la democracia promulgada por la "buena gobernanza". De ahí, notamos el juego de inclusión/exclusión que entretiene la dificultad de definir dicho término, lo cual contribuye a mantener dicha noción básica en el concepto de "buena gobernanza", en una total ambigüedad.

Por lo tanto, dentro del límite de este capítulo, no abordamos a los distintos teóricos que forjaron el concepto;<sup>1</sup> tampoco abordamos las distintas propuestas como las formuladas por el Premio nobel Joseph Stiglitz,<sup>2</sup> por ejemplo, o las de distintos grupos y tendencias altermundistas y/o disidentes.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, para Rosenau y Czempiel (gobernar sin gobierno); Landels-Mills (responsabilidad de los políticos); David Held y Richard Falk (nuevos modos de participación democrática en la mundialización); Giddens (manera de democratizar la democracia, liberando la carga del Estado social, desplazándola hacia la sociedad civil); Jan Kooiman (*Modern Governance*); James March y Johan Olsen (*University Governance, Democratic Governance*); Rode Rhodes (las redes de políticas públicas); B. Marin (intercambios políticos, prácticos y simbólicos, entre actores individuales o colectivos; "Juegos de regulación"); John Campbell y Guy Peters (*Organizing Governance, Governing Organizations*), etc.

<sup>2</sup> Joseph Stiglitz propone reformas de las instituciones internacionales, una fiscalidad global, la gestión de los recursos mundiales y medio ambientales, etc. (Stiglitz, Joseph, "The future of the governance", *Initiative for Policy Dialogue*, IPD, Colombia University, Working paper, 2004, 16 p.).

## A. TENTATIVA DE DEFINICIÓN DEL TÉRMINO DE "GOBERNANZA"

### 1. Una redefinición del concepto de soberanía de los Estados

El *Tratado de Westfalia* (1648) había impuesto un modelo de relaciones internacionales basado en las características siguientes: los gobiernos nacionales eran los únicos detentores de la soberanía; la soberanía era ejercida sobre un territorio reconocido; los gobiernos nacionales eran los actores principales de las relaciones internacionales; las únicas leyes internacionales reconocidas eran basadas en tratados entre Estados soberanos; finalmente, la guerra entre Estados soberanos era una forma de relaciones internacionales regida por leyes internacionales.<sup>3</sup> A partir de los años ochenta, es este modelo que ha estado desmantelando el proceso de "mundialización económica y financiera", a través de las transferencias de competencias a poderes transnacionales, públicos o privados; la descentralización, así como la emergencia de actores no gubernamentales en la escena internacional. Este cambio de modelo se ha traducido en un déficit de la regulación pública de los Estados.<sup>4</sup>

Para entender con más precisión las transformaciones que afectaron a los Estados-naciones, deben ser reconsiderados los principios mismos sobre los cuales se construyó el Estado. De manera muy resumida, el Estado moderno se había construido en base a nuevas concepciones racionales, fundamentadas en el progreso, el desarrollo científico y técnico, económico (la concentración de los medios de producción) y político (aparición del Estado), los cuales se habían traducido por la afirmación de la individualidad; el monopolio de la coacción en un espacio que delimita su soberanía; la consagración del principio de unidad, que resultaba de la pertenencia a una esfera pública; la unidad del derecho estatal, orden estructurado del aparato encargado de establecer la potencia del Estado, etc. Este modelo estatal se había difundido, de manera progresiva, a nivel

---

<sup>3</sup> Jean Freyss, *Gouvernance. Guide de cours*, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, Institut d'Etude du développement économique et social, DESS Pratiques sociales du développement, Politiques urbaines, actions décentralisées et pratiques citadines, 2003-2004, p. 5.

<sup>4</sup> Sin embargo, Ali Kazancigil pretende que, a partir de los atentados del 11 de septiembre 2001 en Nueva York, así como de la guerra en Irak en 2003 llevada por los Estados Unidos de América en desprecio del derecho internacional, las análisis empezaron a hablar de "regreso" del Estado-nación y del recurso necesario a la soberanía y a la fuerza para defenderse de las redes terroristas islámicas (Véase Ali Kazancigil, "La gouvernance et la souveraineté de l'Etat", *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Guy Hermet, Ali Kazancigil y Prud'homme, Jean-François (dir.), Karthala, CERI, Recherches Internationales, 2005, pp. 50-51). De su lado, en un capítulo intitulado « Réforme de l'Etat et gouvernance dans les pays en voie de démocratisation », en esta misma obra, Isabelle Rousseau dice que los análisis sobre la redimensionalidad del Estado se preocuparon más por el tamaño del Estado y la importancia de sus intervenciones que por el estilo y la forma de su acción. El análisis de estas dos últimas características son, sin embargo indispensable para entender en profundidad la naturaleza de los cambios ocurridos a nivel del Estado (Véase Isabelle Rousseau, *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Guy Hermet, Ali Kazancigil y Prud'homme, Jean-François (dir.), Karthala, CERI, Recherches Internationales, 2005, p. 143).

internacional y fueron factores ideológicos, económicos y políticos, que condujeron a la transformación dicho modelo. Si los atributos clásicos del Estado están ahora cuestionados, no se puede por lo tanto dibujar un nuevo modelo, por su incertidumbre y su complejidad, dice Jacques Chevallier. Sin embargo, habla de cuatro aspectos de la transformación: 1) El refuerzo de las relaciones de interdependencias entre distintos actores económicos (las empresas multinacionales, las ONG o redes transnacionales en la toma de decisiones), donde el Estado también está involucrado en movimientos de regionalización y de supranacionalidad; 2) La redefinición de las funciones de los Estados: siguen garantizando la cohesión social y la seguridad, sin embargo, deben compartir la toma de decisiones con otros actores. Del punto de vista económico, se ha vuelto un simple regulador. Por otra parte, se constata la crisis de los sistemas de protección social por la reevaluación de los gastos sociales y los incrementos de los déficits de las finanzas públicas; 3) La atenuación de la especificidad estatal: se debilita la distinción clásica entre la esfera pública y privada. La administración ya no actúa en el sentido del interés general, sino con criterios de eficacia en base al modelo *management* de la empresa privada. Por otra parte, se reduce el campo de aplicación del derecho administrativo en materia económica, mientras se atenúa su carácter derogatorio. Políticas de reformas administrativas están establecidas para permitir racionalizar las elecciones en cuanto a los presupuestos; 4) La fragmentación del modelo estatal: la unidad orgánica tradicional del Estado sufre una fragmentación en razón de la diversificación creciente de las estructuras administrativas. Además, por el doble movimiento de desconcentración y de descentralización, el cual dota las autoridades locales de ciertos países de cierta autonomía, se aparenta a un federalismo o bien, en los países donde ya está presente, la autonomía de los Estados federativos tiende a incrementar.<sup>5</sup>

De esta manera, surgieron varias interpretaciones en cuanto al porvenir del Estado como organización política: ¿Este proceso de transformación da cuenta de un rebasamiento, de una simple pérdida de ciertos atributos o, al contrario, de la afirmación de la hegemonía de un nuevo modelo estatal occidental por las potencias dominantes, en base al refuerzo de la diversidad, una dinámica de homogeneización y de diferenciación a la vez?

---

<sup>5</sup> Jacques Chevallier, *L'Etat post-moderne*, París, LGDJ, 3ra ed., Série politique, n° 35, 2008, p. 17.

El concepto de gobernanza,<sup>6</sup> al igual que el paradigma ultraliberal que sustenta el proceso económico y financiero actual, se basa en postulados teóricos, tales como la crisis de gobernabilidad o de la democracia (representación, participación, legitimidad...), concebida como consecuencia de la poca eficacia de las formas tradicionales de la acción pública, por ser demasiada burocrática y costosa, frente a la multiplicidad de las demandas de la sociedad civil, capaz de auto-organizarse en redes para defender sus propios intereses. Esta crisis exige nuevas formas de regulación: el Estado debe compartir su poder con la sociedad civil y los mercados internacionales.<sup>7</sup>

## 2. Una semántica múltiple. La fuente de la confusión

El término de gobernanza ha sido empleado junto con múltiples adjetivos: la "buena gobernanza" (Banco Mundial, Naciones Unidas); la "gobernanza global" (Rosenau y Czempiel)<sup>8</sup>; la "soft gobernanza",<sup>9</sup> la "gobernanza europea o democrática" (Comisión europea), etc. A pesar de los múltiples sentidos que mencionan los distintos documentos oficiales o autores consultados sobre el tema, existe un núcleo común entre estas aceptaciones: se trata de un nuevo conjunto institucional y político, que resulta de un poder compartido entre el Estado y múltiples actores, especialmente privados, y que no puede ser descrito a través de las categorías tradicionales de Estado o de federación. Olivier Paye<sup>10</sup> considera que la fuente de confusión epistemológica más problemática

---

<sup>6</sup> Por una parte, y como lo explica una nota de traducción en el artículo intitulado "El surgimiento del derecho administrativo global" de Benedict Kingsbury, Nico Krisch y Richard B. Stewart, no existía hasta ahora en español una palabra que reflejaba exactamente la acepción del término inglés de *governance*. Es recientemente que la Real Academia Española ha integrado el término

([http://buscon.rae.es/draef/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=gobernanza](http://buscon.rae.es/draef/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=gobernanza)). Por otra parte, hay que precisar que este concepto es distinto a otros conceptos como el de "gobernabilidad", que pone el acento en la especificidad de las situaciones y, frente a ellas, la probabilidad de encontrar soluciones eficaces (Jacques Theys, 2003, p. 6). Finalmente, el concepto de "governamentalidad" de Foucault (*De la Gouvernamentalité. Cours donnés au collège de France (1978 y 1979)*, Paris, Le Seuil, 1989).

<sup>7</sup> Véase Merrien (1995) y Stoker (1995). El teórico O. Young (1992) explica que es necesario fomentar la participación de protagonistas no estatales, porque los gobiernos no son capaces satisfacer las demandas de "buena gobernanza".

<sup>8</sup> Para Rosenau y Czempiel, la gobernanza permite gobernar sin gobierno y constituye un conjunto de mecanismos de regulación en una esfera de actividades que funcionan aún si no emanan de una autoridad oficial (Rosenau, James N. y Czempiel, Ernst-Otto, *Governance without Government: Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1992).

<sup>9</sup> Elaborado a partir del concepto de "Soft power" de Joseph Nye, desarrollado en *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (1990) y *Soft Power: the Mean to success in World Politics* (2004) el cual desarrollamos más adelante en este capítulo.

<sup>10</sup> Paye, Olivier, "La gouvernance: d'une notion polysémique à un concept politologique", *Revue d'Etudes Internationales*, Institut Québécois des Hautes Etudes Internationales, vol. XXXVI, núm. 1, mars 2005, pp. 13-40.

proviene del hecho que la definición de la gobernanza es distinta según se concibe como paradigma disciplinario o como paradigma teórico:<sup>11</sup> 1) Por un lado, el término de gobernanza está empleado para designar un paradigma característico de una manera muy general de concebir los procesos de gobierno, fuera de los prejuicios teóricos en la ciencia política (paradigma disciplinario). La gobernanza se entiende entonces como tipo particular de "modos de gobierno",<sup>12</sup> caracterizado por la integración de aspectos no institucionales. Este paradigma no implica ninguna toma de posición teórica, ni en la evocación de la existencia de ciertos procesos de gobierno ni en las hipótesis o tesis sobre las causas de tales procesos en ciertos espacios sociales, territoriales, institucionales o sectoriales. Se trata de una óptica general de investigación sobre aspectos no institucionales de los procesos actuales de gobierno. En este sentido, la gobernanza se estudia en cualquier contexto de procesos de gobierno y designa un tipo "no institucional" de modos de gobierno. 2) Por otro lado, la noción se utiliza para designar un paradigma característico de una corriente teórica particular del pensamiento político, basado en sus propios postulados, nociones y tesis concebidas válidas para el estudio de todos los modos de gobierno. De ahí surge un tercer sentido del término de "gobernanza", el cual sirve no sólo para designar un tipo particular de gobierno, sino también para etiquetar una corriente teórica particular, dominante o en proceso de serlo, en el mundo o en un espacio social, territorial, institucional o sectorial.

### **3. Una nueva manera de gobernar**

De manera amplia, la "buena gobernanza" se define como un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos, en las que intervienen las instancias financieras internacionales (Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional), las empresas transnacionales, los Estados, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil; a todos los niveles (local, nacional, regional e internacional); en distintos ámbitos (económico, político, administrativo, social, medio ambiental y cultural),<sup>13</sup> y basado en principios tales como la

---

<sup>11</sup> Definido como palabra-tipo, dada como modelo para desarrollar distintas operaciones de naturaleza científica y empírica (definición de las preguntas e hipótesis de investigación, construcción de problemáticas, protocolos de investigación empírica, etc.).

<sup>12</sup> Olivier Paye define como "modos de gobierno" un conjunto articulado de interacciones regularmente observables o a vocación de ser regularmente observadas, en el establecimiento efectivo de los procesos de gobierno en cierto contexto dado.

<sup>13</sup> A esos aspectos, John Brown (2001) añade el aspecto armado de la gobernanza global, con los ejemplos de las intervenciones sin declaración de guerra en Irak y en Yugoslavia. El marco de acción de la OTAN es mundial y actúa con motivos "humanitarios", lo que implica una confusión entre la esfera política, militar, económica, humanitaria, como signo de flexibilidad de la gobernanza,

democracia, la transparencia, la participación y el consenso, el Estado de derecho, la responsabilidad, el respeto de los Derechos Humanos y de los derechos fundamentales, la equidad, etc. Más adelante veremos que, en su ámbito cultural, la gobernanza tiene que ver con la transparencia, la accesibilidad, la participación, el respeto a la identidad, el diálogo intercultural, los derechos culturales y la diversidad cultural, así como con la gestión del patrimonio cultural inmaterial.

En palabras de Philippe Moreau Defarges,<sup>14</sup> “la gobernanza se define como un sistema de organización y de preservación de la competencia. Gobernar, ya no es fijar y realizar objetivos, es establecer y vigilar un terreno de juego. El interés general ya no es algo *encima*, sino algo *alrededor*. Por lo tanto, ya no se trata de gobernar, sino de poner reglas y garantizar su buena aplicación. El Estado sólo aparece al origen (con la fijación de las normas) y al final (con el control último de la aplicación de aquellas normas) de los procesos sociales. Lo que está entre los dos polos está regido por la competencia. De este modo, los mecanismos mismos de vigilancia pueden ser ellos también atraídos en una lógica de competencia. En lugar de ser impuestos por el Estado, están escogidos por sus consumidores: las empresas que se disputan un mercado y buscan un compromiso ‘imparcial’; los accionarios preocupados por un mejor control posible de las empresas en las cuales tienen participaciones...”. Más adelante en su obra, el autor explica que “gobernanza” no es sinónimo de “gobierno”, ya que la idea de gobierno implica una autoridad oficial, dotada de capacidades de policía, que garantizan la buena ejecución de la política adoptada. La gobernanza cubre actividades sustentadas por objetivos comunes, que pueden inscribirse o no en mecanismos legales y formales de responsabilidad, los cuales no requieren necesariamente poderes de policía para obtener la aplicación de la norma. La gobernanza es un fenómeno más amplio que el gobierno: incluye mecanismos gubernamentales, pero se extiende a dispositivos informales, no gubernamentales, por medio de los cuales individuos y organizaciones persiguen sus propios intereses. Constituye un sistema de reglas basadas tanto en el juego de las relaciones interpersonales, como en leyes y sanciones explícitas (Rosenau, 1992). La idea de gobernanza indica al menos dos evoluciones que son, por una parte, la interpenetración de lo público (elaboración y establecimiento de las reglas del juego) y

---

lo que permite que uno no se pregunte cual es la finalidad. En cambio, Czempiel (1992) tiene un discurso teórico contradictorio con la realidad cuando dice que la “buena gobernanza” está basada en el desarme y control de los armamentos.

<sup>14</sup> Philippe Moreau Defarges, *La gouvernance*, 3a. ed., París, PUF, Que sais-je ?, 2008, 127 p.

de lo privado (creación y expansión de la riqueza), obligadas a cooperar; por otra parte, el interés general que era dictado por los gobiernos se vuelve aquel decidido por las distintas partes implicadas; "un compromiso constantemente renegociado".<sup>15</sup>

Jessop (1998) establece una tipología de los modos de regulación. Según él, existen tres tipos ideales de mecanismos de regulación de la sociedad: jerárquica (por la autoridad), económica (por el mercado) y "heterárquica" (por redes auto organizadas y asociaciones). Dice que los tres mecanismos siempre han coexistido, en varias configuraciones.

La gobernanza es la extensión actual del mecanismo "heterárquico", en detrimento de los otros, lo que constituye una verdadera ruptura con los modelos anteriores.<sup>16</sup>

#### **4. La base ideológica de la gobernanza**

Sin embargo, detrás del imperativo de adaptación al nuevo contexto económico y financiero mundial, así como la necesidad urgente de democratización, mencionado por las instancias internacionales, regionales y locales, así como los teóricos, varios autores mencionan la carga ideológica contenida en el término de "buena gobernanza", promovido inicialmente por el Banco Mundial. De este modo, dentro de las numerosas críticas, mencionamos las siguientes: se denuncia el hecho de que la gobernanza corresponde a la necesidad de reducir los presupuestos públicos, buscar mayor eficiencia de la acción pública y debilitar a los Estados-providencia;<sup>17</sup> se trataría de una "máquina de guerra contra las políticas públicas nacionales de redistribución económica";<sup>18</sup> de un imperialismo que "tiene por objetivos el orden y la organización, basados en el principio del voluntariado de la sociedad civil, el cual soporta los costos de transacción inferiores al costo de la gestión pública";<sup>19</sup> o bien, se argumenta que, con la "buena gobernanza", se busca desplazar los conflictos entre clases sociales, entre intereses privados y interés

---

<sup>15</sup> *Idem*, p. 33.

<sup>16</sup> B. Jessop, "L'essor de la gouvernance et ses risques d'échec. Le cas du développement économique", *Revue internationale des sciences sociales*, 155, pp. 31-49 (Citado por Marc Hufty, "1. L'objet 'gouvernance'", *Jeux de gouvernance. Regards et réflexions sur un concept*, M. Hufty, A. Dormeier Freire, P. Plagnat, V. Neumann (dir.), Paris/Suisse, Karthala-IUED, 2007, p. 22).

<sup>17</sup> Stoker, Gerry, "El buen gobierno como teoría: cinco propuestas", *Revue internationale des sciences sociales*, París, Unesco, núm. 155, 1998.

<sup>18</sup> Jean-Gustave Padioleau, « Les Gogos de la gouvernance », *Libération* del de junio del 2000.

<sup>19</sup> Brown, John, "De la gouvernance ou la construction politique du néo-libéralisme", *Attac France*, mayo 2001.

general y esconder las nuevas formas de gestión del Estado ultraliberal.<sup>20</sup> También se denuncia que la gobernanza consiste en una herramienta ideológica para una política del Estado mínimo, la cual aplica los principios del Consenso de Washington<sup>21</sup> o que, en la concepción de la gobernanza, el Estado no expresa ningún interés general, sólo arbitra entre intereses particulares.<sup>22</sup> Otros autores explican que, en la gobernanza, es el concepto mismo de pueblo como última verificación del justo funcionamiento de la representación democrática, que se está des construyendo de manera radical y que, sin pueblo, la democracia sólo es una fórmula de retórica impotente para fundar en doctrina y en actos la menor soberanía legítima.<sup>23</sup> Conviene también citar a Brugvin para quien la gobernanza conduce a sustituir las normas jurídicas (decididas por los poderes públicos representantes del pueblo) por normas técnicas (creadas por intereses privados). Que sean expertos, administradores, asociaciones profesionales u ONG, dice el autor, ninguno de ellos es neutro: representan una corriente política que tiene el propósito de aplicar las políticas del Banco Mundial. La legitimidad de los poderes públicos emana del pueblo. Una decisión o una norma de carácter público es plenamente legítima cuando está adoptada por órganos que expresan la soberanía popular. Las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo que crean los códigos de conducta, expresan la soberanía popular porque es una institución pública internacional. En cambio, el instrumento que constituye un código de conducta expresa menos la soberanía popular por su naturaleza exclusivamente privada. Por ejemplo, las normas ISO 9000<sup>24</sup> son fruto de un consenso dominado por actores económico privados.<sup>25</sup>

Finalmente, Guy Hermet dice que la gobernanza se caracteriza como propuesta ideológica que, sin reconocerlo, tiene el objetivo de ofrecer una alternativa a la democracia: la gobernanza es un "modo de conducta" de los asuntos públicos, en el

---

<sup>20</sup> Bihr, Alain, *La Novlangue néolibérale, la rhétorique du fétichisme capitaliste*, Lausanne, Éditions Page deux, 2007.

<sup>21</sup> Smouts, Marie-Claude, "Du bon usage de la gouvernance en relations internationales", *Revue internationale des sciences sociales*, París, Unesco, núm. 155, 1998.

<sup>22</sup> John Brown, *Op. cit.*, p. 5.

<sup>23</sup> Arondel-Rohaut, Madeleine y Arondel, Philippe, *Gouvernance: une démocratie sans le peuple?*, 2007, p. 21.

<sup>24</sup> Normas relativas a la gestión de la calidad, publicados por la Organización Internacional de Normalización.

<sup>25</sup> Brugvin muestra que la buena gobernanza contribuye, entre otros, a un cambio de negociación en los conflictos políticos, a una falsa neutralidad de la normalización técnica y al desarrollo de una regulación a favor de los intereses particulares de las empresas transnacionales, en detrimento de la democracia pública representativa. La creación del *Global Compact* (del cual hablaremos más adelante en este capítulo) bajo la presión de los lobbies económicos fragiliza el derecho del trabajo, debilita la regulación social internacional y conduce a un crecimiento de la precariedad de los trabajadores en el mundo (Brugvin, Thierry, "Bonne gouvernance: L'institutionnalisation mondiale de la précarité du travail", *Interrogations, Revue pluridisciplinaire en sciences de l'homme et de la société*, Numéro 4: Formes et figures de la précarité, Juin 2007, <http://www.revue-interrogations.org>).

cual el poder pierde su potencia simbólica y sólo tiene por objetivo de controlar y negociar la configuración, a cada instante revocable, parar los riesgos y las amenazas. No tiene proyecto a mediano o largo plazo, sino la función de conservar lo que ya existe. El autor menciona un documento del Parlamento europeo<sup>26</sup> en el cual, a su gran sorpresa, se utiliza la expresión de "democracia orgánica",<sup>27</sup> fórmula característica de la retórica de los regímenes autoritarios conservadores ibéricos, de los gobiernos militares latinoamericanos y asiáticos de los años 1950-1975. Hermet explica como dicha expresión es la más exacta para designar la variedad de democracia a la cual la gobernanza puede ser asimilada, y presenta tres similitudes entre la gobernanza y la "democracia orgánica": 1) En ambos se constata la institucionalización y el establecimiento sistemático de un pluralismo limitado, pero efectivo. La única diferencia es que aquel pluralismo se encontraba circunscrito a fines principalmente ideológicos o macro-políticos en las dictaduras "liberales". En cambio, lo es con un objetivo funcional o técnico en el modelo de gobernanza europea, con la finalidad de mejorar el rendimiento del aparato de dirección de un país o de cualquiera entidad. En las dictaduras "liberales", el objetivo primordial era de proteger el Estado contra sectores considerados indeseables (aquellos que ahora constituyen la sociedad civil). En la gobernanza, se trata de librar de la obligación democrática o de la presión de la base de cada sector, absteniéndose en el principio de rechazar a ninguno de ellos *a priori*. De este modo, por medio de las negociaciones, los dirigentes sindicales por ejemplo llegan a compromisos de los cuales no tendrán que dar cuenta a los afiliados. 2) Otro punto en común entre la gobernanza y los regímenes autoritarios a pluralismo limitado tiene que ver con su modo de legitimación. En la gobernanza, la autoridad saca su legitimación no tanto de su mandato electivo, democrático, sino de la cooptación y más todavía de los resultados económicos. Los regímenes autoritarios conservadores sacaban su legitimidad inicial de su papel contra la revolución social o la subversión comunista y, a partir de los años sesenta, reconocieron cada vez más el argumento del "resultado económico" obtenido. 3) La tercera característica en común es la prevención del riesgo más que la realización de un

---

<sup>26</sup> Tom Burns, *The Future of Parliamentary Democracy: Transition and Challenge in European Governance*, Green paper prepared for the Conference of the Speakers of EU Parliaments, Rome, September 22-24, 2000.

<sup>27</sup> También llamado "democracia social de mercado" en los últimos años del gobierno militar chileno o "regímenes a pluralismo limitado".

proyecto futuro como finalidad de la acción pública. En los regímenes a pluralismo limitado, el riesgo era volver a caer en los errores de los gobiernos democráticos.<sup>28</sup>

## 5. La reforma del Estado

A partir de los años ochenta, muchos países empezaron a reformar estructuralmente sus administraciones, por medio de acciones legislativas o reglamentarias, que tuvieron la finalidad de modificar la organización, la acción o los métodos de funcionamiento de los Estados, para reducir los costos de funcionamiento y mejorar los servicios, reducir el papel del Estado en la economía. Las características comunes a estas reformas fueron: la renovación de la gestión administrativa y del empleo público; poner el acento en la responsabilidad; transformar las relaciones con los usuarios (simplificación transparencia y accesibilidad).<sup>29</sup>

Isabelle Rousseau<sup>30</sup> proporciona ejemplos de aplicación de la gobernanza a través de las reformas del Estado, impuestas por los organismos internacionales a partir de los años ochenta, cuyo propósito es de resanar la economía y promover la democratización de los regímenes políticos en los países emergentes, la mayoría endeudados y caracterizados por sistemas políticos a pluralismo limitado. La autora se refiere a distintos países de América Latina y particularmente a México, que constituyó un modelo de apertura económica rápida y de apertura política progresiva. Recuerda el Estado centralizador en el México pos-revolucionario, luego aborda la primera fase de gestación de la reforma del Estado (1988-1994), bajo la égida de un régimen dirigista, que preconizó un tipo de "tercera vía" (el liberalismo social o políticas sociales como Pronasol), la cual combinó el retiro del Estado en las esferas de la economía, del comercio y en la esfera social. El propósito entonces era de promover el cambio político y económico, sin provocar coaliciones de intereses en su contra. A partir de 1995, ante la crisis económica, México escogió ampliar las políticas ultra liberales junto a un proceso de democratización, lo que

---

<sup>28</sup> Guy Hermet, « La gouvernance serait-elle le nom de l'après-démocratie ? », *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Hermet, Guy, Kazancigil, Ali y Prud'homme, Jean-François (dir.), Paris, Karthala, CERI, Recherches Internationales, 2005, pp. 43-45.

<sup>29</sup> Véase *La réforme de l'Etat*, Cahiers français n° 346, Paris, La documentation Française, sept. 2008.

<sup>30</sup> Isabelle Rousseau, "Réforme de l'Etat et gouvernance dans les pays en voie de démocratisation", *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Hermet, Guy, Kazancigil, Ali y Prud'homme, Jean-François (dir.), Paris, Karthala, CERI, Recherches Internationales, 2005, pp. 119-147.

constituyó la segunda fase de la reforma del Estado. La autora explica este cambio como una consecuencia de una elección política por parte de gobernantes cercanos al mundo económico y financiero, a la conjunción económica que anulaba la viabilidad de los proyectos de gastos públicos, así como a la necesidad para el presidente Zedillo de demarcarse del régimen anterior descreditado por la devaluación de diciembre de 1994. Siguió un proceso de apertura electoral, el desarrollo de la reforma económica que redefinió el Estado y sus capacidades, la devaluación de lo político frente a lo económico, la creación de mecanismos e instancias de control interno y externo. Sin embargo, la relación entre aquella segunda fase de reforma del Estado con la gobernanza es una ilusión, dice, porque las redes actuales son más el producto de un arreglo y de una reactivación de las antiguas redes corporatistas, donde siguen predominando las relaciones clientelares y personales, y donde los actores han conservado las formas relacionales antiguas, más que la expresión de nuevas fórmulas de interacción que constituyen una alternativa real a las jerarquías y al mercado.<sup>31</sup> De esta manera, es difícil definir el nivel y la calidad de los elementos de gobernanza introducidos por el proceso de la reforma del Estado en América Latina y si éstos condujeron realmente a la "buena gobernanza". Además, la democracia no a fuerzas se identifica con la descentralización (Pinochet descentralizó la administración del Estado chileno). Las redes de actores están cerradas y defienden los intereses de una pequeña cantidad de actores, en detrimento del interés público (por lo tanto no es democrático). No es que el Estado ha sido reducido, sino que ha sido fragmentado. I. Rousseau retoma la afirmación de Paul Hirst,<sup>32</sup> según la cual el nuevo marco inducido por la acción económica privada no brinda un modelo claro de participación democrática. La teoría democrática tradicional no está equipada para dar respuesta a esta dispersión y complejidad creciente de la autoridad. Finalmente, la autora concluye que la problemática de la desigualdad social, muy relacionada con la de la democracia, no ha sido solucionada por la reforma estructural en América Latina. Por lo tanto, la gobernanza presenta un alto grado de ineficacia, de parálisis y de fragmentación social. Hay que destruir el mito según el cual la reforma del Estado conduce necesariamente a cambios positivos en términos de progreso y de modernización. Se trata más de un cambio en la manera de hablar de los *managers*, que de un cambio de comportamiento.

---

<sup>31</sup> Ibidem., p. 143.

<sup>32</sup> Paul Hirst, "Democracy and Governance", *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Jon Pierre (ed.), Oxford, Oxford University Press, 2000.

## **6. Influencia de las transformaciones sobre el derecho**

Jacques Chevallier explica que la reconfiguración de los aparatos del Estado tiene una incidencia sobre la concepción de los fenómenos jurídicos. El derecho posmoderno se caracteriza por una jurisdicción creciente de las conductas, que se traduce por la proliferación de textos más complejos, que resulta de diversos factores (extensión de las reglas del derecho internacional, construcción comunitaria, alternancia política, etc.), así como la explosión de lo contencioso, que erige al juez en regulador supremo de los conflictos de todos índoles, lo que obliga la creación de nuevos circuitos jurídicos. El derecho posmoderno también se caracteriza por la multiplicación de los derechos subjetivos, entre otros, en provecho de grupos sociales. Además, el Estado ya no es la fuente exclusiva del derecho, ya que resulta de actores múltiples: a nivel supraestatal, para regular la mundialización (OMC, ONU, etc.); así como a nivel infra estatal, por la autorregulación de los grupos profesionistas y el lugar creciente de las negociaciones colectivas, la nueva regulación de las autoridades locales y de las administraciones independientes. El derecho posmoderno también se inscribe en un objetivo de eficacia, la cual pasa por la consulta de los distintos actores, en una lógica de negociación. En consecuencia, se asiste al advenimiento de un derecho declaratorio, que pierde su precisión, así como a una complementariedad de las normas técnicas y jurídicas. La racionalización alrededor de la cual se había construido el derecho moderno no ha desaparecido, sino que se conjuga con cierto pragmatismo. Se pretende devolver al derecho su coherencia y restaurar la confianza en él, por una parte, volviendo más rigurosas sus condiciones de elaboración para mejorar la calidad de los textos y, por otra parte, con someterlo a una evaluación con el fin de restaurar su legitimidad y pertinencia.

## **7. La reforma de la justicia. El apoyo del Banco Mundial a México en materia de modernización de la justicia**

A partir de los años noventa, las reformas económicas han puesto en evidencia la necesidad de profundizar reformas a nivel institucional. Desde entonces, la reforma de la justicia ha sido concebida como un reto democrático, de alta prioridad o “una necesidad estratégica” por los prestamistas del Banco Mundial.<sup>33</sup> El objetivo de la reforma de la

---

<sup>33</sup> Véase el documento del Banco Mundial, intitulado “Réforme du secteur de la sécurité: Pilier justice (DRAFT). Préparation groupe consultatif 29-30 NOVEMBRE 2007”.

justicia es mejorar la justicia para los ciudadanos, favorecer su acceso y restaurar la confianza en ella. En una palabra, reforzar el Estado de Derecho y que ningún delito o infracción se quede sin respuesta. Con esta reforma, se trata de abrogar ciertas leyes y establecer nuevas, adaptadas al contexto mundial, introducir medidas de modernización para que la justicia esté más independiente, transparente, eficaz, justa, y rápida. De este modo, la reforma de la justicia constituye uno de los pilares de la gobernanza, particularmente en el Marco Integral del Desarrollo, presentado por el Banco Mundial en 1998,<sup>34</sup> para el cual el desarrollo macroeconómico tiene requisitos estructurales previos. Al respecto, Wolfensohn, entonces Presidente del Banco Mundial, explicó que no era posible un desarrollo equitativo, sin la protección de los Derechos Humanos y de la propiedad, dentro de un marco jurídico integral. Cada gobierno tenía que asegurarse de que cuente con este marco para proteger la propiedad, los derechos personales, las relaciones laborales y asegurarse que este sistema esté administrado de forma eficaz y equitativa por una administración de justicia que funcione en forma proba e imparcial.<sup>35</sup>

Andrés Rigo explica que los sistemas jurídicos se enfrentan con las consecuencias de la pobreza, la globalización, el incremento de la criminalidad y la violencia, la corrupción, los avances tecnológicos y las migraciones masivas. Según los países o las regiones, los retos de la justicia son distintos: reorientar el funcionamiento de los tribunales, frente a un sistema económico nuevo; reanimar la confianza de los ciudadanos o de los inversores nacionales o extranjeros; desarrollar los controles judiciales de los sistemas financieros; o solucionar la falta de capacidad de los jueces en general o en temas económicos. El autor explica que, en ciertos países, los fallos de los sistemas jurídicos condujeron a una carencia de derechos básicos y del orden público. En otros países, el periodo pos conflictivo se ve amenazado por la falta de eficacia de sus sistemas jurídicos. La mayoría de los países tienen en común dos problemas: 1) La autoridad, la legitimidad y el cumplimiento de las normas, particularmente en los países que carecen de una sólida tradición de un poder judicial independiente. El proceso de cambio y adaptación de las

---

[http://siteresources.worldbank.org/INTCONGODEMOCRATIC/Resources/CG\\_CN\\_Justice.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTCONGODEMOCRATIC/Resources/CG_CN_Justice.pdf)

<sup>34</sup> Los proyectos respaldados por el Banco Mundial tienen la finalidad de aplicar estrategias nacionales de reducción de la pobreza, cuya estrategia está formulada por El Marco Integral de Desarrollo (MID), el cual fue presentado a la Junta de Gobernadores del Banco Mundial en 1998: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTPPSPANISH/0,,contentMDK:20261876~menuPK:530457~pagePK:64130965~piPK:64130262~theSitePK:384979,00.html>

<sup>35</sup> Citado por Andrés Rigo, "Reforma Judicial y Jurídica: Experiencia y Papel Futuro del Banco Mundial", doc. Banco Mundial: <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/venezuela.pdf>

economías en modernización pueden ocasionar conflictos entre fuentes de autoridad tradicionales y cuestionar su legitimidad; 2) Las demoras crónicas de las instituciones judiciales, la falta de confianza en ellas, la corrupción, el deterioro de la infraestructura y la capacidad de servicio afectan su rendimiento. Los modelos pueden ser inadecuados al contexto político y constitucional de ciertos países.<sup>36</sup>

Un Manual de la OCDE,<sup>37</sup> en su sección 7.6 relativa a la reforma del sistema judicial, dice que la falta de seguridad física y jurídica, la falta de acceso equitativo a la justicia, constituyen obstáculos al desarrollo sostenible. Un sistema judicial eficaz y capaz debe poder resolver los conflictos en torno a las violaciones alegadas o la interpretación de las leyes. Además, en muchos países, "los grupos marginados luchan para tener acceso a instituciones ineficaces, distantes, costosas, lentas y cuyo funcionamiento es extranjero para ellos. Las mujeres, niños, minorías étnicas todavía son marginados por legislaciones o prácticas judiciales discriminatorias, la falta de recursos y las amenazas de represalias." Por lo tanto, muchos países en desarrollo cuentan con mecanismos de resolución de conflictos semiformales o no estatales, los cuales, a veces, discriminan las mujeres y no son conformes a las normas internacionales de los Derechos Humanos. Las recomendaciones del Manual de la OCDE se concentran en la reforma de la justicia penal, además de poner en evidencia cuestiones de la reforma del sistema judicial, tal como la integración de los pobres y de los excluidos. La justicia civil, la reforma de la tierra y los derechos comerciales juegan un papel importante en la reducción del impacto de la criminalidad y del desorden. Las debilidades sistémicas (corrupción, ineficacia, polarización e influencia política) del sistema judicial y otras instituciones del sector de la justicia, ponen trabas al mejoramiento de los resultados, cuando no se les da un trato global.

Las actividades del Banco Mundial giran alrededor de la reforma judicial y administrativa, la corrupción, la regulación de la competencia, la descentralización y la reforma fiscal. El sitio Internet del Banco proporciona amplia información al respecto de estos temas. En lo que concierne a la reforma de la justicia, se puede leer lo siguiente: "El buen funcionamiento de los sistemas de justicia son un componente clave del Estado de Derecho. Es por eso que las reformas de los sistemas de justicia se han convertido en una importante área de cooperación al desarrollo. Los esfuerzos iniciales de la reforma legal se centraron en los cambios a las leyes de fondo, ahora es ampliamente reconocido que la

---

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité: soutenir la sécurité et la justice, 2007.*

redacción de nuevas leyes es de por sí insuficiente. La reforma de las instituciones de crear, aplicar y hacer cumplir la ley también es necesaria."<sup>38</sup> La reforma de la justicia implica la reforma de los tribunales, ministerios de justicia, abogacía, policía, fiscales, defensores públicos, defensores del pueblo y otros. También debe abarcar todo tipo de mecanismo de solución de controversias, incluyendo los servicios prestados por los tribunales, así como los mecanismos alternativos de solución de controversias. La reforma de la justicia concierne también a los profesionales del derecho (los jueces, el personal de los tribunales, los agentes judiciales, los abogados y los notarios), "incluyendo la forma en que son educados y entrenados."<sup>39</sup>

En cuanto a la reforma de los tribunales y del poder judicial, "la aplicación de reglas claras, un sistema judicial independiente e imparcial apoya el imperio de la ley y promueve el desarrollo económico y social. Un poder judicial efectivo se aplica y hace cumplir las leyes y reglamentos con imparcialidad, predecible y eficiente. El crecimiento económico y el desarrollo social no pueden ser apoyados en los países donde el sistema judicial falla." Para una reforma de los tribunales y del poder judicial, deben ser tomados en cuenta el papel, propósito y atributos de los tribunales, así como la economía política y el contexto social en que operan. El objeto es "mejorar el rendimiento del sistema judicial y por tanto la calidad de la prestación de los servicios judiciales." Puede implicar también el mejor de la estructura organizativa del sistema judicial, la gestión de los recursos y la reforma procesal. La reforma concierne también, además de los tribunales, a los Ministerios de Justicia, el Procurador General, la policía, la persecución, el Defensor del Pueblo y los Colegios de Abogados. "La resolución alternativa de disputas son componentes comunes de los proyectos de reforma legal y judicial. De la mediación y la conciliación, en los que una tercera parte presenta una solución no vinculante de la controversia, al arbitraje, en los que los litigantes están contractualmente obligados a acatar la decisión de un tercero, los mecanismos alternativos de solución de controversias puede acortar el tiempo necesario para resolver los conflictos, reducir los costos de litigio, los tribunales y aliviar lento o sobrecargo."<sup>40</sup> El tema de la educación legal y de la

---

<sup>38</sup> Página del Banco Mundial sobre la reforma de la justicia: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTINST/0,,contentMDK:20745874~menuPK:1990161~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:1974062,00.html>

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> *Idem.*

formación es importante para mantener y mejorar la capacidad de los profesionales del derecho. La educación legal incluye a la educación cívica, importante para aumentar la conciencia jurídica entre la población.<sup>41</sup>

El apoyo del Banco Mundial a México se realiza en varios ámbitos, tales como la reducción de la pobreza y las desigualdades, el incremento de la competencia, así como el reforzamiento a las instituciones. En este último rubro, una ficha del Banco Mundial<sup>42</sup> habla del establecimiento de un sistema judicial más eficaz, que permita a la vez abrir el acceso a la justicia para los pobres y mejorar el funcionamiento de los tribunales de comercio. Al respecto, el Proyecto de Modernización de la Justicia<sup>43</sup> tiene por objetivo mejorar la manera de rendir justicia en ciertos estados de la República, con la finalidad de permitir un mejor acceso a la justicia a los administrados. Las medidas tomadas deberán ir en el sentido de una más grande transparencia y un refuerzo de las capacidades institucionales, de la cultura de organización y del intercambio de los conocimientos en este sector. De esta manera, dicho Proyecto, a través del financiamiento del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) busca mejorar el desempeño institucional de las cortes estatales en entidades federativas seleccionadas con un enfoque de aprendizaje en la marcha. En dichos estados, el proyecto impulsa los siguientes componentes: (a) Fortalecer las capacidades institucionales, la cultura, organizaciones y la divulgación del conocimiento; (b) Incrementar la eficiencia y efectividad de los servicios judiciales; (c) Mejorar la transparencia judicial; (d) Aumentar el acceso de toda la población a la justicia; (e) Respaldar la coordinación del proyecto, el monitoreo, la evaluación, el aprendizaje –incluidas las consultas– con los agentes implementadores. El proyecto financiará subproyectos o proyectos adicionales en estados participantes. Cada uno de estos subproyectos será completo, lo cual contempla desde

---

<sup>41</sup> *Ibidem*.

<sup>42</sup> <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/NEWSFRENCH/0,,contentMDK:20902626~pagePK:64257043~pIPK:437376~theSitePK:1074931,00.html>

<sup>43</sup> El monto del préstamo del Banco Mundial es de 30 millones de dólares y la agencia ejecutora es la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos. La fecha de aprobación es del 1 de julio del 2004 y la fecha de cierre es el 31 de diciembre del 2011. El sector es: Derecho, administración de justicia y administración pública (Derecho y administración de justicia) (100%) y los temas son: la reforma legislativa (17%), el acceso a la ley y la justicia (17%), la gestión del sector público y otros aspectos (33%), mecanismos judiciales y de otro tipo para la resolución de diferencias (33%).

el diseño hasta la implementación de planes de modernización de los sistemas judiciales locales.<sup>44</sup>

## **B. DE LOS USOS DEL TÉRMINO DE "GOBERNANZA", A PARTIR DEL SIGLO XX**

Las instituciones y los distintos autores consultados sobre el tema, hacen referencia a momentos importantes en la evolución del concepto de gobernanza. En primer lugar, el término pasó del griego (*kubernân*, dirigir la nave) al latín (*gubernare*); fue utilizado en antiguo francés, durante el siglo XIII, como equivalente a "gobierno"; finalmente, pasó al idioma inglés (*governance*), durante el siglo XIV, con el mismo sentido que tenía en francés.<sup>45</sup> En la literatura inglesa, entre el siglo XVI y XX, el término designó una carga local, un magisterio divino, etc. pero nunca se refería al Estado mismo.<sup>46</sup> Mientras sigue utilizándose en inglés, desaparece en francés para finalmente reaparecer, durante los años noventa del siglo XX, en los estudios sobre la empresa.

### **1. El modelo de la *corporate governance***

Durante el siglo XX, el término de gobernanza aparece en el campo de los estudios sobre la empresa: la *corporate governance* se constituyó durante los años setenta por Williamson, pero se atribuye el origen a distintos trabajos anteriores: por una parte, la tesis de Adolf Berle y Gardiner Means (*The Modern Corporation and Private Property*, 1932) en la cual observaban que, a principios del siglo XX, en las grandes empresas norteamericanas, la separación entre las funciones de propiedad ejercidas por los accionarios y la gestión ejercida por parte de los dirigentes era al origen de una pérdida de ganancias para los accionarios, en razón de una falla en los sistemas de control. Esta tesis constituyó el origen de la creación, en 1934, de las *Securities and Exchange Commissions* encargadas de proteger a los inversionistas y administrar el interés de los accionarios, con la idea de volver segura la inversión financiera, por medio de un sistema

---

<sup>44</sup> *Project paper on restructuring the Mexico: State judicial modernization supporting access to justice project, July 10, 2008. Mexico - state judicial modernization project (p0747551 loan no. 7250-me project paper)*, p. 3-4: [http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2009/06/19/000356161\\_20090619001921/Rendered/PDF/486950PJPROREV101OfficialUseOnly1.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDS/IB/2009/06/19/000356161_20090619001921/Rendered/PDF/486950PJPROREV101OfficialUseOnly1.pdf)

<sup>45</sup> Cassen, Bernard, "Le piège de la gouvernance", París, *Le Monde diplomatique*, Junio 2001.

<sup>46</sup> Le Texier, Thibault, "La gouvernance", Document de travail, mai 2008, 10 p.

de mecanismos organizacionales, mercantiles o institucionales, con función disciplinaria. En un sentido más amplio, la *corporate governance* trata del poder y control de los dirigentes, en relación con la creación y la repartición del valor, asociándolos al conjunto de las partes presentes en la empresa (los accionarios, los asalariados, los acreedores y los clientes).<sup>47</sup> Otro antecedente mencionado a los trabajos de Williamson es el artículo de Ronald Harry Coase, intitulado *The Nature of the Firm* (1937), el cual estudia el rendimiento de la empresa a través de las ventajas comparativas y el rendimiento (teoría de los costos de transacción).<sup>48</sup> Ali Karancigil<sup>49</sup> explica que, bajo la influencia de los trabajos de Ronald Coase, la gobernanza está programada como modo de gestión que refleja la lógica de la economía capitalista. No se inscribe en la razón política, sino en la razón económica. A este título, la gobernanza es de naturaleza apolítica y opera según la lógica instrumental del mercado, induciendo una sectorización y una fragmentación de la acción. En dicho marco, la gobernanza tiende a la privatización de la acción pública sectorializada y, por lo tanto, no tiene nada de un modo de gestión democrático de los asuntos relativos al conjunto de la comunidad política.

De esta manera, reflexionando sobre dichos trabajos anteriores, Oliver Williamson va utilizar la expresión de "gobernanza de la empresa" y de "estructura de gobernanza", para designar la política interna de la empresa; es decir, el conjunto de procesos, reglamentaciones, leyes e instituciones, que influyen la manera de dirigir, administrar y controlar la empresa. Incluye los dispositivos que ésta aplica para efectuar coordinaciones eficaces en los protocolos internos o en los contratos, asociaciones temporarias, utilización de normas, sub-contratación. La gobernanza a nivel de la empresa es una política de gestión de las personas para obtener un máximo de beneficio.<sup>50</sup> La gobernanza incluye

---

<sup>47</sup> Véase Charreaux, Gérard, "Gouvernement d'entreprise (économie) », en *Encyclopédia Universalis*.

<sup>48</sup> Coase explica que, para efectuar una transacción, hay que buscar co-contractante(s), darles ciertas informaciones necesarias, establecer las condiciones del contrato, conducir las negociaciones para la instauración de un verdadero mercado, concluir el contrato, establecer una estructura de control de las prestaciones respectivas de las obligaciones de las partes...

<sup>49</sup> Ali Kazancigil, "La gouvernance et la souveraineté de l'Etat », *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Guy Hermet, Ali Kazancigil y Prud'homme, Jean-François (dir.), Karthala, CERI, Recherches Internationales, pp. 54.

<sup>50</sup> Oliver Williamson (*Markets and Hierarchies*, 1975) identifica tres factores que participan a la aparición de los costos de transacción: 1) La racionalidad limitada (los agentes no disponen de todas las informaciones ni las capacidades para tratarlos); 2) El oportunismo (las partes contratantes tienen la tendencia de aprovechar de su posición e informaciones de las cuales disponen, en detrimento unas de otras); 3) La especificidad de los activos (ciertas inversiones, una vez efectuadas, no pueden fácilmente ser reconcedidas a otras utilizaciones). Sobre esta base, a cada transacción corresponde una forma jurídica particular (si son formales), escogida para reducir al máximo ciertos costos de transacción. Los trabajos de Williamson tuvieron repercusiones a nivel de las políticas económicas. De este modo, la política de la competencia debe tomar en cuenta los costos de transacción en las decisiones de las empresas, por ejemplo, en caso de fusiones, al igual que el legislador debe tomar en cuenta el impacto de

también las relaciones entre los actores implicados como los accionistas, la dirección o el consejo de administración, los empleados, los proveedores, los clientes, los bancos o prestamistas, el vecindario, el medio ambiente y la comunidad en un sentido amplio.

Como hemos visto, el conjunto de los trabajos anteriormente mencionados está basado en el concepto de los "costos de transacción", que luego va a ser integrado por las ciencias jurídicas y sociales. La expresión "neo-institucionalismo"<sup>51</sup> fue introducida por Oliver Williamson para distinguir su propio análisis del análisis de los antiguos institucionalistas como Thorstein Veblen, John Commons y Wesley Mitchell, los cuales no tomaban en cuenta el papel de las instituciones y de las organizaciones en el funcionamiento efectivo de la economía de mercado.<sup>52</sup> El neo-institucionalismo es, entonces, una escuela de pensamiento social, que interpreta las relaciones sociales y políticas en términos económicos de rendimiento y de eficacia y que, por lo tanto, se opone al modelo intervencionista de Keynes. En la teoría de la gobernanza, los actores son interdependientes, el sector asociativo y económico privado participa a la delegación del servicio público a la sub-contratación. Los intercambios de información entre la sociedad civil, el sector económico privado y el Estado se basan en relaciones de confianza, que sólo puede prosperar cuando no existen reglas que instituyen la responsabilidad de los dirigentes ante la sociedad civil.<sup>53</sup>

## **2. La transición del modelo al ámbito político mundial, local y regional**

Mientras que, en diversas regiones del mundo, se estaban aplicando políticas de desarrollo basadas en la intervención del Estado (keynesianas), economistas teóricos del ultra-liberalismo como von Hayek y Milton Friedman desarrollaron concepciones basadas en la no intervención del Estado en la economía (mientras menos el Estado interviene, más la economía es liberal). Son estas concepciones que se impusieron al mundo, a partir

---

cualquier modificación (*The Mechanisms of Governance*, 1996) (Véase Menard, Claude "Oliver E. Williamson (1932)", *Encyclopédia Universalis*).

<sup>51</sup> La corriente neo-institucionalista tiene por objeto la explicación de los fenómenos institucionales del capitalismo y es al origen de las teorías neoliberales de la empresa.

<sup>52</sup> Resumen de la definición del "neo-institucionalismo" extraída de la *Encyclopédie Universalis*.

<sup>53</sup> Brugin, Thierry, "Bonne gouvernance: L'institutionnalisation mondiale de la précarité du travail", *Interrogations, Revue pluridisciplinaire en sciences de l'homme et de la société*, Numéro 4: Formes et figures de la précarité, Juin 2007, <http://www.revue-interrogations.org>

de los años ochenta, en un contexto mundial de fuerte endeudamiento, crisis de la deuda, baja de los cursos de las materias primas, crisis petrolera, descolonización, caída del bloque soviético, etc. En resumen, para von Hayek, el Estado debe asegurar la competencia y dejar que se caigan los que no tienen éxito en el sistema de mercado; los sindicatos y movimientos sociales son los responsables de la crisis por sus exigencias en materia salarial; las desigualdades son necesarias y la justicia social va en contra de las libertades individuales. El papel del Estado debe limitarse a la construcción y el mantenimiento de las carreteras, a la seguridad interior y exterior.<sup>54</sup> En resumen, según Milton Friedman, el Estado debe mantener la "tasa natural de desempleo" (dejar subir el desempleo con la finalidad de debilitar a los sindicatos, pagar menos y aumentar así las ganancias). La lucha contra el desempleo se hace mejorando la flexibilidad sobre el mercado del trabajo y la abolición de los impuestos a las empresas. Friedman también se opone a los impuestos sobre los ingresos altos, para la redistribución.<sup>55</sup> A principios de los años ochenta, como lo vimos en un capítulo anterior, estas políticas se concretizaron a través de la aplicación de las políticas "de rigor" o de "ajuste estructural", dictadas por las instituciones financieras multilaterales.

Durante este mismo periodo, en el Reino Unido y bajo el gobierno de M. Thatcher, se opera una transición del término de "governance" del contexto empresarial hacia el contexto público del municipio (*Urban governance*).<sup>56</sup> Se refiere a una política de gestión de los municipios, que combina las reducciones presupuestales, la privatización de los servicios públicos y la participación de la sociedad civil. De este modo, a nivel del municipio, se trató de aplicar la teoría de los costos de transacción; es decir utilizar el modelo de la *corporate governance*, donde los costos sociales estaban considerados excesivos y debían ser asumidos por el sector privado y la sociedad civil. De este modo, en palabras de John Brown, se logró tres golpes con un solo tiro: reducir los gastos públicos, aumentar el beneficio del sector privado y suprimir en gran medida el margen de intervención de las clases populares en la gestión de los asuntos públicos.<sup>57</sup> A partir de

---

<sup>54</sup> Véase Von Hayek, Friedrich August, *La route de la servitude*, París, PUF, 1946.

<sup>55</sup> Véase Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.

<sup>56</sup> Le Texier (2008) señala que, desde 1910, en los Estados Unidos Unidos, universitarios ya hablaban de "gobernanza local" y de "management de la ciudad" en lugar de "gobierno municipal", para expresar la idea naciente que la provisión de servicios públicos constituye una empresa como otra, que debe ser administrada según técnicas comprobadas o en elaboración. En la misma línea, en 1916, se publicó el libro de Franck M. Sparks intitulado *Government as Business*.

<sup>57</sup> Brown, John, "De la gouvernance ou la construction politique du néo-libéralisme", Attac France, mayo 2001, p. 4.

1992, uno de los programas de investigación de la *Economic and Social Research Council* (ESRC), relativo a la *local governance* tuvo como propósito estudiar nuevos procesos de coordinación, sus caracteres y significados, la cooperación entre sectores privado y público, el papel de las asociaciones, el lugar que tienen las redes de participación, así como los principios de organización y administración en los servicios colectivos. Lanzado por los conservadores británicos, dicho programa fue finalizado en 1997 por los laboristas (*New Labour*), "cuya orientación consistió en romper con el intervencionismo económico y las protecciones sociales extensivas de las décadas pasadas, en un mismo tiempo que luchaba contra la exclusión social" (*La tercera vía* modernista de Tony Blair aconsejado por Anthony Giddens).<sup>58</sup>

Pierre Hillard<sup>59</sup> muestra que los partidarios de la gobernanza mundial utilizan como estrategia la rivalidad entre los poderes locales y nacionales, para debilitar los Estados-nación. De este modo, la instauración de nuevas estructuras a nivel local en organismos políticos regionales y continentales, tal como las *United Cities and Local Governments* (UCLG),<sup>60</sup> permiten contornar la autoridad política de los Estados, y construir el gobierno mundial. La UCLG, creada en 2004, resulta de la fusión de tres institutos mundialistas (la Unión Internacional de las Autoridades Locales, IULA, en inglés; la Federación Mundial de las Ciudades Unidas, FMCU; y Metropolis). Está encargada de estudiar y resolver los problemas locales.<sup>61</sup> Se trata de un instituto mundial cuya subdivisión europea se basa en la *Carta Europea de la Autonomía Local* (1981) inspirada del modelo político alemán. Cada país europeo está dotado de un instituto encargado de los asuntos locales en relación con las instancias supranacionales de Bruselas, por ejemplo la Asociación Francesa del Consejo de los Municipios (comunes) y Regiones de Europa (AFCCRE). Dichos institutos están reunidos en una instancia europea el Consejo de Municipios (comunes) y Regiones de Europa (CCRE, 1951) cuyo presidente, durante los años noventa,

---

<sup>58</sup> Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance?*, 2002, p. 84-85.

<sup>59</sup> Pierre Hillard, *La Fondation Bertelsmann et la "gouvernance mondiale"*, Francois-Xavier de Guibert.

<sup>60</sup> Véase la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Estado de las Relaciones Transatlánticas después de las Elecciones que tuvieron lugar en Estados Unidos", Red Voltaire, 26 de marzo 2009.

<sup>61</sup> La IULA, creada en 1913, tenía la misión de reforzar las instituciones locales y la representación de los gobiernos locales en el ámbito del urbanismo. La FMCU, creada en 1957, juntaba a ciudades en más de 80 países, con la finalidad de desarrollar redes temáticas y programas de cooperación sobre temas tales como el medio ambiente, la gestión urbana o el apoyo a acciones internacionales. Metropolis, creada en 1985, reagrupaba más de cien ciudades de más de un millón de habitantes. Su papel era de resolver problemas específicos de las grandes zonas metropolitanas.

era Valéry Giscard d'Estaing, padre del *Tratado Constitucional Europeo* reemplazado por el *Tratado de Lisboa*. Todos los continentes tienen un equivalente del CCRE: África (sin sede oficial), Asia-Pacífica (Yakarta), Euro-Asia (Kazán), América Latina (Quito), Medio-Oriente y Asia del Oeste (Estambul) y América del Norte (Washington). Una *Carta Mundial de la Autonomía Local* inspirada de la *Carta europea* fue elaborada con el objetivo de regir todas las colectividades locales del mundo, gracias a la acción del presidente de un grupo de trabajo, Heinrich Hoffschulte, en el marco de la ONU. Dicha estructura de gobernanza local, arriba de los Estados, tiene la finalidad de instaurar la gobernanza mundial, dotada de un sistema monetario, bancario, jurídico, etc. en vía de unificación.

A fines de los años ochenta, el término de gobernanza pasa al contexto regional y mundial. En un primer momento, un documento del Banco Mundial, intitulado *Sub-Saharan África: From crisis to sustainable growth*, publicado en 1989, explica que la situación de África es una "crisis de buen gobierno", asociada a la política de desarrollo en el mundo postcolonial.<sup>62</sup> En dicho documento, la noción de "buen gobierno" constituía una herramienta metodológica que servía, según Marie-Claude Smouts, para "plantear la cuestión de los lugares de control y de poder efectivos en los países desprovistos de estructuras estatales fuertes, especialmente en África." A principios de los años noventa, y después de una década de estrategias de políticas de ajuste estructural y el descontento creciente, el Banco Mundial, para tratar de volver a legitimar las reformas institucionales, publica dos informes: *Governance and Development* (1992) y *Governance. The World Bank's Perspective* (1994).<sup>63</sup> Durante el mismo periodo, el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE produce estudios y recomendaciones sobre "la buena gestión de los asuntos públicos", que define como la utilización de la autoridad política y el ejercicio del control, en relación con la gestión de los recursos de una sociedad para su desarrollo económico y social. Para lograrlo, las autoridades públicas deben crear un entorno propicio a los protagonistas económicos, a través el Estado de derecho, una sana gestión administrativa, la responsabilidad de los decidores, los Derechos Humanos, la educación y la salud.<sup>64</sup> El establecimiento de la "buena gobernanza" a nivel mundial por el Banco Mundial, se hizo por medio de la formación de nuevas élites en los países en cuestión,

---

<sup>62</sup> Le Texier; de Senarclens y Brugvin (2008, nota 4).

<sup>63</sup> En 1999, el Banco Mundial publicó también el documento *The Challenges of the Urban Government*.

<sup>64</sup> Véase el documento "Development Assistance Committee Orientations on Participatory Development and Good Governance", OCDE, ([http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en\\_2649\\_34435\\_2755285\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,en_2649_34435_2755285_1_1_1_1,00.html)).

para dotarlos de nuevos interlocutores (líderes de asociaciones, universitarios e investigadores, etc.), con la finalidad de contornar las élites tradicionales y formar círculos renovados de decidores. La reflexión giró alrededor del Instituto del Banco Mundial; de colecciones de publicaciones como el *WBI Development Studies*; programas internacionales de formación sobre el *city management*, financiados por los gobiernos de los países ricos y, después de 1996, por centros universitarios, tales como el *Canadian Urban Institute* y el *Centre for Urban and Community Studies of Toronto*, así como fundaciones privadas, escuelas nacionales de administración pública y departamentos de *governmental studies*. Finalmente, también se organizaron conferencias e investigaciones sobre el tema de la gobernanza, financiados por el Banco Mundial.<sup>65</sup>

En realidad, la preocupación de encontrar un consenso político para sostener un proceso económico es tan antigua como la misma internacionalización de las economías. La primera mundialización (1850-1914)<sup>66</sup> se acompañó de mecanismos de producción de normas a escala mundial y una reflexión en torno al consenso político para sostenerla.<sup>67</sup> Los años cuarenta vieron nacer la primera tentativa de organización universal (la ONU), la cual debía hacerse cargo de la seguridad colectiva y de diversas funciones necesarias a la libertad de los intercambios internacionales. Durante los años setenta, con el incremento de las interdependencias surgen nuevas instituciones como el G7 y la necesidad de lograr un consenso sobre el tema del nuevo orden económico internacional. La palabra "mundialización" y el concepto de "gobernanza" se imponen durante los años noventa y se inscriben en la continuidad de la búsqueda de las condiciones normativas y políticas del desarrollo de los intercambios económicos internacionales. De este modo, el concepto de gobernanza se inscribe en esa

---

<sup>65</sup> Gaudin, Jean-Pierre, *Pourquoi la gouvernance ?*, 2002, pp. 73-79.

<sup>66</sup> Los marxistas de finales del siglo XIX, tales como V.I. Lenin, Rosa Luxemburg, Rudolf Hilferding, Nicolai Bujarin entre otros, caracterizaron el capitalismo de los años 1870 a 1914, como una nueva y superior etapa del capitalismo: "el imperialismo". Retomaban la lectura del Tomo III de *El Capital* de K. Marx, en particular la teoría de la "descendencia de la tasa media de ganancia", fenómeno ocasionado por el cambio del patrón de acumulación por la concentración y centralización económica y en consecuencia el monopolio (La era del "capital financiero"; la unión de la banca y la industria monopolizada, decía R. Hilferding). La fase, tanto de un nuevo reparto mundial, como una nueva división internacional de zonas de influencia o "neocolonialismo" (amplitud de los mercados para la realización del excedente, afirmaba R. Luxemburg) fue promovida por los países que atravesaban esa "nueva fase de capitalismo". Bujarin sostenía que por esos motivos había una hipertrofia del aparato técnico militar y que los problemas de competencia oligopólica internacional se dirimirían en el campo de batalla, a partir de una conflagración mundial. Lenin escribió, en el prólogo de su folleto: *El imperialismo fase superior del capitalismo*, que no tocaba los cambios experimentados en el Estado y en particular el problema militar, por temor a la censura y la represión (Comunicación Dr. R. I. González Molina).

<sup>67</sup> La organización de la Sociedad de las Naciones, promulgada por el Presidente Wilson, fue elaborada durante la Conferencia de la paz de París (1919), con los objetivos de desarme, prevención de las guerras a través del principio de seguridad colectiva, resolución de los conflictos por medio de la negociación y el mejoramiento general de las condiciones de vida.

problemática nacida durante el siglo XIX: como la política y los mecanismos de gestión de los intercambios no coinciden, surge la necesidad de rebasarlos. Para ilustrar su afirmación, Andreani muestra cómo, durante el siglo XX, algunos autores buscaron solucionar esta diferencia entre lo económico y lo político: Norman Angell (*La Grande illusion*, 1910), Hans Kelsen (*Théorie générale du droit et de l'État*, 1946), Joseph Nye y Robert Keohane (*Power and Interdependence*, 1970) y David Held (*Democracy and the Global Order: from the Modern State to Cosmopolitan Governance*, 1995); autores que considera como los precursores de la idea de gobernanza global.<sup>68</sup>

### 3. La ideología del mundialismo

Según Aymeric Chauprade,<sup>69</sup> el "mundialismo" es la ideología de una oligarquía internacional,<sup>70</sup> que pretende establecer un gobierno mundial a través de ataques al concepto de nación, su soberanía y su identidad. Explica que fue durante el siglo XVIII que, poco a poco, se concretizó esta idea, a través de redes. Según el autor, fue con la creación de la Federación norteamericana (1776) y la Revolución Francesa (1789) que dicha ideología enseñó su capacidad de constituirse en actor de la historia, destruir regímenes y establecer gobiernos basados en utopías, como la de unificar el género humano bajo un gobierno mundial. Durante el siglo XIX, otras formas de mundialismo se desarrollan en Inglaterra, con el proyecto de dominación del mundo por los anglosajones. En oposición, la lógica mundialista de Marx y Bakunin era de establecer un gobierno mundial basado en otros presupuestos económicos y sociales. En esta época, se constituyeron redes en filiación con la Sociedad filantrópica inglesa *The Round Table*, en base a ese ideal de gobierno mundial. Actualmente, las instituciones de Bretton Woods (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio) y las Naciones Unidas constituyen la arquitectura "visible" (los operadores de la mundialización). En cuanto a la arquitectura "discreta" está constituida por las redes

<sup>68</sup> Andreani, Gilles, "Gouvernance globale: origines d'une idée", *Politique étrangère*, n° 3, 2001, p. 551.

<sup>69</sup> Aymeric Chauprade es Doctor en ciencias políticas, diplomado en matemáticas y derecho internacional.

<sup>70</sup> Es probablemente conveniente recordar también que, en 1776, Adam Weishaupt crea los Illuminatis de Bavaria, organización secreta, para tomar el control de los pueblos. Los medios para lograr su objetivo están descritos por Weishaupt de la manera siguiente: 1) La corrupción con dinero y sexo para controlar los altos funcionarios en los gobiernos; 2) Los Illuminatis, en los colegios y universidades deben enseñar la causa a los mejores alumnos; 3) Las personas influyentes y los alumnos entrenados serán colocados en los gobiernos de las instituciones religiosas y financieras, y utilizados como agentes; 4) La comunidad secreta ejercerá la supremacía absoluta sobre los medios, con la finalidad de orientar a la información para convencer al público que un gobierno único es la única solución a los problemas; y 5) La fase final de la operación organizará todas las fuerzas para organizar golpes de Estado (A. Weishaupt, *El Nuevo Testamento*, 1875).

mundialistas, transnacionales y transatlánticas, tales como el *Council for Foreign Relation*, que dio lugar a la Comisión Trilateral durante la Guerra Fría, el Club Bilderberg, etc., que constituyen redes que forman una tela que influencia a las élites de muchos países del mundo, con miras a establecer un gobierno mundial.<sup>71</sup> Sin embargo, existen divisiones en el seno de esta ideología, las cuales pueden ser descritas de la siguiente manera: por una parte, los "multilateralitas", mayoritariamente europeos, están a favor de la unificación del mundo por las interdependencias económicas y una cooperación reforzada entre los países. Por otra parte, los neoconservadores, principalmente norteamericanos, están a favor de un mundo unificado por la fuerza militar, bajo la égida de los Estados Unidos de América.

En palabras de Pierre Hillard<sup>72</sup> el mundialismo es una filosofía, una mística, una voluntad de crear un hombre nuevo, destruir las naciones y las tradiciones, con un espíritu uniformizado y consumista.<sup>73</sup> En sus conferencias y libros,<sup>74</sup> Hillard retraza la historia de esta corriente ideológica, que marca las tentativas de agrupaciones de Estados en el seno de bloques regionales para extender la potencia financiera y comercial del mundo anglosajón. Explica que la unión de los bloques formará un gobierno mundial (el Nuevo Orden Mundial), organización planetaria en todos los ámbitos. El proyecto es muy antiguo: habla de Nemrod, el arquitecto de la Torre de Babel; Alejandro el Grande; Churchill; Frederik II de Enschtופן, según el cual los pueblos debían mezclarse; Comenius, que inventó los libros ilustrados y hablaba de una misma educación para todos en un mundo mundializado; Cecil Rode (1853-1902), creador de la gran industria del diamante, de las estructura del Estado de África del Sur y que trabajaba con Nataniel de Rothschild. Desde 1904, la beca de estudios Cecil Rode recluta personas con espíritu mundialista como Clinton en 1968 y Wester Clark, el jefe de la OTAN. Basándose en el Informe del FMI del 13 de abril 2010 sobre el BANCOR, Hillard dice que la moneda planetaria está prevista para 2018. Desde 1992, existe el Parlamento Mundial de la Asamblea Parlamentaria de las Naciones Unidas. Los institutos o *think tanks* que han alimentado al pensamiento

---

<sup>71</sup> Aymeric Chauprade, Conferencia "Mondialismo, gobierno mundial y masonería".

<sup>72</sup> Pierre Hillard es Doctor en ciencias políticas y profesor de relaciones internacionales. Sus investigaciones tratan principalmente de la instrumentación de la Unión Europea en miras de la constitución de un bloque euroatlántico.

<sup>73</sup> Entrevista Pierre Hillard:

<http://video.google.com/videoplay?docid=-1590349746148192100#>

<sup>74</sup> Pierre Hillard, *La Décomposition des nations européennes. De l'union euro-Atlantique à l'Etat mondial*, Paris, Ed. Francois-Xavier de Guibert, 2005; *La Marche irresistible du nouvel ordre mondial. Destination Babel*, Paris, Ed. Francois-Xavier de Guibert, 2007. Véase también sus artículos en Centre de Recherche sur la Mondialisation (<http://www.mondialisation.ca/index.php?context=listByAuthor&authorFirst=Pierre&authorName=Hillard>).

mundialista son los siguientes: la *Fabian Society*, cuyo objetivo es hacer la síntesis entre el capitalismo y el socialismo (es la Tercera Vía de Tony Blair). En 1895, esta Sociedad creó la *London School of Economics*, la cual ha estado formando a élites de muchos países. Otro *think tank* es el centro de investigación *Round Table* (1910), que dio lugar al CFR (US) y al RIA (GB).<sup>75</sup> En 1954, fue creado el Grupo Bilderberg por Joseph Retinger;<sup>76</sup> el Paneuropeo (1922), creado por Richard Coudanov Canergie, cuyo objetivo era impedir la guerra, crear una Europa unificada y integrarla en un mundo federativo. Este proyecto fue financiado por el banquero alemán Wahrburg, que fue luego nombrado primer presidente de la FED de Estados Unidos de América y del grupo de élites el Council on Foreign Relation (CFR), que tiene dentro de sus principios fundamentales la emancipación de los grupos étnicos.<sup>77</sup> Hillard se refiere también al Discurso de Churchill (1946), así como de la creación del Movimiento Federalista Mundial (Montreux, Suiza, 1947) y la *Declaración de Montreux* (1947).<sup>78</sup> Muestra también como la dislocación de los Estados por la promoción del etno-regionalismo constituye un medio que permite a la oligarquía mundialista dislocar más rápidamente las naciones.<sup>79</sup>

En su libro intitulado *Mañana, ¿Quién gobernará el mundo?* el mundialista Jacques Attali<sup>80</sup> dice que, en los treinta próximos años, el mercado gobernará el mundo junto con, tal vez, otras fuerzas. Las naciones tienen cada vez menos peso sobre sus destinos y vamos a tener que crear, dice Attali, un gobierno mundial, democrático, que controle las fuerzas financieras. Si no hay un consenso al respecto, a nivel mundial, seguirán las catástrofes. Para lograr dicha construcción, hay que fusionar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y el G20 (para un gobierno eficaz), así como el Comité Monetario del Fondo Monetario Internacional (como instrumento de acción) lo que, de todas maneras, ocurrirá antes o después de una catástrofe. Los contra-poderes serán representados por el Parlamento Mundial y la Asamblea General de las Naciones Unidas (un tipo de Senado).

---

<sup>75</sup> Véase el *Informe CFR 2005 para la América del Norte Unificada y la Revista Foreign Affairs del CFR*.

<sup>76</sup> Ver su proyecto de construcción europea en el sitio oficial de los archivos europeos [www.ena.lu](http://www.ena.lu)

<sup>77</sup> Véase Comisión Europea: Rubro política extranjera: doc sobre la creación en 2015 de la Unión Atlántica.

<sup>78</sup> Conferencia de Pierre Hillard, Toulon (Francia), 21 de noviembre del 2010.

<sup>79</sup> Pierre Hillard, "B'nai B'rith, régionalismes et protection des groupes ethniques dans le nouvel ordre mondial", 23 de noviembre del 2010. (<http://www.mondialisation.ca/index.php?context=va&aid=22063>)

<sup>80</sup> Jacques Attali (economista, consejero de Estado francés), *Demain, qui gouvernera le monde?* Paris, Fayard, 2011.

La OTAN es el arma de las democracias para crear democracias. Desafortunadamente, dice Attali, está ahora dominada por los Estados Unidos de América.

#### 4. El "Nuevo Orden Mundial"

Lo anterior nos conduce a introducir a las nociones de "gobierno mundial" y de "Nuevo Orden Mundial", la cual fue utilizada en la literatura en general y en los discursos políticos de los promotores de la gobernanza mundial. No escapa una ambigüedad grande: el hecho que los mismos políticos que promueven la gobernanza mundial, descrita como proceso democrático, también promueven el Nuevo Orden Mundial que analistas políticos describen como proceso altamente antidemocrático.

El término de "Nuevo Orden Mundial" es un concepto geopolítico,<sup>81</sup> que designa el alineamiento ideológico y político de los gobiernos y de los organismos internacionales hacia la unipolaridad. El Nuevo Orden Mundial también cuenta con numerosos *think tanks*, clubes de reflexión, etc. En cuanto a los usos de la expresión en la política y la literatura, aparece en un libro de H. G. Wells intitulado *La destrucción liberadora* (1914). Luego, el libro de Aldous Huxley,<sup>82</sup> *Un mundo feliz* (1931), aparentemente de ciencia ficción constituye, según Pierre Hillard, un verdadero programa político del mundialismo. De hecho, en un discurso dado en la Universidad de Berkeley en 1962, Aldous Huxley explica que su libro no es ninguna ficción, sino que está basado en lo que la élite prevé realizar (una dictadura científica, mezcla de aceptación de la servidumbre y de los antiguos métodos de terror). Compara su libro con la obra de George Orwell, *1984*, y opina que las "dictaduras científicas" del futuro, en numerosas regiones del mundo, estarán probablemente más cercanas al modelo de su propio libro que del modelo descrito en la obra de Orwell, no por "escrúpulos humanitarios de los dictadores científicos", sino porque el modelo que él expone en *Un mundo feliz* es probablemente más eficaz que el otro. Explica también que si se puede obtener el consentimiento de la

---

<sup>81</sup> En su programa intitulado: *International Institutions and Global Governance Program World Order in the 21st Century. A New Initiative of the Council on Foreign Relations*, el Council on Foreign Relations tiene cuatro grandes retos: contrarrestar las amenazas transnacionales como el terrorismo; promover la seguridad energética; administrar la economía mundial; prevenir y solucionar conflictos violentos.

([http://www.cfr.org/content/thinktank/CFR\\_Global%20\\_Governance\\_%20Program.pdf](http://www.cfr.org/content/thinktank/CFR_Global%20_Governance_%20Program.pdf)).

<sup>82</sup> Hermano de Julian Huxley, Primer Director de la UNESCO en 1946.

población en cuanto a la situación en la cual vive, su estado de servidumbre, es mucho mejor. Añade que estamos en el proceso de desarrollo de nuevas técnicas que permitirán a la oligarquía hacer querer a la población su propia servidumbre. Son métodos refinados de los antiguos métodos de terror, mezclados con métodos dirigidas a la aceptación. Existen otros métodos, por ejemplo, el método farmacéutico, dice, cuyo resultado es un producto eufórico que volverá a la gente feliz, inclusive en las circunstancias más abominables.

En cuanto a la utilización de las expresiones en cuestión, en 1950, James Warburg<sup>83</sup> habla de imponer un "gobierno mundial, si nos guste o no, por conquista o consentimiento". G. H. W. Bush, en su discurso ante el Congreso norteamericano del 11 de septiembre 1990, dice lo siguiente: "(...) Hoy, vivimos un momento excepcional y extraordinario. La crisis del Golfo Pérsico, a pesar de su gravedad, ofrece una ocasión de orientarse hacia un periodo histórico de cooperación. De este periodo difícil, nuestro quinto objetivo, un Nuevo Orden Mundial, puede salir a la luz: se trata de una nueva era, menos amenazada por el terror, más fuerte en la búsqueda de la justicia y más segura en la búsqueda de la paz. Una era donde todos los países del mundo, que estén al Este o al Oeste, al Norte o al Sur, podrán prosperar y vivir en armonía. Una centena de generaciones han buscado este camino a la paz, imposible de alcanzar, lo que condujo a miles de guerras durante la historia del hombre. Ahora, ese nuevo mundo busca salir a la luz. Un mundo totalmente distinto al que hemos conocido." Otro antecedente importante se dio en 1993, cuando Henry Kissinger explicó que el ALCA será el adelanto más constructivo hacia el Nuevo Orden Mundial y el primer paso hacia una visión más amplia de la zona de libre intercambio en el hemisferio oeste. Según él, el ALCA no es un acuerdo comercial tradicional, sino la arquitectura de un nuevo sistema internacional.<sup>84</sup>

Posteriormente, la expresión de "Nuevo Orden Mundial" fue retomada regularmente en referencia a la gobernanza internacional, por políticos europeos. Por ejemplo, el presidente de la Comisión europea José Manuel Barroso dijo que hoy, Europa podía proponer los principios y las reglas que modelarán el Nuevo Orden Mundial.<sup>85</sup> Políticos

---

<sup>83</sup> James Warburg, banquero y consejero financiero de Franklin Roosevelt, Comité de las Relaciones Extranjeras del Senado Norteamericano, el 17 de febrero de 1950.

<sup>84</sup> Henry A. Kissinger, "With NAFTA, U.S. finally creates a new world order", *Los Angeles Times*, 18 de julio de 1993, p. M2.

<sup>85</sup> José Manuel Barroso, Intervención ante el Parlamento Europeo, 21/10/2008.

franceses como Dominique de Villepin dijo que se requería la gobernanza mundial para solucionar los problemas medioambientales<sup>86</sup> y el presidente Nicolas Sarkozy, utilizando un tono amenazante, explicó que todos nos dirigíamos juntos "hacia ese Nuevo Orden Mundial y que nadie, digo bien 'nadie', podrá impedirlo."<sup>87</sup>

Dentro de las obras escritas sobre el tema, podemos mencionar a la teoría del Imperio Global de Francis Fukuyama, relativa al fin de la historia y la vocación universal de la cultura de masa norteamericana (homogeneización democrática neoliberal o *global democratic marketplace* como apertura a las libertades civiles y políticas). Según dicha teoría, se considera que los eventos político-económicos internacionales surgidos desde 1989 constituyen una transición hacia un imperio global, el cual corresponderá a un orden mundial centrado en los Estados Unidos de América.

## 5. La teoría del *containment*

Contamos con varios antecedentes a la teoría del *containment*: en su obra intitulada *The Valor of Ignorance* (1909),<sup>88</sup> el estadounidense Homer Lea habla de la importancia geoestratégica de Eurasia, pero no va a influenciar a los decisores políticos de su país y, en *Democratic Ideals and Reality* (1909), el geógrafo británico Halford John Mackinder (1861-1947),<sup>89</sup> elabora un pensamiento global de Eurasia. Según este autor, en el "Oceano-mundo" que constituye el planeta, existe un "pivote fijo"; una masa continental aplastante alrededor de la cual se articulan todas las estrategias de potencia de los Estados dominantes: Eurasia. Esta "isla mundial" tiene un corazón estratégico llamado *Heartland*, cuya inmensidad y recursos, junto con el mejor de los medios de comunicación terrestres, le confiere un potencial de potencia muy importante. A la vez protegida y en situación de enclave por obstáculos geográficos naturales (Océano Ártico, montañas altas), este *Heartland* o corazón del sistema-mundo está rodeado por los *Coastlands*, que le dan acceso al "Océano mundial". Alrededor de este pivote y de estas cinturas, se encuentra la media luna insular (*insular crescent*) formada, por una parte, por dos Estados

---

<sup>86</sup> Politiques sur France 24, 5/11/2008.

<sup>87</sup> Sarkozy, Voeux télévisés pour l'année 2010.

<sup>88</sup> LEA, Homer, *The Valor of Ignorance*, New York and London, Harper & Brothers, 1909.

<sup>89</sup> Halford John Mackinder, *Democratic Ideals and Reality*, London, Faber and Faber, 1909.

marítimos cercanos, Gran-Bretaña y Japón, por otra parte por los Estados Unidos, tercer polo marítimo mundial.

Los trabajos de Mackinder empezaron a influenciar el pensamiento geopolítico estadounidense, a partir de las nuevas condiciones estratégicas durante la Segunda Guerra mundial ya que, para su seguridad, los Estados Unidos debían controlar el potencial de potencia eurasiático.

El teórico estadounidense de la cuestión eurasiática, fue Nicholas John Spykman. Retomando a Mackinder según el cual quien controla Europa Oriental, controla el *Heartland*, y quien controla el *Heartland*, controla la "isla mundial"; y quien dirige la "isla mundial", dirige el mundo,<sup>90</sup> Spykman, en su obra *America's Strategy in World Politics* (1942)<sup>91</sup> explica que el *Rimland* (las "tierras del borde del mundo") deben ser controladas para impedir el acceso del *Heartland* continental eurasiático al "Océano-mundo": La seguridad y la independencia de los Estados Unidos sólo pueden ser mantenidas por medio de una política extranjera que impide la masa terrestre euro-asiática ver surgir una potencia dominadora en Europa y en el Extremo-Oriente. Spykman subraya el peligro de una unificación de los *rimlands* para los Estados Unidos, que combinaría fuerzas terrestres y marítimas, capaz de proyectar su potencia más allá de los océanos Pacífico y Atlántico. Por lo tanto, los Estados Unidos deben absolutamente impedir el surgimiento de dicha potencia, controlando toda tentativa de hegemonía en los territorios que corresponden a Eurasia.

A finales de la Segunda Guerra mundial, los responsables estadounidenses de la defensa establecen oficialmente que toda potencia o todo grupo de potencias que tratan de controlar Eurasia, deben ser considerados por los Estados Unidos como potencialmente hostiles.<sup>92</sup> Dicho principio habría inspirado la política estadounidense de *containment* de la potencia terrestre soviética, formalizada por la doctrina Truman de 1947 y el diplomático George F. Kennan.<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> Halford John Mackinder, "The geographical pivot of history", *The Geographical Journal*, vo. 23, 1904, pp. 421-437 (citado por Olivier Zajec).

<sup>91</sup> SPYKMAN, Nicholas John, *America's Strategy in World Politics. The United States and the Balance of Power (1942)*, Transactions Publishers, 2007.

<sup>92</sup> Bruno Colson, *Les fondements de la stratégie intégrale des Etats-Unis en Europe*, Economica, Col. Hautes Etudes stratégiques, p. 94 (citado por Olivier Zajec, "La géopolitique anglo-saxonne face à l'Eurasie », *Revista Conflits*, núm. 1, abril-junio 2014, pp. 65-67).

<sup>93</sup> David Wilkinson, "Spykman and geopolitics", in Ciro E. Zoppo and Charles Zoeghibe (dir.), *On Geopolitics, classical and nuclear*, NATO ASI series, Martinus Nijhoff, 1983, p. 96.

Otros geógrafos políticos inspiraron la teoría del *containment*: el británico James Fairgrieve, en su obra *Geography and World Power* (1927), elabora el concepto de *Crush Zone* (zona de enfrentamiento) entre el *Heartland* y el territorio de las potencias marítimas; el estadounidense Richard Hartshorne elabora el concepto de *Shatter Zone* (zona fragmentada) en 1944, restringido a Europa del Este;<sup>94</sup> finalmente, el estadounidense Russell H. Fifield, con su obra *Geopolitics in Principle and Practice* (1944).

En 1943, en un artículo intitulado "The Round World" en la revista *Foreign Affairs*, Mackinder conviene que la alianza entre los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, puede contener la potencia del *Heartland*, impidiendo toda unificación Eurasiática. El nuevo concepto de *Midland Ocean* (el océano Atlántico) permite a Mackinder formalizar dicha unión "transatlántica". A principio de la Guerra fría, la teoría de Mackinder influencia la estrategia del gobierno estadounidense. En 1963, el geopolítico Saul Cohen propone el modelo de los *Shattersbelts*, zonas inestables y reivindicadas entre potencias continentales y marítimas. Criticando la unidad del *Heartland*, retoma la lógica de la *Crush Zone* de Fairgrieve. La política de acercamiento con China de Nixon, se apoyaba en el pensamiento de su consejero Kissinger, el cual se basaba en los trabajos de Mackinder y Spykman. En *The Geopolitics of Nuclear Era. Heartland, Rimland and the Technological Revolution* (1977), Colin Gray, basándose en el método geopolítico y el campo de los estudios de seguridad, retoma también a los trabajos de Mackinder y Spykman sobre la potencia eurasiática. En 1997, la publicación del *Gran Tablero* por el antiguo consejo del Presidente Carter, Zbigniew Brzezinski, que analizaremos en el capítulo siguiente, los grandes objetivos geopolíticos estadounidenses consisten en contener el auge de China y un posible renacimiento de la potencia rusa por la división de Eurasia en sub-polos de potencias autónomas, democráticas. El último libro de Robert Kaplan, *The Revenge of Geography* (2012), la estrategia de acercamiento entre Rusia y China simbolizada por la Organización de cooperación de Shanghai, constituye una preocupación central en la estrategia global.<sup>95</sup>

En resumen, la teoría del *containment* reviste una gran importancia para entender la estrategia geopolítica anglo-sajona en Europa. Halford John Mackinder es considerado como uno de los padres fundadores de la geografía moderna británica y, a partir de su

---

<sup>94</sup> Richard Hartshorne, "United States and the 'shatter zone' of Europe", en Hans W. Weigert, Vilhjalmur Stefanson (dir.), *Compass of the World, a symposium on Political Geography*, New York, The Macmillan Compagny, 1944, pp. 203-214 (citado por Oliver Zajec).

<sup>95</sup> Olivier Zajec, "La géopolitique anglo-saxonne face à l'Eurasie », *Revista Conflits*, núm. 1, abril-junio 2014, pp. 65-67.

conferencia de 1904 sobre el tema del "pivote geográfico de la historia", está considerado como el fundador de la geopolítica y la geoestrategia. Según Mackinder, la "zona pivote del mundo" puede ser compartida en tres espacios que son: 1) El *Heartland*, zona que comprende a Europa del Este y Rusia, considerada como centro del mundo; 2) El *Rimland* (media luna interior), región compuesta por Europa del Oeste, el Cercano y Mediano-Oriente, Extremo-Oriente; 3) El *Off-Shore Continents* (media luna exterior), que es el resto del mundo, compuesto por Gran-Bretaña, Japón, Australia, las Américas y África. La geopolítica de Mackinder está retomada por los geo políticos estadounidenses (Nicholas Spykman, que desarrolla el concepto de *Rimland*, según el cual quien controla el *Rimland* gobierna Eurasia, y quien gobierna Eurasia controla los destinos del mundo). La geopolítica de Mackinder que ha influenciado el Pacto germano-soviético (1939) y la doctrina del *containment* del Presidente estadounidense Truman, tiene el propósito de contener la extensión de la zona de influencia soviética, fuera de los límites alcanzados en 1947, y contener los Estados susceptibles de adoptar el comunismo. En Europa, desde 1992, los Estados-Unidos, por medio de la OTAN así como otras organizaciones, hicieron retroceder hacia el Este los límites del *Heartland*. En dicho *containment*, Ucrania y Georgia tienen un papel mayor, ya que permite a Rusia tener un acceso directo al mar Mediterráneo. En este proceso de encerramiento de Rusia, Turquía tiene una gran importancia.<sup>96</sup>

## 6. Los planes geoestratégicos de Zbigniew Brzezinski

Los planes geoestratégicos de esta teoría fueron elaborados por Zbigniew Brzezinski.<sup>97</sup> En su obra intitulada *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Brzezinski explica que, para mantener la hegemonía frente a China, la India y Japón, los Estados Unidos de América deben aliarse con Europa para dominar Eurasia, cooptando o controlando las élites. Eurasia contiene los  $\frac{3}{4}$  de los recursos naturales en materia de energía y representa el 60% del PIB mundial. El consenso

---

<sup>96</sup> Sergei Glaziev explica que Ucrania tiene una relación estratégica vital con Rusia en la integración eurasiática: <https://www.youtube.com/watch?v=cikvqdMRTTA>

<sup>97</sup> Entre otras funciones, Z. Brzezinski es consejero en el *Center for Strategic and International Studies*, profesor de política extranjera en la Universidad de Johns Hopkins, fue consejero en materia de seguridad nacional del Presidente Carter, contratado por el banquero David Rockefeller para crear la Comisión Trilateral, miembro de la junta directiva del *Council on Foreign Relations*, consejero en política exterior de Henry Kissinger, tuvo puestos de responsabilidad en los Servicios de Inteligencia bajo la presidencia de Reagan, co-director del grupo de trabajo en materia de seguridad nacional bajo la presidencia de G. Bush y es consejero de Obama.

internacional es difícil a obtener, salvo en caso de “percepción de una amenaza exterior directa y masiva”.<sup>98</sup> La obra permite entrar de manera concreta y clara en el tema de la gobernanza global. El autor define lo que es y debe seguir siendo la política estadounidense sobre el “tablero mundial”. Los Estados Unidos, dice, “es la primera potencia realmente global”, ya que tienen la supremacía en los cuatro ámbitos decisivos del poder global: lo militar, lo económico, lo tecnológico y lo cultural.<sup>99</sup> Su misión es asegurar la paz mundial, sin embargo, esa supremacía no puede durar. Por lo tanto, con el fin de evitar “una situación de inestabilidad internacional generalizada” o “la anarquía global”,<sup>100</sup> hay que establecer los pilares de un orden mundial, ante otras grandes potencias: la prioridad geoestratégica de los Estados Unidos es de administrar la emergencia de nuevas potencias mundiales de manera que no pongan en peligro su supremacía. Para este fin, la “gestión” de Eurasia por Estados Unidos es crucial, ya que es el “mayor continente del planeta y su eje geopolítico. La potencia que domine Eurasia podrá controlar dos de las tres regiones del mundo más avanzadas y económicamente más productivas”.<sup>101</sup> El que controle a Eurasia controlará al mundo.<sup>102</sup> Todas las potencias emergentes se ubican sobre ese continente, dividido en cuatro zonas: Europa del Oeste, Rusia, los Balcanes asiáticos y Asia.<sup>103</sup> El autor describe los intereses estadounidenses en cada zona, pero no habla de los medios utilizados para servirlos (aunque habla de su técnica de cooptación; el ejercicio indirecto de la influencia sobre élites extranjeras dependientes que obtienen grandes beneficios).<sup>104</sup> Las acciones se dividen en dos etapas: 1) Identificar a los Estados con reglas de dinámica geoestratégica y capaces de suscitar un cambio importante en la distribución internacional del poder. Descifrar las prioridades en materia de política extranjera; identificar los Estados más sensibles del punto de vista geopolítico, los cuales pueden tener importancia sobre actores geoestratégicos; 2) Formular políticas específicas para contrarrestar los efectos nefastos de las políticas de estos países; definir los medios para asociarlos o controlarlos, de manera

---

<sup>98</sup> Zbigniew Brzezinski, *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 211-215.

<sup>99</sup> Zbigniew Brzezinski, *Op. Cit.*, p. 33.

<sup>100</sup> Zbigniew Brzezinski, *Op. Cit.*, p. 39.

<sup>101</sup> Zbigniew Brzezinski, *Op. Cit.*, p. 39.

<sup>102</sup> Zbigniew Brzezinski, *Op. Cit.*, p. 12.

<sup>103</sup> Espacio geográfico entre Lisboa y Tokio, comprende Berlín, Moscú, Pekín y New Dehli.

<sup>104</sup> Zbigniew Brzezinski, *Op. Cit.*, p. 34.

a preservar y promover los intereses vitales de los Estados Unidos; elaborar una reflexión estratégica a escala global, las políticas regionales de los Estados Unidos.<sup>105</sup>

Brzezinski define el "Nuevo Orden Internacional" y explica que la supremacía estadounidense lo ha producido "no sólo para duplicar, sino también institucionalizar en el exterior muchas de las características del propio sistema estadounidense, las cuales incluyen:

- *Un sistema de seguridad colectiva, que incluye mandos y fuerzas integrados (OTAN, el Tratado de Seguridad entre EE.UU y Japón, etc.);*
- *La cooperación económica regional (APEC, Tratado de Libre Comercio Norteamericano) e instituciones especializadas de cooperación global (Banco Mundial, FMI, OMC);*
- *Procedimientos que hacen hincapié en la toma de decisiones por consenso, aunque dominada por los Estados Unidos;*
- *Una preferencia por la participación democrática dentro de alianzas claves;*
- *Una rudimentaria estructura constitucional y judicial global (que va desde el Tribunal Internacional de Justicia al tribunal especial para juzgar los crímenes de guerra en Bosnia).<sup>106</sup>*

En cuanto a la dominación cultural, el autor explica que: "ha sido una faceta infravalorada del poder global estadounidense. Sus valores estéticos, la cultura de masas ejerce un atractivo magnético, especialmente sobre la juventud del planeta." Además, "el atractivo e impacto de su sistema político democrático se ha sumado la creciente atracción del modelo económico empresarial, que pone el acento en el comercio libre global en la competición sin restricciones. A medida que el Estado de bienestar occidental –e incluso el modelo alemán de "codecisión" entre empresarios y sindicalistas– empieza a perder su ímpetu económico, son cada vez más los europeos que se muestran convencidos sobre la necesidad de emular a la cultura económica estadounidense, más competitiva e incluso despiadada, si se quiere evitar que Europa pierda aún más terreno. Incluso en Japón se reconoce que un mayor individualismo en el comportamiento económico es un ingrediente necesario del éxito económico."<sup>107</sup> De este modo, "a

---

<sup>105</sup> Zbigniew Brzezinski, *Op. Cit.*, p. 48.

<sup>106</sup> Zbigniew Brzezinski, *Op. cit.*, pp. 37-38.

<sup>107</sup> Zbigniew Brzezinski, *Op. cit.*, pp. 34-36.

medida que la imitación de los modos de actuar estadounidenses se va extendiendo en el mundo, se crean unas condiciones más apropiadas para el ejercicio de la hegemonía indirecta y aparentemente consensual de Estados Unidos. Igual que ocurre en el sistema doméstico estadounidense, esa hegemonía involucra una compleja estructura de instituciones y procedimientos interrelacionados que han sido diseñados para generar un consenso y para oscurecer las asimetrías en términos de poder e influencia."<sup>108</sup> La Alianza Atlántica institucionalizada en la OTAN, vincula a América a los Estados más influyentes de Europa, haciendo de los Estados Unidos un participante clave incluso en los asuntos intraeuropeos, los vínculos políticos y militares con Japón hace de este país "básicamente un protectorado estadounidense" y los Estados Unidos también las nascentes organizaciones multilaterales transpacíficas, así como en las organizaciones multilaterales panamericanas existentes. La "misión punitiva de 1991 contra Irak, han convertido esa región –vital desde el punto de vista económico- en un coto vedado militar estadounidense. Incluso el espacio ex soviético está penetrado por diversos acuerdos patrocinados por los Estados Unidos para una cooperación más estrecha con la OTAN, tales como la Asociación para la Paz." Además, como parte del sistema estadounidense se incluye "la red global de organizaciones especializadas, particularmente las instituciones financieras 'internacionales'. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial se consideran representantes de los intereses 'globales' y de circunscripción global. En realidad, empero, son instituciones fuertemente dominadas por los Estados Unidos y sus orígenes se remontan a iniciativas estadounidenses, particularmente la conferencia de Bretton Woods de 1944. A la diferencia de lo que ocurría con los imperios anteriores,<sup>109</sup> este vasto y complejo sistema global no es una pirámide jerárquica. Los Estados Unidos están situados más bien en el centro de un universo interconectado, un universo en el que el poder se ejerce a través de la negociación constante, del diálogo, de la difusión y de la búsqueda del consenso formal, pese a que el poder, en el fondo, se origine en una única fuente: en Washington D.C. Y es

---

<sup>108</sup> Zbigniew Brzezinski, *Op. cit.*, p. 36.

<sup>109</sup> Se tratan de los Imperios Romano, Chino, Mónico, los cuales basaban su poder en vasallos, tributarios, protectorados y colonias. Al igual que en el pasado, el ejercicio del poder imperial estadounidense se deriva en gran medida de la organización superior, de la habilidad para movilizar con rapidez vastos recursos económicos y tecnológicos con propósitos militares, del atractivo cultural del *American way of life* y del dinamismo y la inherente competitividad de las élites sociales y políticas estadounidenses. (Zbigniew Brzezinski, *Op. Cit.*, p. 19).

allí donde debe jugarse el juego del poder, y jugarse según las reglas internas estadounidenses.<sup>110</sup>

## 7. El concepto de *soft power*

El concepto de *soft power* de Joseph Nye,<sup>111</sup> utilizado en relaciones internacionales, es importante para explicar el proyecto de gobernanza mundial, el cual sólo puede imponerse si privilegia la seducción, más que los medios tradicionales que recurren a la fuerza y la coacción. De este modo, en su obra intitolada *Bound to lead: The changing nature of American power*,<sup>112</sup> en oposición con la teoría de Paul Kennedy que habla de declive de la potencia estadounidense,<sup>113</sup> los argumentos de Joseph Nye se basan en la idea de que el concepto de potencia ha cambiado: se puede seducir y persuadir, sin tener que utilizar la fuerza o la amenaza. Se trata de una nueva forma de poder en la vida política internacional, que no se apoya en la coerción, sino en la cooptación ("la capacidad de obtener un resultado dado y, si es posible alterar en ese sentido los comportamientos de los demás"). Es lo que el autor llama el *soft power*, que define como una potencia por cooptación, basada en recursos como la imagen; la reputación positiva; los logros económicos o militares; las capacidades de comunicación; el comportamiento ejemplar (políticas interiores y exteriores); una cultura atractiva; el desarrollo científico y técnico; finalmente, una posición clave en el seno de las instituciones internacionales, que permite controlar el orden del día, decidir sobre la legitimidad de los temas en los debates y fijar las relaciones de potencia favorables. Por lo tanto, el concepto de *soft power* describe la capacidad de un actor político (Estado, empresa multinacional, ONG o institución internacional como la ONU) de influenciar indirectamente el comportamiento de otro actor, con medios no coercitivos (ideológicos o culturales). Existen recursos de poder de los cuales dispone un actor, que le permiten ejercer distintos tipos de poder (mando, capacidad de cambiar lo que hacen los demás). Puede apoyarse en la promesa de una recompensa, la seducción o la posibilidad de definir la jerarquía de los problemas políticos, de manera a impedir a los demás de

---

<sup>110</sup> Zbigniew Brzezinski, *Op. Cit.*, pp. 36-37.

<sup>111</sup> Joseph Nye, decano de la *Kennedy School of Government* de la Universidad de Harvard, fue presidente del *National Intelligence Council* y secretario adjunto a la defensa en la administración Clinton.

<sup>112</sup> Joseph Nye, *Bound to lead: The changing nature of American power*, New York, Basic Books, 1990.

<sup>113</sup> Paul Kennedy, *El Auge y la Caída de los Imperios*, Ed. Plaza y Janés, 1994.

expresar otros puntos de vista. El *soft power* completa al *hard power* tradicional basado en la conquista y la guerra, es decir el poder coercitivo. En el marco de la mundialización, el *soft power* es el más importante, junto a otras formas más complejas como el poder económico. Los recursos del *soft power* corresponden a la capacidad de atracción de un modelo cultural, una ideología e instituciones internacionales, que tienen la capacidad de hacer aceptar como universal a una visión del mundo particular, a fin de que la dominación sea aceptada y considerada legítima.

El *soft power*, mezcla de simpatía y de atracción en beneficio de un país, de sus valores y de su cultura, constituye un modelo histórico establecido por la Inglaterra Victoriana. En el caso de los Estados Unidos de América, son los valores de libertad, democracia, prosperidad, movilidad social y apertura en el extranjero. En los países escandinavos y en Canadá, el *soft power* se construyó a través de las políticas de ayuda al desarrollo, con las cuales ganaron una influencia más amplia que ninguna potencia militar o económica. Joseph Nye distingue dos tipos de Estados: por una parte, los Estados preindustriales, pobres y débiles, así como los países industriales en curso de modernización (India y China), donde la guerra todavía es aceptada. Por otra parte, están las naciones posindustriales, que prefieren las políticas del *soft power*. De este modo, para definir la posición de los Estados Unidos de América, Nye establece un modelo de descripción de la distribución de su potencia, a partir de tres dimensiones: 1) La fuerza militar (este país tiene una potencia no igualada, unipolar); 2) La potencia económica (la comparte con otros actores, tales como Europa y Japón. Por lo tanto, no hay hegemonía de Estados Unidos en esta dimensión); 3) Las relaciones transnacionales que escapan al control de los gobiernos (flujos financieros, migraciones, empresas multinacionales, ONG, piratería informática, terrorismo, etc.), cuyo desarrollo debe mucho a la revolución de la información y que permitió el auge de nuevos actores. En este ámbito, los Estados Unidos no tienen hegemonía.

De este modo, el autor concluye que, si Estados Unidos privilegia las relaciones internacionales basadas en el uso de la fuerza militar, en menosprecio de las demás dimensiones, llegará al fracaso. El autor examina las amenazas que pesan sobre la supremacía norteamericana (China, Rusia, Japón, India, Unión Europea), que poseen un real potencial de desarrollo de las distintas dimensiones de la potencia y que, en algunas décadas, lograrán disminuir la diferencia de potencia con los Estados Unidos. Por el momento, salvo en caso de catástrofes a repetición, los Estados Unidos no verán surgir

otra potencia capaz de cuestionar su preeminencia. El verdadero peligro está en la tentación que tienen a actuar solos ante los desafíos que requieren la cooperación con otros Estados (cambios climáticos, epidemias, terrorismo, criminalidad, etc.). De la misma manera, las posturas unilaterales en la economía, indiferente a la opinión de los demás, y una definición estrecha del interés nacional, conducen a una erosión del *soft power* norteamericano. Toda tentativa de dominación estimulará la resistencia en el extranjero, lo que conducirá a incrementar el costo de la hegemonía y reducir los beneficios. Después de la desaparición de la amenaza soviética, la amenaza está ahora mal identificada, y eso deja el campo libre a los *special interests*, los lobbies, que presionan al Congreso para legislar e intervenir masivamente en la táctica de la política extranjera, tomando la forma de un *ultimatum*.

Por lo tanto, Joseph Nye preconiza una política extranjera, que refleja el equilibrio entre la tentación de repliegue y lo *imperial overstretch*; es decir una combinación entre el *hard power* y el *soft power*, con un peso más importante del último, en razón de su papel creciente en la mundialización. Opina que los demás países seguirán a los Estados Unidos si no son demasiados arrogantes. Fuera de la defensa de los intereses vitales del país, la potencia debe ser relacionada con la noción de "bien público internacional", que constituye el orden internacional. Por ser un beneficiario importante de ese bien público, les incumben a los Estados Unidos tomar el *leadership* en su producción, porque los demás beneficiarios están menos dotados en medios y eso implica movilizar recursos. Hay que definir una estrategia de despliegue de las fuerzas norteamericanas en el mundo, explica Nye, para desanimar a los candidatos regionales a la hegemonía, para promover un sistema más abierto de intercambios internacionales, en beneficio de los Estados más pobres; la salida para sus productos; mantener las vías de comunicación y, por extensión, la lucha contra el terrorismo. Estas funciones deben ser mantenidas, pero la producción de un bien público internacional debe también dar lugar a recursos para: 1) La ayuda al desarrollo (liberalización del comercio, medios financieros, progresos científicos), justificada por motivos humanitarios y el hecho que los países pobres pueden volverse polos de desorden para el resto del mundo; 2) La consolidación de los regímenes jurídicos internacionales en todos los ámbitos, inclusive la proliferación del armamento, la paz, los Derechos Humanos, la lucha contra el terrorismo; 3) La mediación en los conflictos regionales; 4) La promoción de los Derechos Humanos y de la democracia como base para definir el interés nacional norteamericano, el cual debe ser manejado con precaución ya que, en muchas regiones del mundo, está considerado como

manifestación del unilateralismo. Por lo tanto, se deben utilizar los instrumentos diplomáticos clásicos (condena, presiones, sanciones...) y sólo recurrir a la fuerza en los casos más extremos; evitar el recurso a la fuerza en lo que concierne a los intereses humanitarios (en el caso de recurrir a la fuerza, la causa debe ser justa y los medios proporcionados); asociarse con otros actores regionales dejándoles, de preferencia, el manejo de las operaciones; finalmente, no tolerar los genocidios; evitar tomar parte en las guerras civiles de autodeterminación; 5) Los Estados Unidos de América no pueden actuar conforme únicamente a sus intereses, en menosprecio de los de la comunidad internacional o sin pedir la opinión de los demás. Hay beneficios que sacar de ello: con base en una acción jurídica sólida, se puede hacer aceptar mejor el ejercicio de una potencia desproporcionada y el mejor medio para alcanzar los objetivos norteamericanos, a largo plazo; 6) Reflexionar sobre los medios de legitimar los procesos multilaterales: incluir parlamentos en las delegaciones de negociación y las instancias consultativas; reforzar la transparencia y la responsabilidad (*accountability*) de las organizaciones internacionales, con el apoyo de los medios de comunicación, las ONG, etc.

En conclusión, Nye dice que los Estados Unidos pueden preservar su estatuto de potencia mundial dominante durante el siglo XXI, en la condición de lograr preservar el crecimiento de su productividad, mantener su potencia militar (no la sobre-militarización), abandonar la tentación a la unilateralidad y a la arrogancia, protegerse del aislacionismo, definir los intereses nacionales de manera a integrar a los intereses de la comunidad internacional. En corto, se trata de mezclar el *hard power* y el *soft power* en un *smart power*. El *soft power* y el *hard power* no corresponden a la distinción entre la potencia civil y la potencia militar. El *hard power* es la posibilidad de recurrir no sólo a la fuerza, sino también a la coerción, por lo tanto suscita el miedo. El *soft power* es la posibilidad seducir y convencer los demás actores a aceptar sus propias preferencias, sin suscitar el miedo. A la manipulación de estos dos poderes, Nye asocia conductas y recursos distintos. Finalmente, ambos se complementan más que se oponen.

En una obra más reciente intitulada *Soft Power. The Means to Success in World Politics* (2004), Joseph Nye habla de la distinción entre *Soft Power*, *Economic Power* y *Military Power* y reconoce la dimensión coercitiva del poder económico. Habla también de *smart power*, que es una combinación del *hard* y del *soft* que pasa por una fuerte potencia

militar, así como una capacidad para formar alianzas, cooperaciones e instituciones, a todos los niveles, para aumentar la influencia norteamericana.<sup>114</sup>

Zaki Laidi<sup>115</sup> trata de contestar a la pregunta de si Europa puede ser considerada como una gran potencia. Basándose en la definición de la potencia que integra los factores de intencionalidad, conflicto y dominación, el autor explica que Europa no tiene la intención de dominar. Al contrario, su intención es evacuar la relación de fuerzas y la confrontación. El conflicto no es parte de su estrategia. Dispone de la fuerza militar, sin embargo los europeos no se consideran como los últimos garantes de su propia seguridad. Por eso no puede ser considerada como un *hard power*. El *hard power* trata de fabricar una realidad mundial a su imagen, en cambio, el *soft power* trata de doblar esa realidad. El autor compara el *Informe Solana sobre la estrategia de seguridad de Europa (2003)*, con el *National Security Strategy norteamericano (2002)* y explica que, primero, la naturaleza de las amenazas percibida por los europeos parece similar a la percibida por los norteamericanos (terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva, conflictos regionales, deliquencia de los Estados y la criminalidad organizada). Sin embargo, Europa no busca crear una « nueva realidad », sino atenuar esa realidad. Europa aparece menos como potencia que como un actor lleno de buenas voluntades, cuyos intereses son compatibles con los del resto del mundo. Una diferencia fundamental entre los informes citados es que, a diferencia del informe norteamericano, el informe europeo habla de « amenazas » y nunca de « enemigos ». El documento norteamericano habla de defender a su nación contra sus « enemigos », como primer compromiso del gobierno federal. Esa diferencia, dice el autor, ilustra la diferencia entre el *hard power* y el *soft power*: un *hard power* es el último garante de su propia seguridad (apología de la soberanía del Estado) y el *soft power*, como en el caso europeo, está basado en la filosofía de Kelsen, que coloca el poder del derecho que otorga prerrogativas al Estado encima de la soberanía (utopía del derecho). A la diferencia del *soft power*, el *hard power* expresa un instinto de dominación implícita.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Joseph Nye, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, 2004, p. 36.

<sup>115</sup> Zaki Laidi, *La norme sans la force*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2<sup>e</sup> ed., 2008.

<sup>116</sup> Zaki Laidi, *Op. Cit.*, p. 26.

## C. EL CONCEPTO DE “BUENA GOBERNANZA” SEGÚN INSTANCIAS INTERNACIONALES Y REGIONALES

Existen algunos antecedentes a los estudios sobre el concepto de gobernanza: en 1975, la Comisión Trilateral<sup>117</sup> publicó un informe sobre el tema de la gobernabilidad de las democracias,<sup>118</sup> en el cual denunció los “excesos de la democracia” hablando de las manifestaciones contestatarias de la época. En 1992, el Grupo del Banco Mundial sobre Gobernanza publica un documento intitulado *Governance and Development* y, a partir de entonces, el concepto de “buena gobernanza” se impuso dentro de la ONU y de sus instancias como la UNESCO y el PNUD. La *Comisión on Global Governance* de la ONU publicó en 1995 un trabajo intitulado *Our Global Neighborhood* y un informe, los cuales tuvieron gran importancia en el desarrollo del concepto. A partir de este mismo periodo, la Comisión Europea también empezó a producir trabajos sobre el tema. En 1995, antiguos responsables políticos europeos como Jacques Delors y Willy Brandt crearon un comité para la elaboración de un informe sobre la gobernanza global, en el cual se afirma que el mundo está cambiando de manera profunda y que, por lo tanto, hay que aprender a actuar y a gobernar de manera distinta. Es decir, esencialmente ejercer el poder, tomando en cuenta las opiniones de las asociaciones y las fuerzas sociales. A partir de ahora, dice el Informe, conviene favorecer relaciones más amplias entre la empresa y los administradores de servicios colectivos.<sup>119</sup> Finalmente, el informe del Club de Roma intitulado *The Capacity to govern (2002)*, fue consagrado a la movilización a favor de una gobernanza moderna, debido el carácter obsoleto de los gobiernos contemporáneos.<sup>120</sup> A continuación, entraremos más en detalle en las definiciones que han dado organizaciones internacionales como el Banco Mundial, la ONU y la Comisión Europea del concepto de “buena gobernanza”, a través de algunos documentos relevantes que estas organizaciones publicaron sobre el tema. Luego, abordamos el tema de la sociedad civil y finalmente, el tema de la “gobernanza cultural”, a través de informes elaborados por la UNESCO.

---

<sup>117</sup> La Comisión Trilateral fue creada en 1973 por M. David Rockefeller. Agrupa a la élite política, económica y financiera internacional, y representa un órgano privado de concertación sobre temas de política internacional de Estados Unidos, Europa y Japón.

<sup>118</sup> Michel Crozier, Samuel Huntington et Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy : Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975 (Citado por BOIRAL, Olivier, “Pouvoirs opaques de la Trilatérale”, *Monde diplomatique*, noviembre 2003).

<sup>119</sup> Mencionado por Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance?*, p. 76.

<sup>120</sup> *Idem*, p. 110.

## 1. El Banco Mundial, promotor del término

Como lo mencionamos anteriormente, el Banco Mundial empezó a desarrollar la noción de “buena gobernanza” después de haber considerado que no se podían resolver los problemas de los países en desarrollo por medio de las únicas reformas económicas (de ajuste estructural), sino que había que retomar en consideración aspectos políticos y sociales, en las estrategias del desarrollo. De este modo, los programas de financiamiento del Banco incluyeron a la “buena gobernanza” como condición para obtener los préstamos, a través de la promoción del Estado de derecho (eficacia del sector público) y la reforma de la función pública (mejorar la gestión del sector público, los métodos de contabilidad y rendición de cuentas, la descentralización de ciertos servicios públicos, la privatización de empresas públicas y el establecimiento de infraestructuras jurídicas compatibles con la empresa privada).

Tradicionalmente, el Banco Mundial ha financiado los esfuerzos de desarrollo en distintos ámbitos (transporte, desarrollo rural, etc.) y, de manera más reciente, en ámbitos como el medio ambiente o la lucha contra la corrupción. De este modo, se adoptaron nuevos programas y políticas para promover el desarrollo y reducir la pobreza de manera más participativa, basada en los resultados y la experiencia de la sociedad civil, con la idea que el desarrollo debe ser integrado, global y propio a cada país, para ser eficaz y sustentable a largo plazo. Los nuevos marcos conceptuales, los objetivos globales de reducción de la pobreza, las iniciativas de reducción de la deuda, más participativos, transparentes y enfocados en los resultados, son los siguientes: el desarrollo integrado; los Objetivos de Desarrollo del Milenario; la reducción de la pobreza; el desarrollo manejado por las comunidades; la integración de la problemática de género; la gobernanza y reforma del sector público; la participación de la sociedad civil, dentro de otros.<sup>121</sup>

El Grupo del Banco Mundial sobre Gobernanza, en su documento *Governance and Development* (1992) explica que la gobernanza es “el ejercicio de la autoridad, control, administración (*managment*), poder de gobierno”.<sup>122</sup> Sin embargo, la definición que coincida mejor con los propósitos del Banco Mundial es la siguiente: “Manera en la cual el poder se ejerce en la administración (*managment*) de los recursos económicos y sociales

---

<sup>121</sup> Véase la página del Banco Mundial “Approches et stratégies de la Banque mondiale”.

<sup>122</sup> “Exercise of authority, control, management, power of government”, *Governance and Development*, p. 3.

de un país, para el desarrollo".<sup>123</sup> El documento identifica cuatro áreas de gobernanza en el mandato del Banco: la administración del sector público, la *accountability* (responsabilidad de los decisores a través de la libertad de acceso a los documentos administrativos, la buena justicia administrativa, la motivación de las decisiones);<sup>124</sup> el marco legal del desarrollo, la información y la transparencia.<sup>125</sup>

Al respecto, Cynthia Hewitt<sup>126</sup> explica que la utilización del concepto de "buena gobernanza", en lugar del concepto de "reforma de Estado" o de "cambios sociales y políticos", por parte de las instituciones financieras internacionales, se reveló útil porque permitió a los bancos y organismos multilaterales para el desarrollo abordar temas sensibles, bajo una denominación inofensiva y con un lenguaje muy técnico, excluyendo así cualquier sospecha de exceder los límites de su autoridad en sus estatutos, con el hecho de intervenir en los asuntos de política interior de los Estados soberanos. La autora insiste sobre el hecho de que nunca eso significó un debilitamiento del compromiso con las políticas de libre mercado y, a los países que recibían ayuda, se seguía exigiendo la abolición de normas y la liberalización de sus economías, la apertura de sus fronteras a la inversión y al comercio extranjero, mantener salarios bajos y flexibles, adoptar políticas macroeconómicas para estabilizar los precios. Así que, lo que se buscaba con la "buena gobernanza" y las reformas institucionales era que los programas económicos neoliberales tengan más eficacia y de ninguna manera integrarlos en una economía que, de repente, tomaría en cuenta las consideraciones de orden social y político. Los programas diseñados por el Banco Mundial, bajo la denominación de "buena gobernanza" tratan no sólo de reducir el tamaño del Estado, sino también "desplazar el equilibrio de poder en la sociedad desde los gobiernos y el sector público a los individuos y grupos privados." Este tipo de reforma institucional también se identifica con la promoción de la democracia. La autora añade: "Se ha insistido en repetidas ocasiones en el argumento de que el impulso global de las políticas macroeconómicas de libre mercado, descentralización y

---

<sup>123</sup> "The manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development", *Governance and Development*, p. 3.

<sup>124</sup> La página 13 del documento menciona la definición siguiente del término de *accountability*, extraída del artículo de John Lonsdale: "Political Accountability in African History", Patrick, Chabal, ed., *Political Domination in Africa*, New York, Cambridge University Press, 1986: "[Accountability] is found where rulers readily delegate authority, where subordinates confidently exercise their discretion, where the abuse of power is given its proper name, and is properly punished under a rule of law which stands above political faction."

<sup>125</sup> *Governance and Development*, p. 2.

<sup>126</sup> Cynthia Hewitt de Alcántara era, entonces, Directora Adjunta del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

privatización abriría nuevas vías para la independencia, el espíritu empresarial y la participación. En ese proceso, la sociedad civil saldría fortalecida y preparada para reformar a los gobiernos insensibles o poco transparentes en su gestión."

A partir de esa época, la administración de la ayuda internacional tiende menos a ser otorgada directamente a los Estados, sino a los nuevos interlocutores para los programas de desarrollo (ONG y élites urbanas), con la finalidad de luchar contra la corrupción, el clientelismo y las burocracias, y vigilar el uso de los fondos. Esos programas reciben financiamientos en base a proyectos precisos, después de una verificación detallada, el compromiso con fechas y modalidades establecidas, y la evaluación final de sus resultados por los acreedores.<sup>127</sup>

En su página Internet oficial consultada recientemente, la definición de la gobernanza que da el Grupo sobre la Gobernanza del Instituto del Banco Mundial, ha incorporado nuevas características. De este modo, se define como "el conjunto de las tradiciones e instituciones por los cuales el poder se ejerce en un país, con el objetivo del bien de todos, y comprende: 1) Los procesos por los cuales los titulares del poder están escogidos, controlados y reemplazados; 2) La capacidad del gobierno a administrar, de manera eficaz, los recursos y aplicar políticas sólidas; 3) El respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones que rigen las interacciones económicas y sociales que intervienen entre ellos."

Para aclarar el deslizamiento del concepto de "buena gobernanza" dentro de las concepciones del Banco Mundial, Thibault Le Texier<sup>128</sup> explica que la primera definición utilizada por el Banco Mundial, provenía del *Webster's New Universal Unabridged Dictionary*, la cual presentaba tres aspectos distintos: 1) La forma de un régimen político (parlamentario o presidencial, militar o civil, autoritario o democrático); 2) Los procesos a través de los cuales la autoridad está ejercida en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país; 3) La capacidad de los gobiernos de concebir, formular y ejecutar políticas y, en general, desquitarse de sus funciones. El autor explica que, en su definición de 1992, el Banco Mundial sólo escogió considerar los dos últimos aspectos de la definición del *Webster* y, de este modo, circunscribió su acción en materia de gobernanza a cuatro ámbitos principales ligados a estos aspectos, que son: la capacidad y eficacia

<sup>127</sup> Jean-Pierre Gaudin, *Pourquoi la gouvernance ?*, 2002, p. 103.

<sup>128</sup> Le Texier, Thibault, "Quand la Banque mondiale entre en politique. Outils et incidences d'une action politique déguisée", París, Institut de Recherches et Débats sur la Gouvernance, juin 2005.

en la gestión de los servicios públicos, la *accountability*, la previsibilidad y marco legal del desarrollo, la información y transparencia. Es a partir de la crisis asiática (1997) que el Banco Mundial va a reformular su política en materia de gobernanza. De este modo, en su *Informe sobre el desarrollo en el mundo* de 1999, el Banco invierte en el campo político en general y más todavía en su aspecto técnico y en el campo de los servicios públicos, incluyendo el primer sentido de la definición del *Webster's New Universal Unabridged Dictionary*. De este modo, salía de su mandato con recomendar ciertos tipos de gobiernos.

A parte de la evolución en los ámbitos de la definición de la "buena gobernanza", el Grupo sobre Gobernanza del Banco Mundial, para medirla, produjo índices, los cuales son producto de una compilación estadística elaborada a partir de las respuestas a preguntas sobre la calidad de la gobernanza, que dieron las empresas, los ciudadanos y los expertos interrogados en los países industrializados y en vía de desarrollo, así como las respuestas dadas por las organizaciones no gubernamentales (agencias evalúan el riesgo comercial) y los grupos de reflexión. De esta manera, el informe **Governance Matters VI (2006)** del Banco Mundial representa la base de datos públicos más completa, fruto de una investigación de diez años sobre el tema de la gobernanza.<sup>129</sup> Según el Banco, dicho informe tiene la finalidad de ayudar a los actores del desarrollo a reforzar las capacidades, mejorar la gobernanza y luchar contra la corrupción. Por ejemplo, muchos organismos prestadores la utilizan para dirigir sus ayudas, y países se basan en ella para controlar la calidad de la gobernanza en los países que ayudan. Los indicadores, calculados para más de 200 países, fueron basados en variables y una compilación de más de 120,000 respuestas de ciudadanos, expertos y empresas del mundo. Éstos miden las seis componentes siguientes:<sup>130</sup>

- 1) Estar a la escucha y rendir cuentas: se miden los derechos políticos, civiles y los Derechos Humanos;

---

<sup>129</sup> Véase [www.gouvindicaro](http://www.gouvindicaro).

<sup>130</sup> En realidad, Thibault Le Texier (2005) menciona que los indicadores fueron establecidos por tres economistas del Banco Mundial, con la ayuda de *think tanks* como el Foro Económico Mundial, el Wall Street Journal o la Heritage Foundation. Los indicadores son agrupados en seis categorías que son: el poder de influencia y la responsabilidad; la inestabilidad política y la violencia; la eficacia de los poderes públicos; el peso de la reglamentación; la primacía del derecho y lucha contra la corrupción. A pesar de que los autores de los indicadores admiten el carácter impreciso de éstos, el Banco los utiliza para atribuir sus préstamos junto con su *Country Policy and Institutional Assessment*, la cual se basa en 20 criterios reagrupados en las categorías de administración económica; políticas estructurales, instituciones y administración de los servicios públicos; con la finalidad de medir los perfiles políticos de sus deudores y, eventualmente, asentar el modelo tipo de gobernanza.

- 2) La estabilidad política y la ausencia de violencia: se mide la probabilidad de amenazas violentas contra los gobiernos y los cambios violentos, inclusive el terrorismo;
- 3) La eficacia de los poderes públicos: se mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicio público;
- 4) La calidad de la reglamentación: se mide la incidencia de las políticas no favorables al mercado;
- 5) El estado de derecho: se mide la calidad de la aplicación de los contratos, la policía y los tribunales, inclusive la independencia de lo judicial y la incidencia de la criminalidad;
- 6) El control de la corrupción: se mide el abuso de la autoridad pública, con fines de ganancias personales, inclusive la grande y pequeña corrupción, así como el acaparamiento del aparato de Estado por las élites.

Según dicho informe del 2006, la "mala gobernanza" no solamente constituye un problema de los países en desarrollo, sino también de los países desarrollados. Las reformas pueden, en un plazo relativamente corto, mejorar sensiblemente la calidad de la gobernanza y reducir la corrupción. En lo que concierne a África, durante los últimos diez años, los países que empeñaron políticas de reformas como Tanzania, Ghana, Botswana, Nigeria, Mozambique y Senegal, progresaron en algunas dimensiones de la gobernanza anteriormente citadas. Los países que reforman sus modos de gobernanza pueden mejorar en términos de desarrollo: un mejoramiento de la gobernanza se traduce a largo plazo por un ingreso *per cápita* casi multiplicado por tres, un nivel de vida más elevado y una disminución de la pobreza. Algunos países como México y Perú progresaron en el criterio de "estar a la escucha y rendir cuentas"; Bulgaria y Rumania progresaron en cuanto al criterio de "Eficacia de los poderes públicos"; Armenia y Hungría, en el criterio de "Calidad de la reglamentación"; y Corea del Sur, en el criterio de "Control de la corrupción". Sin embargo, según Daniel Kaufmann, Director de la Comisión sobre Gobernanza Mundial del Banco Mundial, a escala mundial, la calidad de la gobernanza, en promedio, poco ha progresado: muchos países se han deteriorado y muchos otros no mostraron cambios notables en esa dirección. Además, los autores del Informe subrayan que los datos sobre los indicadores compuestos, sólo constituyen un punto de inicio para permitir la identificación de puntos fuertes, vulnerabilidades y tendencias generales del

modo de gobernanza de un país, así como reflexionar sobre la situación en contextos políticos específicos.<sup>131</sup>

Frente a la persistencia de los problemas de corrupción, para reforzar e intensificar sus actividades en materia de gobernanza y de lucha contra la corrupción, el Consejo de administración del Banco Mundial aprobó, el 20 de marzo 2007, la *Nueva Estrategia del Grupo del Banco Mundial en Materia de Gobernanza y Lucha contra la Corrupción*,<sup>132</sup> así como un documento intitulado *Reforzar el compromiso del Grupo del Banco Mundial para mejorar la gobernanza y luchar contra la corrupción* (inclusive dentro de sus propios proyectos). Éste documento está basado en tres pilares: 1) El establecimiento de instituciones y sistemas nacionales capaces, transparentes y responsables, mediante una ayuda a los países; 2) La reducción de la corrupción en los proyectos financiados por el Banco Mundial, por la evaluación del riesgo de corrupción efectuada antes el proyecto, encuestas en casos de alegación de fraude y de corrupción, y el refuerzo del control y supervisión de los proyectos; 3) El desarrollo de las relaciones con organismos de desarrollo multilaterales y bilaterales, la sociedad civil, el sector privado en el marco de iniciativas conjuntas para hacer frente a la corrupción. Ese mismo año, fue creado un Consejo de la Gobernanza, con representantes de la Sociedad Financiera Internacional<sup>133</sup> y de la Agencia Multilateral de Garantía de las Inversiones, cuyos miembros se reúnen cada mes para medir los logros realizados en el ámbito de la gobernanza, la lucha contra la corrupción y emitir consejos para la ejecución de la estrategia.

En 2007, el Banco Mundial también lanzó una serie de iniciativas como: StAR;<sup>134</sup> actividades de lucha contra los flujos financieros ilícitos por medio de análisis, consejos,

---

<sup>131</sup> En un estudio intitulado *Gouvernance et performances macroéconomiques* (2006), Laurent Clerc (Servicio de estudios e investigación sobre la política monetaria del Banco de Francia) y Hubert Kempf (Centro de Economía de la Sorbona, CNRS y Servicio de estudios e investigación sobre la política monetaria del Banco de Francia), han estudiado de manera empírica la relación entre “gobernanza” y performs macroeconómicos, a través de indicadores macroeconómicos amplios de 175 países y los indicadores de gobernanza del Banco Mundial. El estudio muestra que la calidad de la gobernanza tiene un impacto incontestable tanto en la inflación como en la tasa de crecimiento. Además, la mejora de la gobernanza disminuye de manera significativa estas variables. La gobernanza afecta la relación inflación-desempleo, etc. Se concluye que las condiciones de la gobernanza deben ser tomadas en cuenta en la concepción y evaluación de las políticas mroeconómicas de un país o grupo de países.

<sup>132</sup> <http://www.worldbank.org/html/extdr/comments/governancefeedback/fr>

<sup>133</sup> Institución del Banco Mundial encargada de las inversiones del sector privado.

<sup>134</sup> El *Stolen Asset Recovery*, en asociación con la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el Crimen (UNODC), tiene la finalidad de disuadir los robos de activos y facilitar la restitución de los activos robados por actos de corrupción, y permite

refuerzo de las capacidades y promoción de prácticas ejemplares en la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo; consejos y financiamientos a autoridades nacionales y aduanales para luchar contra el fraude fiscal y la utilización fraudulenta de la facturación y fijación de precios internos; grupos de trabajo internacionales para estudiar el impacto de los flujos financieros ilícitos sobre el desarrollo, etc. En el ámbito de los recursos naturales, el Banco Mundial promueve la gestión eficaz del petróleo, del gas y de los recursos naturales, en colaboración con donativos e instituciones financieras internacionales, y dirige programas financiados, entre otros, por la Iniciativa sobre Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés). El Banco trabaja con los gobiernos y otros socios para ampliar la EITI y reforzar la transparencia a todas las etapas de la cadena de valor (atribución de contrato, seguimiento de las operaciones, percepción de los impuestos, extracción de los recursos o decisiones de gestión económica).<sup>135</sup>

A nivel nacional, la ayuda del Banco para la reforma de la gobernanza (ayudar a los países a dotarse de instituciones eficaces, responsables y transparentes) consiste, por ejemplo en: 1) Ayudar para mejorar y volver más transparente la gestión de las finanzas públicas, lo que permite responsabilizar a los órganos dirigentes y reducir las irregularidades de gestión o la malversación de fondos; 2) Apoyar a la reforma de los salarios en la función pública y al establecimiento de códigos deontológicos para mejorar las prestaciones de servicios a la población y reducir los factores susceptibles de incitar a la corrupción; 3) Ayudar a reforzar los gobiernos locales para permitirles de responder mejor a las necesidades de sus comunidades y desarrollar la responsabilidad en la prestación de servicios; 4) Apoyar la reforma de los sistemas jurídicos y judiciales, así como el reforzamiento de las capacidades de los sistemas parlamentarios, lo que permite contra-balancear la predominancia del poder ejecutivo y promover la justicia.

En 2008, la cantidad total de la ayuda financiera del Banco Mundial para promover las prácticas de buena gobernanza y el respecto de los derechos se elevaba al 18.8% de los préstamos totales.

---

financiar programas de desarrollo. El marco de esta cooperación está establecido por la *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción* (UNCAC).

<sup>135</sup> Véase la página "Actualidades. Gobernanza y lucha anti-corrupción" del Banco Mundial.

## **2. La ONU: de la “vecindad global” al “pacto global” (*global compact*) como instrumento de la “buena gobernanza”**

Ya mencionamos que la *Commission on Global Governance*, creada por la ONU en 1991, publicó en 1995 un trabajo intitulado *Our Global Neighborhood*, el cual tuvo gran importancia en el desarrollo del concepto de la gobernanza. De este modo, siguiendo el modelo de varias comisiones, tal como la Comisión Brundtland sobre temas de medio ambiente y desarrollo,<sup>136</sup> la *Commission on Global Governance* juntó jefes de gobierno y personalidades civiles,<sup>137</sup> para pensar en torno al problema de cómo administrar mejor el mundo de la pos-Guerra Fría, la carrera de armamentos, las desigualdades, el crecimiento demográfico incontrolado y la presión sobre los recursos de la tierra, las guerras civiles, los conflictos interétnicos y la violencia. Según dicha Comisión, los pueblos tienen cada vez más la capacidad de influenciar su futuro, a través del refuerzo de la democracia y el desarrollo sostenible.<sup>138</sup>

Dicho documento especifica que no hay un único modelo de gobernanza global, tampoco una única estructura, sino que se trata de un proceso dinámico y complejo de decisión interactiva, en evolución constante, para dar respuesta a los cambios de circunstancias. La gobernanza debe reconocer la naturaleza sistémica de los problemas humanos, con el objetivo de solucionarlos. El término de gobernanza está definido como la suma de las distintas formas de gestión que tienen los individuos y las instituciones, públicas y privadas, para administrar sus asuntos comunes. Constituye un proceso continuo de cooperación y de acomodamiento entre los diversos intereses y conflictos. Incluye tanto las instituciones oficiales y los regímenes dotados de poderes ejecutorios, como los arreglos informales sobre los cuales los pueblos y las instituciones se ponen de acuerdo.<sup>139</sup> La “buena gobernanza” exige instituciones que hacen prevalecer soluciones favorables al interés general. Los ejemplos de “buena gobernanza” a nivel local, que proporciona la Comisión son: el trabajo cooperativo entre vecinos para instalar o mantener un sistema de abastecimiento de agua; un consejo comunal que administra un

---

<sup>136</sup> Véase el capítulo anterior sobre desarrollo sustentable.

<sup>137</sup> La Comisión fue co-presidida por Ingvar Carlsson, antiguo primer ministro sueco y Shridath Ramphal, de la Guyana, secretario general del Commonwealth de 1975 a 1990 y ministro de los Asuntos extranjeros y de la Justicia de la Guyana; Oscar Arias, antiguo presidente de Costa Rica; Allan Boesak, presidente de l'African National Congress of South Africa; Barber Constable de los Estados-Unidos de América y el antiguo presidente del Banco Mundial; Wangari Maathai del Kenya ; Brian Urquart del Reino Unido, el antiguo secretario general de los asuntos políticos especiales, etc.

<sup>138</sup> *Our Global Neighborhood*, p. 1-2.

<sup>139</sup> *Our Global Neighbourhood*, 1995, Chapter 1 - A new World.

sistema de reciclaje de residuos; un grupo de usuarios que crea un sistema de transportes interurbanos, etc. A nivel mundial, se cita a la acción de las ONG, los movimientos de ciudadanos, las empresas transnacionales, los mercados de capitales integrados.<sup>140</sup>

En el preámbulo del documento de referencia, se insiste en el hecho de que la "gobernanza global" no significa "gobierno global", porque si tal fuera el caso, "el mundo se volvería menos democrático que hoy", los Estados saldrían reforzados.<sup>141</sup> No se trata de construir un mundo sin sistema ni reglas donde reina el caos, sino alcanzar el equilibrio entre la gestión de los asuntos globales, conforme a los intereses de todos los individuos. La gobernanza global tampoco se limita a un conjunto de relaciones interestatales (aunque los Estados permanecen los actores principales), sino que invita a interactuar a las ONG, los movimientos de los ciudadanos, las multinacionales, los medios universitarios y los medios de comunicación; es decir la "sociedad civil global".

Con el objetivo anteriormente mencionado, la gobernanza necesita una nueva "ética civil global" (valores y principios comunes) basada en el derecho internacional<sup>142</sup> y en la idea de que la humanidad constituye ahora una "vecindad global". Para que la gobernanza funcione a nivel internacional, otros principios deben ser aplicados, tales como el respeto a la vida, una amplia libertad, un compromiso creciente a favor de la equidad y de la justicia, el respeto a la diversidad y la importancia de la integridad, la democracia, el combate a la corrupción, la auto-determinación,<sup>143</sup> y la seguridad.<sup>144</sup> La Comisión añade que es tiempo de llegar a un consenso para crear una forma de impuesto global para financiar las exigencias de la vecindad global. En primeras instancias, deben ser elaborados métodos de financiamiento global (impuesto sobre el uso de los recursos globales y recolectar ingresos globales que serán determinados por medio de un tratado Internacional). También se propone levantar un impuesto sobre las transacciones internacionales en divisas extranjeras, y crear un impuesto social internacional para las sociedades multinacionales, dentro del marco de una reforma de

---

<sup>140</sup> *Our Global Neighborhood*, p. 14.

<sup>141</sup> El teórico Roseneau (1992) dice que la sociedad internacional requiere cada vez mayor índice de institucionalización y mecanismos de regulación, sin que haya por lo tanto un órgano de poder supranacional. Eso es lo que llama "*Governance without Government*", que define como un sistema de gestión dirigido por valores, empresas, objetivos comunes, a partir de una lógica consensual, que no exige necesariamente medios coercitivos.

<sup>142</sup> Véase Chapter Six - Strengthening the Rule of Law Worldwide.

<sup>143</sup> Véase Chapter Two - Values for the Global Neighbourhood.

<sup>144</sup> Véase Chapter Three - Promoting Security.

las Naciones Unidas.<sup>145</sup> Dentro de las modalidades de reestructuración de las Naciones Unidas, entre las principales modificaciones están: ampliar la composición del Consejo de seguridad y suprimir el derecho de veto de los cinco miembros permanentes; crear un nuevo Consejo de Seguridad Económica para las cuestiones financieras complejas, relacionadas con la mundialización de los mercados internacionales, la pobreza y el desarrollo sustentable; reforzar la importancia y el estatuto de la Asamblea General; renovar el mandato del Consejo de Tutela creado en 1945 por la *Carta de las Naciones Unidas*, para controlar los bienes comunes, los recursos naturales; finalmente, reforzar la Corte internacional de justicia.

Durante el Foro de Davos del 31 de enero de 1999, Kofi Annan, Secretario de las Naciones Unidas, propuso el *Global Compact* (Contrato Global) como instrumento para el desarrollo de la "buena gobernanza". A través de ese pacto, se invita a las empresas a "adoptar, sostener y aplicar en sus esferas de influencias un conjunto de valores fundamentales, en los ámbitos de los Derechos Humanos,<sup>146</sup> de las normas de trabajo,<sup>147</sup> del medio ambiente<sup>148</sup> y de lucha contra la corrupción.<sup>149</sup>" Estos principios se inspiran de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, la *Declaración Relativa a los Principios y Derechos Fundamentales al Trabajo*, la *Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo*, así como la *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*.<sup>150</sup> Las Naciones Unidas señalan que el Pacto "no es un instrumento de reglamentación; no sanciona, dicta ni evalúa el comportamiento o las acciones de las empresas, sino que insiste en su responsabilidad hacia el público, la transparencia y el interés a largo plazo de las sociedades, del mundo del trabajo y de la sociedad civil, para implementar acciones

---

<sup>145</sup> Véase Chap. One; Chapter Four-Managing Economic Interdependence y Chapter Five-Reforming the United Nations.

<sup>146</sup> En el ámbito de los Derechos Humanos, las empresas están invitadas a promover y respetar la protección del derecho internacional relativo a los Derechos Humanos en su esfera de influencia y vigilar que sus propias compañías no sean cómplices de violaciones.

<sup>147</sup> En el ámbito de las normas del trabajo, las empresas están invitadas a respetar la libertad de asociación y reconocer el derecho de negociación colectiva, eliminar toda forma de trabajo forzado u obligatorio, abolir de manera efectiva el trabajo infantil y eliminar la discriminación en materia de empleo y de profesión.

<sup>148</sup> Las empresas están invitadas a aplicar el principio de precaución ante los problemas del medio ambiente, emprender iniciativas más responsables y favorecer el establecimiento y difusión de tecnologías respetuosas del medio ambiente.

<sup>149</sup> En materia de lucha contra la corrupción, las empresas están invitadas a actuar en contra, en todas sus modalidades, inclusive la extorsión y las mordidas.

<sup>150</sup> Véase la página "El Pacto Mundial" de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/french/globalcompact/principles.shtml>

concretas y conjuntas, aplicando principios enunciados en el Pacto Mundial." Se trata de una red que reúne la Oficina del Pacto Mundial, el Alto Comisionado de los Derechos Humanos (HCDH), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUE), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y se apoya en los gobiernos, las empresas, el mundo del trabajo y las organizaciones de la sociedad civil.<sup>151</sup> Según las Naciones Unidas, las ventajas para las empresas de participar en dicho Pacto son de: poder jugar un papel de primer plano, promoviendo principios universales y el civismo en las relaciones de negocios, con el fin de mejorar la sustentabilidad y la apertura de la economía mundial. Otras ventajas son de: encontrar soluciones prácticas a los problemas ligados a la mundialización, la responsabilidad cívica de las empresas y el desarrollo sostenible; gestionar los riesgos adoptando un acercamiento más agresivo sobre cuestiones esenciales; sacar provecho del papel mundial de la ONU y sus capacidades de organización con los gobiernos, las empresas, el mundo del trabajo de la sociedad civil y otras partes contratantes; poner en común las buenas prácticas y enseñanzas; mejorar la gestión de las empresas, la moral, la productividad de los trabajadores y la eficacia operacional.<sup>152</sup> Además, para las empresas que se adhieren al Pacto, existen indicadores de medición para dar cuenta de la manera con la cual los principios enunciados por el Pacto fueron respetados en su seno.<sup>153</sup> El 20 de abril de 2006, fue creada la *Foundation for the Global Compact*,<sup>154</sup> encargada de levantar fondos ante el sector privado para sostener el Pacto.

Según Brugvin, el Pacto no hace referencia a las convenciones de la OIT y no dispone de sistema de vigilancia. Además, cuando empresas privadas sostienen organizaciones internacionales públicas, se corre el riesgo de perder su independencia. A pesar de que las empresas no apliquen el Pacto, siguen teniendo el derecho de poner el logo de la ONU sobre sus documentos publicitarios, lo cual puede resultar dañino para la credibilidad y la legitimidad de la ONU, por el hecho de sostener las empresas transnacionales que no cumplen con el Pacto. El autor comenta los casos de las empresas Nike y Shell, las cuales se adherirán al Pacto a pesar del no respecto de los principios enunciados en el Pacto.

---

<sup>151</sup> <http://www.un.org/french/globalcompact/history.shtml>

<sup>152</sup> Véase *La responsabilité civique des entreprises dans l'économie mondiale*: <http://www.un.org/french/globalcompact/history.shtml>

<sup>153</sup> [http://www.unglobalcompact.org/docs/how\\_to\\_participate\\_doc/gc\\_gri\\_table\\_france.pdf](http://www.unglobalcompact.org/docs/how_to_participate_doc/gc_gri_table_france.pdf)

<sup>154</sup> Véase la página: <http://www.globalcompactfoundation.org/>

Cita también a Joshua Karliner y Kenny Bruno (2000) de la *Transnational Resource & Action Center*, para los cuales la adhesión al Pacto sirve en realidad para blanquearse de las violaciones a los Derechos Humanos y al medio ambiente, sin que haya ninguna mejora de las prácticas, por el simple hecho de que no hay sistema de control. Duda también de los códigos de conducta: por ejemplo, la empresa Nestlé sigue violando el código de conducta internacional sobre los sustitutos de la leche materna o no respeta los Derechos Humanos en Indonesia.

Los años 2000 se abren con la *Declaración del Milenio* (ONU, 2000). En su parte V intitulada "Derechos Humanos, democracia y buena gobernanza", la Declaración reitera sus esfuerzos para promover la democracia y reforzar el estado de derecho, así como el respeto de todos los Derechos Humanos y libertades fundamentales reconocidos a nivel internacional, inclusive el derecho al desarrollo. Por lo tanto, se decide: respetar y hacer aplicar integralmente la *Declaración Universal de Derechos Humanos*; buscar asegurar, en todos los países, la promoción y la protección integral de los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales; reforzar en todos los países las capacidades necesarias para aplicar los principios y prácticas de la democracia y el respeto de los Derechos Humanos, inclusive los derechos de las minorías; luchar contra todas las formas de violencia contra las mujeres y aplicar la *Convención para la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer*; tomar medidas para asegurar el respeto y la protección de los derechos fundamentales de los migrantes, de los trabajadores migrantes y sus familias, para poner fin a los actos de racismo y xenofobia en constante crecimiento, y promover más armonía y tolerancia en todas las sociedades; trabajar juntos a la adopción de procesos políticos más igualitarios, que permiten la participación efectiva de todos los ciudadanos a la vida política; finalmente, asegurar el derecho de los medios a jugar su papel esencial y el derecho del público a la información.

### **3. La Unión Europea: ¿Una versión más politizada de la buena gobernanza?**

Durante la segunda mitad de los años noventa, un grupo de trabajo sobre gobernanza fue creado en el seno de la Secretaría General de la Unión Europea, por el entonces presidente Jacques Delors. Dentro de los documentos producidos por este grupo, el *Libro blanco sobre la Gobernanza europea* (2001),<sup>155</sup> se enfoca particularmente en la buena

---

<sup>155</sup> Para consultar los documentos (institucionales y otros) y acceder a Eur-Lex, véase la página oficial siguiente: [http://ec.europa.eu/governance/docs/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/governance/docs/index_fr.htm)

gestión de los asuntos públicos (la gobernanza europea), tomando en consideración cómo « podrían y deberían hacerse las cosas »<sup>156</sup> con « modificar las reglas, los procesos y los comportamientos ».

En dicho documento, el concepto de "gobernanza europea" designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia,<sup>157</sup> que representan los cinco principios sobre los cuales se basa la "buena gobernanza", así como el Estado de Derecho en los Estados miembros, a todos los niveles de gobierno, sino también a nivel mundial, regional y local.<sup>158</sup> La aplicación de estos principios permitirá reforzar los principios de proporcionalidad y de subsidiariedad; elementos aplicados "a partir de la concepción de las políticas hasta su aplicación efectiva, la elección del nivel en el que ha de actuarse (desde el nivel comunitario hasta el nivel local) y la selección de los instrumentos utilizados que deben estar en proporción con los objetivos perseguidos. Quiere decir que, antes de lanzar cualquier iniciativa, es esencial comprobar sistemáticamente: a) si la actuación pública es realmente necesaria; b) si el nivel europeo es el más apropiado para dicha actuación; y c) si las medidas previstas son proporcionales a los objetivos."<sup>159</sup>

Desde los principios de los años 2000, la reforma de la gobernanza europea se había constituido en objetivo estratégico de la Comisión. Este objetivo se concebía como la apertura del "proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad. Un mejor uso de sus poderes debería permitir a la Unión Europea una conexión más directa con sus ciudadanos y dar lugar a unas políticas más efectivas."<sup>160</sup> Para lograrse, la Unión debía combinar instrumentos de acción pública (legislación, diálogo social, financiación estructural, programas de acción), con la finalidad de reforzar el método comunitario. Éste método tiene el propósito de garantizar la diversidad, la eficacia de la Unión, el tratamiento equitativo de todos los Estados miembros. Ofrece un medio de arbitraje entre los distintos intereses a través del filtro del

---

<sup>156</sup> *Libro blanco*, p. 8.

<sup>157</sup> *Libro blanco*, Nota 1, p. 8.

<sup>158</sup> *Libro blanco*, p. 10.

<sup>159</sup> *Libro blanco*, p. 11-12.

<sup>160</sup> *Libro blanco*, p. 8.

interés general, a nivel de la Comisión;<sup>161</sup> luego, a través de la representación democrática, europea y nacional, a nivel del Consejo y del Parlamento Europeo, ambas instancias legislativas.<sup>162</sup>

De manera resumida, el *Libro blanco* propone los ejes de acción siguientes:

1) Un mayor grado de participación y apertura. En cuanto a la elaboración, la adopción de las políticas de la Unión, el procedimiento deberá ser más transparente y fácil de entender. La Comisión deberá facilitar el acceso a una información actualizada, en línea, sobre la elaboración de las políticas en todas sus etapas. Es necesario que los Estados miembros refuercen la interacción con los organismos regionales y locales, y la sociedad civil. En este aspecto, la Comisión deberá establecer un diálogo sistemático con los representantes de los organismos regionales y locales en la fase precoz de la elaboración de las políticas; introducir una mayor flexibilidad en los métodos de aplicación de la legislación comunitaria para tener en cuenta las peculiaridades regionales y locales; establecer y publicar normas mínimas de consulta; establecer acuerdos de asociación más allá de las normas mínimas, en determinados ámbitos y comprometer a la Comisión a un mayor nivel de consulta, a cambio de mayores garantías de transparencia y representatividad por parte de las organizaciones consultadas.<sup>163</sup>

2) Mejores normas, políticas y resultados. La Unión deberá evaluar si su acción es necesaria a su nivel y, si tal es el caso, deberá considerar la combinación de distintos instrumentos políticos. En el marco de su función legislativa, se deberá acelerar el proceso legislativo y encontrar el justo equilibrio entre la imposición uniforme y una mayor flexibilidad en la aplicación específica de las normas, con la finalidad de reforzar la confianza de la opinión en los expertos, para influir en las decisiones políticas. De este modo, la Comisión deberá fomentar el uso de los instrumentos de acción pública y política (reglamentos, directrices, mecanismos de corregulación); volver más simple el derecho comunitario existente y animar a los Estados miembros a simplificar las reglamentaciones nacionales de aplicación de las disposiciones comunitarias; publicar

---

<sup>161</sup> La Comisión Europea es a título exclusivo la encargada de formular propuestas legislativas y políticas, ejecutarlas, actuar como guardiana de los tratados y representar a la Comunidad en las negociaciones internacionales.

<sup>162</sup> La adopción de los actos legislativos y presupuestarios corresponde al Consejo (que representa a los Estados miembros) y al Parlamento Europeo (que representa a los ciudadanos). La ejecución de las políticas incumbe a la Comisión y a las autoridades nacionales.

<sup>163</sup> *Libro blanco*, p. 4-5.

directrices sobre la obtención y la utilización de la opinión de los expertos; establecer unos criterios para centrar sus actividades de investigación de las posibles violaciones del derecho comunitario; definir los criterios utilizados para la creación de nuevas agencias reguladoras y el contexto en el que deberían operar.<sup>164</sup>

3) Centrar las instituciones. Las instituciones de la Unión y los Estados miembros deben colaborar en la definición de una estrategia política global. Deberán centrar las políticas de la Unión y adaptar su sistema de funcionamiento. En este ámbito, la Comisión deberá intensificar sus esfuerzos para garantizar la coherencia de las políticas e identificar objetivos a largo plazo; presentar ante la próxima Conferencia Intergubernamental propuestas destinadas a centrar la responsabilidad ejecutiva de la Comisión. La Comisión hace un llamado al Consejo para que refuerce su capacidad de adoptar decisiones y superar los intereses sectoriales. El Consejo deberá asimismo establecer un vínculo más fuerte entre la política de la Unión Europea y la política nacional. Al asumir su responsabilidad política con arreglo al método comunitario, el Consejo dejará al Consejo Europeo una mayor libertad para dedicarse a la definición y el seguimiento de orientaciones estratégicas a más largo plazo. El Consejo y el Parlamento Europeo deberán centrarse en la definición de los elementos esenciales de las políticas y en el control de su ejecución. El Parlamento deberá reforzar su papel, alimentando el debate político a partir de las reacciones de sus electores.<sup>165</sup>

4) Contribuir a la gobernanza mundial. La Comisión sostiene que la Unión debe aplicar los principios de buena gobernanza a sus responsabilidades mundiales y buscar incrementar la eficacia y las competencias de ejecución de las instituciones internacionales. Con esta finalidad, la Comisión debe mejorar el diálogo con los actores gubernamentales y no gubernamentales de países terceros, durante la elaboración políticas internacionales y proponer una revisión de la representación internacional de la Unión para que ésta pueda expresarse en una sola voz.<sup>166</sup>

---

<sup>164</sup> Libro blanco, p. 5.

<sup>165</sup> Libro blanco, p. 6.

<sup>166</sup> Libro blanco, p. 6.

En un informe intitulado *Refuerzo de la contribución de Europa a la gobernanza mundial*,<sup>167</sup> se estima que es el interés de la Unión de promover la gobernanza global como medio para alcanzar sus objetivos de desarrollo sustentable, de seguridad, de paz y equidad, los cuales son objetivos inalcanzables por ninguna entidad territorial por sí sola. Una cooperación transnacional positiva es posible y la Unión debe demostrar que está lista para experimentarla y mejorarla. Más adelante en el documento, se define la gobernanza como el establecimiento y el funcionamiento de "instituciones" ("las reglas del juego": políticas materiales, procedimientos públicos o actitudes espontáneas), que definen los distintos actores y sus prerrogativas, tanto en la cooperación a favor de los objetivos de la colectividad, como en la resolución de los conflictos. Una buena gobernanza es un conjunto de instituciones eficaces, transparentes y legítimas. La promoción de nuevas formas de gobernanza no sólo es asunto de las instituciones europeas, sino también de todos los poderes públicos, las empresas privadas y el mundo asociativo.

El precio de la "mala gobernanza" según este mismo documento; es decir la ausencia de un marco legislativo y reglamentario, a nivel global, desalienta a la empresa privada y a la inversión. La transparencia y la responsabilidad son factores claves para instaurar la confianza entre los agentes de desarrollo, porque genera costos de transacción elevados, que no ofrecen garantía de seguridad para las inversiones, tampoco la posibilidad de controlarlas. En consecuencia, se ponen en peligro las iniciativas de desarrollo social, las cuales exigen continuidad en las políticas y una visión a largo plazo. De todos los factores que determinan las decisiones de inversión, el más importante es la evaluación de los riesgos, tales como la inestabilidad política y la insuficiente visibilidad en las políticas económicas y comerciales. La corrupción y las decisiones no basadas en el interés general provocan una pérdida en la calidad de ejecución de los contratos y vuelven los proyectos inadaptados a los objetivos del desarrollo. Los costos suplementarios debidos a esta "mala gobernanza" son estimados entre el 10 y el 20% del precio de un contrato, y conllevan a un incremento proporcional del endeudamiento, además perjudican la eficacia en la cooperación. Los costos de la corrupción finalmente los paga el público, a través de los precios más elevados o de la disminución de los servicios públicos. Además, la "mala gobernanza" hace que el acceso a los servicios sociales básicos es insuficiente

---

<sup>167</sup> Grupo 5, mayo 2001, SG-2001-08590-00-00-FR-TRA-00 (EN).

en ciertos países. Hay que mejorar el acceso a los recursos productivos (educación, formación, tierra, capital y crédito), particularmente a favor de las mujeres. Por lo tanto, es urgente adoptar una agenda positiva de la gobernanza, global y regional.

Según Bar Cendón,<sup>168</sup> el *Libro blanco* es relevante porque corresponde a la apertura oficial de un debate, a nivel de la Unión Europea, sobre su gobernanza. A pesar de ello, el autor constata ciertos límites o contradicciones, así como propuestas inadaptadas. La mayor contradicción reside en la elección entre un modelo parlamentario para Europa, elaborado por la Comisión en las últimas páginas del Libro, y la función que pretende tener esta misma en el sistema institucional, es decir su supremacía sobre el Parlamento y el Consejo. Ese refuerzo del ejecutivo no es conforme al modelo parlamentario y no constituye por lo tanto una alternativa válida para Europa. En cuanto a las propuestas inadaptadas contenidas en el Libro, el autor opina que la Comisión optó claramente por un modelo de gobernanza tecnocrática y corporativa, que no integra los elementos políticos y la participación directa de los ciudadanos al proceso. Por lo tanto, concluye que, en realidad, no se trata de ninguna contradicción, sino de una decisión de optimizar la eficacia del sistema. La legitimidad por el resultado, dice, se sustituye a la legitimidad por la representación o legitimidad democrática. El Libro aporta propuestas interesantes para contribuir a mejorar la gobernanza europea, pero no el problema tradicional del déficit democrático o de la supuesta debilidad de la legitimidad de la Unión.<sup>169</sup>

Ali Kazancigil enseña cómo, en el marco de la elaboración del *Libro Blanco*, la Comisión de la Unión Europea ha practicado la gobernanza tecnocrática: la Comisión Prodi ha elaborado ciertas directivas en estrecha colaboración con un círculo restringido de industriales de los sectores en cuestión, incluso integrar textos redactados directamente por éstos. Además, las políticas de investigación europeas eran establecidas sin concertación sistemática con las organizaciones representantes de los investigadores. Según el autor, el obstáculo a la gobernanza realmente democrática es el retiro conscientemente organizado de lo político ante la dominación creciente de lo

---

<sup>168</sup> Bar Cendon, Antonio, «Le Livre blanc sur la gouvernance européenne et la réforme de l'Union» ([http://ec.europa.eu/governance/contrib\\_cendon\\_summary\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/governance/contrib_cendon_summary_fr.pdf)). Del mismo autor, véase también *La gouvernance européenne. Un livre blanc*, Institut national d'administration publique, Doc. INAP, Madrid, 2002.

<sup>169</sup> En la misma idea, véase Florence Lézé, "El Tratado de Lisboa: ¿Un tratado "modificado"?", *Lex*, núm. 157, 2008, pp. 35-38; "El pueblo francés rechaza el ultraliberalismo", *Foro Jurídico*, núm. 22, julio 2005, pp. 41-42; "La Constitución europea institucionaliza el abandono de la democracia participativa al poder de las transnacionales y de las finanzas", *Foro Jurídico*, núm. 19, 3ª, abril 2005, pp. 38-39.

económico. La gobernanza tecnocrática se ha aprovechado de los espacios públicos abandonados por el Estado, así como de la racionalización de las administraciones y de los servicios públicos reformados según las reglas del "nuevo *management* público". Esta tendencia a la privatización de los servicios públicos ha provocado un debilitamiento de su legitimidad: en lugar de servir a los ciudadanos, llegaron a ofrecer prestaciones a clientes-consumidores con poder de compra. El resultado es el debilitamiento de la cohesión social, de la comunidad política y del régimen democrático, frente a los mercados dominantes.<sup>170</sup>

En un artículo sobre la evolución progresiva del concepto de gobernanza a través las políticas europeas de desarrollo, Montagner explica que fue a partir de los Acuerdos de Cotonou (2000) que se operó un cambio en el concepto de gobernanza ("la buena gestión de los asuntos públicos"). En dichos Acuerdos, se empezó a promover un diálogo profundo entre las partes firmantes. En los artículos 96 y 97 se permite suspender la cooperación entre la Unión y los países de África, por razón de corrupción o de perjuicio a los Derechos Humanos. En 2003, en una Comunicación de la Comisión (*Gouvernance et développement*), la "buena gobernanza" se concibe todavía como propia a cada país (no existe ningún modelo universal). Pero fue en 2006, en otra Comunicación de la Comisión (*La gouvernance dans le consensus européen pour le développement*),<sup>171</sup> que apareció el término de "gobernanza democrática" que, según el documento, proviene de un consenso entre países sobre los principios y los objetivos universales de la gobernanza. Integra elementos como: el respeto de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales; el apoyo a los procesos de democratización y la participación de los ciudadanos en la elección y el control de los que gobiernan; el respeto del Estado de derecho y el acceso de todos a una justicia independiente; el acceso a la información; la seguridad humana, etc. Entonces, explica el autor, el concepto de gobernanza ya no se limitó a la simple buena gestión de los asuntos públicos como era el caso en los Acuerdos de Cotonou, sino que empezó a incorporar un conjunto de derechos de los ciudadanos y cuestiones geopolíticas, tales como la migración, la seguridad internacional, la gestión de los recursos naturales, etc.

---

<sup>170</sup> Véase Ali Karancıgil, "La gouvernance et la souveraineté de l'Etat", *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Guy Hermet, Ali Kazancıgil y Prud'homme, Jean-François (dir.), Harthala, CERI, Recherches Internationales, 2005, p. 55-58.

<sup>171</sup> COM(2006)421 Final.

#### **D. HETEROGENEIDAD DE LOS ACTORES: UNA AMBIGÜEDAD GRAVE A LA BASE DE LA “BUENA GUBERNANZA”**

Vimos que, a través de algunos informes relevantes en materia de “buena gobernanza”, publicados por organismos internacionales como el Banco Mundial, las Naciones Unidas y la Comisión Europea, se busca establecer un orden internacional más “democrático” que el proceso representativo, centrado en la sociedad civil internacional y las ONG, dentro de otros actores.

La noción de sociedad civil es muy antigua y ligada al desarrollo de la filosofía política. En una palabra, de la filosofía griega, hasta el principio del siglo XIX, la sociedad civil estaba ligada al Estado: para Aristóteles, se trata de un espacio de deliberación distinto a la familia y al pueblo; San Agustín la confunde con la “ciudad terrestre” representada por el Estado; para Hobbes, la sociedad civil no está opuesta al Estado, sino que tiene por finalidad política salir del estado de naturaleza (estado de guerra perpetua); para Locke, la sociedad civil tiene una función económica, construida alrededor de dos derechos naturales (el derecho de disponer de sí y el derecho de propiedad), que el Estado tiene por función de proteger, además de asegurar la paz civil, y permitir a los individuos producir riquezas y transmitir sus bienes. Fue a partir de los años 1800 que la sociedad civil se va a definir en oposición al Estado. Por ejemplo, para Rousseau, constituye el reino de la propiedad privada; para Ricardo, Smith, Constant y Hegel, constituye el lugar de los intercambios comerciales, la esfera de expresión de los intereses particulares, el ámbito de la competencia y donde se desarrollan las redes de las relaciones interindividuales. Con Hegel (*Principios de la filosofía del derecho*, 1821) la separación entre sociedad civil y Estado está claramente establecida y se considera que Hegel crea la definición más moderna y completa de la sociedad civil: se trata de la esfera de la producción y de la división del trabajo, mandada por un “sistema de necesidades”. Es la esfera de las instituciones privadas, lo que la priva de una dimensión universalista, de la cual, en cambio, el Estado puede prevalerse. De este modo, la sociedad civil se ubica bajo la dependencia del Estado el cual está encargado, por su función universalista, de resolver las contradicciones internas y arbitrar los conflictos. Entre Rousseau y Hegel, la diferencia se ubica entre el interés privado y la voluntad general; el ámbito privado y público; lo económico (producción y circulación de los bienes) y lo político que rige el bien común.

Entre el fin del siglo XIX hasta 1970, casi no se habla de la sociedad civil, salvo Antonio Gramsci que distingue dos niveles esenciales en la superestructura que son: el conjunto de los organismos privados (la “sociedad civil”), donde el grupo social dominante busca

ejercer la hegemonía; y el Estado (la "sociedad política"), donde el grupo social dominante busca ejercer la dominación directa. En *El Estado es a la vez Estado y Sociedad Civil* (1996), Gramsci no comparte la concepción hegeliana de la sociedad civil. A partir del siglo XIX, entonces, la noción de sociedad civil se separa de la de Estado, formando así una dicotomía entre lo privado y lo público; entre la democracia y la burocracia; entre la libertad y la imposición; entre los intereses particulares y el interés general. Como lo señala J.-C. Lagrée, la concepción mayoritaria relativa a la sociedad civil es que representa un conjunto de actores movilizados u organizados, que se rigen en fuerza de acción.<sup>172</sup>

A partir de los años ochenta, ante la disminución de la soberanía de los Estados-nación y la pérdida de eficiencia de los gobiernos en la gestión de los asuntos públicos, la noción de sociedad civil se desarrolla junto al discurso en torno a la gobernanza. De este modo, dentro de los documentos de las instancias internacionales y regionales que hemos tomado en cuenta anteriormente, y que se refieren a la sociedad civil, resalta que no proporcionan definiciones precisas del término, sólo inventarios de elementos, entreteniéndose de este modo una confusión dentro de un elemento fundamental de la "buena gobernanza". Además, hemos notado que las referencias al respeto, proporcionadas por las instancias internacionales o regionales han estado evolucionando a través de los documentos que hemos consultado.

## 1. Las definiciones del Banco Mundial

Según su página oficial, el Banco Mundial explica que las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) comprenden las agrupaciones comunitarias, las ONG, los sindicatos, los grupos de obediencia religiosa y las fundaciones privadas, y que empezó a establecer relaciones oficiales con esas organizaciones, a partir de los años setenta. La colaboración con las OSC permitió mejorar los proyectos y programas de desarrollo establecidos por los gobiernos, por su conocimiento del medio local, multiplicado el "capital social" de dichos programas y proyectos, con el aporte de ideas y soluciones innovadoras a los problemas locales.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Véase Lagrée, Jean-Charles, "Société civile internationale, un concept à réévaluer", *Esprit critique*, vol. 6, n° 2, 2004, pp. 52-69.

<sup>173</sup> Para ejemplos de colaboración entre el Banco Mundial y la sociedad civil, véase el documento *La Banque mondiale et ses liens de collaboration avec la société civile: Bilan des années 2005 et 2006*.

Las razones principales del Banco Mundial para implicar a la sociedad civil e instaurar una relación más amplia entre ella y los Estados miembros en las distintas etapas del desarrollo, son las siguientes: 1) La posibilidad para las poblaciones pobres y marginadas de hacer oír su voz y ser tomadas en cuenta en las decisiones relativas a las políticas y programas; 2) La promoción de la transparencia y obligación de rendir cuentas del sector público; 3) La promoción de un consenso general y apoyo, a nivel local, a las reformas, a las estrategias nacionales de reducción de la pobreza y al desarrollo, constituyen una base para la cooperación pública-privada; 4) El desarrollo de ideas y soluciones innovadoras, así como el aumento de la participación local en la búsqueda de soluciones a los problemas locales; 5) El refuerzo y la multiplicación de los programas de desarrollo, con el aporte del saber tradicional, orientando la ayuda y generando capital social a nivel comunitario; 6) La puesta a disposición de un peritaje profesional, así como la eficacia de la prestación de servicios, particularmente en los ámbitos donde el sector público está en dificultad o en situaciones de conflicto.<sup>174</sup>

El documento del Banco Mundial *Governance and Development* (1992) no proporcionaba definición del término de sociedad civil, tampoco ninguna lista de elementos que lo incluyera.

En un documento del Consejo de los administradores del Banco, *Problemas y alternativas de mejoramiento de la relación entre el Banco Mundial y las Organizaciones de la Sociedad Civil* (2005),<sup>175</sup> que define un marco institucional que contiene un plan de acción para reforzar sus relaciones con la sociedad civil (Véase las diez medidas, p. IX), el Banco explica que utiliza la expresión Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) “para referirse a la amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro presentes en la vida pública que expresan los intereses y valores de sus miembros o de terceros, basándose en consideraciones éticas, culturales, científicas, religiosas o filantrópicas.”<sup>176</sup> A pesar de que la nota 9 del documento especifica que “no existe una definición universalmente aceptada del término de sociedad civil”, el documento explica que el término ha ganado aceptación en los círculos académicos internacionales del desarrollo: “se refiere a la esfera que está más allá de la familia, el Estado y el mercado.” Insiste en el hecho de que no comprende las empresas con fines de lucro, pero añade

---

<sup>174</sup> Véase la página oficial del Banco Mundial. Para más información sobre la cooperación del Banco Mundial con la sociedad civil, véase el informe *World Bank – Civil Society Engagement: Review of Fiscal Years 2005 – 2006*.

<sup>175</sup> [http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/Issues\\_and\\_Options\\_Spanish.pdf](http://siteresources.worldbank.org/CSO/Resources/Issues_and_Options_Spanish.pdf)

<sup>176</sup> *Problemas y alternativas de mejoramiento de la relación entre el Banco Mundial y las organizaciones de la sociedad civil* (2005), p. 5.

“aunque puede incluir las asociaciones profesionales o las federaciones de empresas”. La misma nota 9 menciona que “lo importante no es que todos converjan en la determinación de quiénes están “dentro” y quiénes están “fuera” en algún sentido abstracto, sino en disponer de una definición de trabajo que oriente el proceso de adopción de decisiones del Banco. En esta definición, las expresiones “no gubernamental” y “sin fines de lucro” son indicadores clave; se tratan como conceptos separados de los de empresas “con fines de lucro” o “sector privado” (...)”<sup>177</sup>

El documento de referencia explica que, tradicionalmente, el Banco ha tratado con las ONG, pero actualmente “se acepta que debe realizar una más amplia labor de extensión —que en efecto ha emprendido— hacia las OSC, que abarque no sólo a ONG, sino también a sindicatos de trabajadores, organizaciones comunitarias, movimientos sociales, instituciones de base religiosa, organizaciones de personas con discapacidades, instituciones caritativas, medios de comunicación, centros de investigación, fundaciones, organizaciones estudiantiles, asociaciones profesionales y muchas otras entidades.”<sup>178</sup> La nota 10 del mismo documento da la siguiente precisión, en cuanto a los medios de comunicación y dice: “Se admite que el concepto de “medios de difusión” comprende las sociedades y conglomerados de publicaciones y radiodifusión con fines de lucro, los proveedores de servicios de Internet, los servicios de radio y televisión públicos y las entidades sin fines de lucro. Algunos medios de difusión son de propiedad estatal o están bajo el control del Estado. No es sorprendente, por lo tanto, que se discuta si los medios de difusión, o componentes de los mismos, deben considerarse integrantes de la sociedad civil. Reconocemos la validez del debate, pero para los efectos del presente estudio optamos por incluir a los medios de difusión independientes y sin fines de lucro en el concepto de sociedad civil.”<sup>179</sup>

El documento admite que es difícil establecer una clasificación de las OSC, por la heterogeneidad de sus intereses institucionales, sus “perspectivas filosóficas”, la simultaneidad de los niveles en los cuales puede operar una OSC, sus orientaciones ideológicas, etc., además de las distintas capacidades, acceso al poder, información y

---

<sup>177</sup> *Problemas y alternativas de mejoramiento de la relación entre el Banco Mundial y las organizaciones de la sociedad civil* (2005), p. 3-4.

<sup>178</sup> *Idem*, p. 4.

<sup>179</sup> *Idem*, p. 5. El documento intitulado *Consultations with Civil Society. A sourcebook working document*, february 2007 retoma la misma definición del concepto en su página 1.

recursos económicos que hacen diferentes las grandes OSC mundiales o nacionales con las organizaciones comunitarias. Por lo tanto, "la diversidad y complejidad de la sociedad civil mundial plantea dificultades para lograr una relación eficaz con gobiernos y organizaciones internacionales. (...) Para hacerse efectivas esas relaciones, se requiere un análisis mejor centrado de los interesados, así como enfoques participativos, razón importante por la cual a lo largo del tiempo el Banco ha ido descentralizando en gran medida la gestión de sus relaciones con las OSC, estableciéndola a nivel de países.

No obstante, la creciente formación de redes transnacionales de OSC requiere también una relación estratégica sistemática a nivel mundial."

La página oficial del Banco Mundial recientemente consultada, retoma parte de la definición mencionada en el documento anteriormente citado: es una "amplia gama de organizaciones no gubernamentales y sin fines de lucro, presentes en la vida pública, que expresan los intereses y valores de sus miembros o de terceros, basándose en consideraciones éticas, culturales, científicas, religiosas o filantrópicas". Además, proporciona una lista de elementos que integran la definición: "agrupaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales (ONG), sindicatos, organizaciones de poblaciones autóctonas, organizaciones caritativas, agrupaciones de obediencia religiosa, asociaciones profesionales y fundaciones privadas."<sup>180</sup> Más adelante explica que el término más amplio de organización de la sociedad civil (OSC) incluye las ONG, los sindicatos, las organizaciones comunitarias, los movimientos sociales, las instituciones religiosas, las organizaciones caritativas, los centros de investigación, las fundaciones, las organizaciones de estudiantes, las asociaciones profesionales, etc. Este término se aplica a estas organizaciones locales, nacionales o transnacionales, que ejercen actividades prestatarias de servicios o *advocacy groups*.

---

<sup>180</sup> Durante los últimos veinte años, su tamaño, campo de acción y capacidad se ha expandido de manera espectacular (de 6,000 en 1990 a 50,000 en 2006, según el Anuario de las organizaciones internacionales).

## 2. Las definiciones de la ONU

Al considerar, por ejemplo, el documento *Our Global Neighborhood* (1995, p. 14) de la *Comisión on Global Governance*, la "buena gobernanza" implica la cooperación y resolución de conflictos entre "protagonistas con intereses muy distintos", sin especificar las relaciones de fuerza que pueden tener entre ellos, tampoco la influencia política que pueden tener.

Un informe publicado en 2004<sup>181</sup> explica que el término de "sociedad civil" no se refiere a las actividades con fines de lucro (sector privado), tampoco a la acción de los poderes públicos (sector público). La ONU se interesa particularmente en las organizaciones de masas (tales como las organizaciones de campesinos, de mujeres o de jubilados), los sindicatos, las asociaciones profesionales, los movimientos sociales, las organizaciones de pueblos autóctonos, las organizaciones religiosas e espirituales, las asociaciones de universitarios y las organizaciones no gubernamentales de interés público (...)."<sup>182</sup> Más adelante, el Informe precisa que el término de ONG llegó a designar las ONG de interés público (las organizaciones de la sociedad civil que fueron constituidas de manera expresa para ayudar al público o a la población en general, proporcionando servicios). Son partes de ellas las organizaciones para el medio ambiente, el desarrollo, los Derechos Humanos y la paz, así como sus redes internacionales.<sup>183</sup> A la lectura de dicho Informe, constatamos que el término de "partes" se confunde con el término de "sociedad civil". Ahora bien, si tomamos la definición de las "partes" que proporciona el mismo informe, encontramos la siguiente: "Los gobiernos centrales son los Estados miembros de la Organizaciones de las Naciones Unidas que encarnan de manera colectiva. Otros actores toman una importancia creciente en los procesos de deliberación, las operaciones y la comunicación de la ONU."<sup>184</sup>

---

<sup>181</sup> ONU, Informe A/58/817 de junio 2004.

<sup>182</sup> *Idem*, p. 16.

<sup>183</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>184</sup> *Ibidem*, p. 16.

Finalmente, un informe de 2005 del Consejo Ejecutivo de la Organización Mundial de la Salud<sup>185</sup> declara que el *International Council of Grocery Manufacturers Associations* y la *Confédération des Industries agroalimentaires de l'Union européenne* son "ONG sin fines de lucro" y pueden, por lo tanto, ser admitidas como interlocutor de la Organización Mundial de la Salud, a pesar de que los miembros de estas ONG son entidades comerciales que fabrican productos alimenticios y bebidas. El Consejo declara haber sido informado de la existencia de una relación entre estas organizaciones y la industria del tabaco: una sociedad fabricante de productos alimenticios transformados y una empresa que fabrica productos de tabaco, son miembros de la *International Council of Grocery Manufacturers Associations*.

### 3. Las definiciones de la Comisión Europea

El *Libro blanco* de la Comisión Europea (2001) retoma, en su nota 9 (p. 16) la definición de la sociedad civil contenida en un dictamen de 1999, emitido por el Comité económico y social.<sup>186</sup> En dicho dictamen, se menciona que la sociedad civil es un concepto global que designa todas las formas de acción social por parte de individuos o grupos que no emanan del Estado y que no son dirigidos por él. Es un concepto dinámico, que describe a la vez una situación y una acción. El modelo participativo de la sociedad civil presenta la ventaja de reforzar la confianza en el sistema democrático, para poder desarrollar un clima positivo para implementar las reformas y las innovaciones. El desarrollo de la sociedad civil es un proceso cultural, por lo tanto, la "cultura" representa un factor determinante de la sociedad civil. Si se considera la definición amplia de la cultura como sistema de valores que deben ser respetados por los miembros de una sociedad, la cultura, entonces, estructura a través de conceptos relacionados a ella el campo de acción de la sociedad civil. Estos conceptos son:

- **El pluralismo.** En una comunidad pluralista, cada miembro determina su propia contribución a la comunidad para mejorar las condiciones de vida común, lo que requiere una voluntad permanente de consenso. En esta relación entre miembros

---

<sup>185</sup> OMS, Consejo Ejecutivo, Informe "Réexamen de deux demandes d'admission à des relations officielles avec l'OMS", EB115/34 del 13 de enero de 2005.

<sup>186</sup> Comité económico y social: Avis "Le rôle et la contribution de la société civile organisée dans la construction européenne" ("El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea"), CES 851/99 F/D-CD/SL/LA/sl (1999).

iguales, se dan los debates públicos, respetando los principios de tolerancia y el voluntariado;

- **La autonomía.** Los "ciudadanos" deciden las estructuras de su acción social, en el marco de un Estado que garantiza los derechos fundamentales en su Constitución. La autonomía implica también la presencia de instituciones autónomas, que preservan los valores espirituales tales como la educación, la religión y la cultura; derecho fundamental no exclusivamente garantizado por el Estado;
- **La solidaridad.** La sociedad civil está sostenida por una "cultura de la solidaridad", que se traduce por la voluntad de los ciudadanos de poner ellos mismos sus límites y asumir obligaciones. El ciudadano actúa en función de su cultura, educación, formación y experiencia, y beneficia de la interacción con los demás;
- **La visibilidad.** La sociedad civil, por medio de acciones de comunicación, produce un espacio social (la "visibilidad política"), el cual se caracteriza por estructuras de comunicación muy cercanas a la base. La sociedad de la información es un factor determinante de esta visibilidad y provoca cambios profundos en las estructuras y el comportamiento de la sociedad civil;
- **La participación.** La representación y/o participación política de los ciudadanos pueden realizarse por dos canales: 1) Un conjunto de mandatos a distintos niveles. Los ciudadanos participan en los debates electorales y la votación; 2) Por la acción de grupos de interés y de acción. Los ciudadanos participan en asociaciones, que construyen un saber especializado y cercano a la base, sobre aspectos de la vida social. Estas organizaciones participan en los procesos públicos de información y de comunicación, y contribuyen a la constitución de una representación común del bien colectivo. Es este tipo de participación ciudadana que corresponde a la noción de "sociedad civil";
- **La educación.** Transmite los valores esenciales de una sociedad humana. Son los actores del sistema educativo que determinan los criterios de desarrollo de la sociedad civil, por lo tanto, la política en materia de educación no sólo puede relevar del Estado;
- **La responsabilidad.** La sociedad civil es el lugar de ejercicio de los derechos individuales, articulados con el bien común. La sociedad civil como comunidad solidaria es el lugar de ejercicio de una forma de civismo;
- **La subsidiariedad.** En el marco de este sistema político y social, el nivel inferior posee una supremacía de principio, por lo tanto, el nivel superior sólo interviene

cuando el nivel inferior no puede hacer frente a sus obligaciones. En el ámbito de la sociedad civil, la subsidiariedad debe también ser concebida como una subsidiariedad externa (invitación a los ciudadanos a resolver ellos mismos los problemas que les conciernen).<sup>187</sup>

La nota 9 del *Libro blanco* explica que la sociedad civil reagrupa, entre otras cosas, a las organizaciones sindicales y patronales; es decir los socios";<sup>188</sup> las organizaciones no gubernamentales;<sup>189</sup> las asociaciones profesionales; las organizaciones caritativas; las organizaciones básicas;<sup>190</sup> así como las organizaciones que implican los ciudadanos en la vida local y municipal, con una contribución específica de las iglesias y comunidades religiosas.

#### 4. Según otras fuentes

Brugvin explica que, en la teoría de la gobernanza, la sociedad civil comprende a las ONG y que, dentro de ellas, los Anglosajones distinguen una sub-categoría que es la de los *Business International Non-Governmental Organisations* (BINGOS), organizaciones privadas a vocación económica. Además, insiste sobre el hecho que, muchas veces, es difícil distinguir una empresa con propósitos lucrativos o no porque, a partir del momento que pide una remuneración en cambio de un servicio, cambia de naturaleza y modifica la forma de su legitimidad. Más adelante, cita a François Houtard (*La société civile*, 1998), que distingue tres concepciones principales de la sociedad civil:

1) **La concepción no analítica (o "angélica")**, que no toma en cuenta las relaciones sociales basadas en la explotación y la dominación. Según esa concepción, la sociedad civil está compuesta por las ONG, las asociaciones, las organizaciones alternativas, culturales, etc. y se basa en la denuncia de los abusos del sistema capitalista liberal, sin atacarse a su lógica de explotación, alienación y dominación entre las clases

---

<sup>187</sup> P. 5-7 del documento.

<sup>188</sup> El Comité Económico y Social precisa: « Los actores del mercado de trabajo » (Comité Economique et Social, avis, 1999, p. 9). El mismo aviso incluye las organizaciones representativas de los medios socio-económicos, que no son *partners* sociales en un sentido restringido.

<sup>189</sup> El Comité Económico y Social precisa que las ONG únen las personas sobre causas comunes, por ejemplo las organizaciones de protección del medio ambiente, las organizaciones de defensa de los Derechos Humanos, las asociaciones de consumidores, las asociaciones caritativas, las organizaciones escolares y de formación, etc. (Comité Economique et Social, Avis, 1999, p. 9).

<sup>190</sup> El aviso del Comité Económico y Social precisa que las organizaciones básicas provienen del centro y de la base de la sociedad y persiguen objetivos centrados en sus miembros, por ejemplo, los movimientos de la juventud, las asociaciones familiares y todas las organizaciones de participación de los ciudadanos a la vida local y municipal (Comité Economique et Social, Avis, 1999, p. 9).

sociales. El Estado está concebido como demasiado burocrático, insuficientemente democrático y su función es la redistribución, la regulación, pero no como un instrumento al servicio de las clases dominantes liberales.

2) **La concepción preanalítica (neoliberal o social liberal).** En esta concepción, las relaciones sociales se rigen por el mercado, ley natural que no puede ser cuestionada por los movimientos sociales en el seno de la sociedad civil, porque el mercado favorece a largo plazo el enriquecimiento colectivo. En esta concepción, la sociedad civil significa tomar en cuenta, de manera prioritaria, el mundo de la empresa. Las ONG y los ciudadanos tienen por función paliar las insuficiencias del sistema. Es el desarrollo de la sociedad civil que permitirá regular el mercado, y disminuir el papel del Estado demasiado costoso. Esta concepción es pre-analítica, porque parte de un postulado no crítico según el cual no existe alternativa. Los neoliberales y los socios demócratas retoman esta concepción.

3) **La concepción analítica popular.** En esta concepción, las relaciones sociales de clase son menos visibles: los trabajadores se conciben como consumidores en los países antiguamente industrializados, lo que implica la fragmentación de las luchas y una pérdida de conciencia del carácter unitario de su lucha contra el capitalismo. Son tres polos de poder en el seno de la sociedad civil: las clases dominantes, el Estado y las clases populares y medias.