



REVISTA DE DIFUSIÓN ACADÉMICA
ISSN 2718-6318
Año I | Número 3 | Diciembre 2020

El futuro de la gobernanza global en un mundo en transición

Francesco Petrone¹

petrone.francesco@gmail.com

¹ Profesor de Filosofía e Historia en Italia e investigador en Relaciones Internacionales. Es doctor en Filosofía Política, tesis sobre políticas globales, por la Universidad de Barcelona. Ha sido el coordinador del Seminario de Filosofía Política de la Universidad de Barcelona y profesor de Geopolítica y de Teorías de las Relaciones Internacionales. Ha sido también Visiting Fellow en el CUNY de New York y en el BRICS Policy Center de Rio de Janeiro.

Introducción

Hace ya varios años que se ha difundido y consolidado un importante debate sobre el posible comienzo de un nuevo orden mundial (Acharya, 2014) y/o una “transición de poder” (*power transition*), o sea, en general, un cambio en la hegemonía global. Además, muchos autores creen que



los eventos que caracterizan al mundo últimamente, tendrán efectos que necesitan la elaboración de una nueva visión sobre el significado de diferentes aspectos de nuestra realidad. Nos referimos a la crisis financiera de 2008, a la pandemia actual, o también a aquellos problemas que han alterado el orden mundial como el cambio climático, los problemas relacionados con la migración y, en general, toda esa serie de calamidades que afectan a todos, y que Kofi Annan ha definido como “problemas sin pasaportes”.

Es justamente a raíz de la conciencia de que se necesitan nuevas respuestas, globales, a toda esa serie de problemas que se ha comenzado a pensar que el viejo orden mundial había entrado en crisis. Sobre todo porque falta la capacidad, o la voluntad, de actuar colectivamente para resolver estos “problemas sin pasaportes”. Pensemos, por ejemplo, en la crisis climática y la relativa falta de una gestión global que funcione en la perspectiva de una resolución del problema, no obstante las numerosas cumbres que se celebran continuamente.

El orden mundial al que nos referimos es aquello que surgió de la Segunda Guerra Mundial, especialmente después de los acuerdos de Bretton Woods. Estos acuerdos habían establecido un sistema dentro del cual los países occidentales, principalmente E.E.U.U., tenían privilegios y ejercían una fuerte influencia, si no hegemonía, sobre el resto del mundo. En la práctica, a pesar de la creación de instituciones internacionales que deberían haber estado

destinadas a manejar el orden mundial actual, garantizando la paz y la seguridad, así como el desarrollo global - como lo atestiguan los intentos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)-, en realidad las potencias occidentales dominaron el escenario internacional modelando el mundo de acuerdo con sus estados de ánimo e intereses (Hermet, 2008). Prácticamente, consolidaron el modelo neoliberal, respaldado por instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Todo esto ha sido bien descrito por Stiglitz (2002), entre otros, quien criticó la interferencia de los países occidentales y su poder abrumador dentro de instituciones clave como el FMI. Según el autor, al promover un sistema de libre mercado y también aplicando políticas de austeridad destinadas a crear una deuda cada vez más perjudicial para los países menos desarrollados económicamente, los países occidentales han dado a la globalización un giro fundamentalmente antihumano, originando divergencias agudas a nivel mundial. El resultado de estas políticas globales de posguerra dio lugar a una división que ha visto al Norte Global oponerse al Sur Global.

La gobernanza y su significado

Sin embargo, a raíz de esta situación global tan caótica, hace ya más de dos décadas que apareció un nuevo paradigma que pretendía promover una nueva forma de hacer política (o *policy making*), al menos en teoría, y una mayor participación en la toma de decisiones: la llamada gobernanza global (*Global Governance*). Este concepto, generalmente, ha definido una demanda de una mayor representación política a nivel mundial. Para usar la definición de la *Comisión sobre Gobernanza Global*, la gobernanza global es:

La suma de las muchas maneras en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, manejan los asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual los conflictos y los distintos intereses pueden conciliarse y pueden iniciar una acción cooperativa (Commission on Global Governance, 1995, 70).

A pesar de que el paradigma de la gobernanza global haya tenido interpretaciones contrastantes, creemos que es clave para comprender las relaciones que se dan en la toma de decisiones en la actualidad: hay muchos actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, porque aumentan las necesidades y demandas sociales a las que se les piden respuestas comunes. La gobernanza global, en teoría, expresa la necesidad de tener en cuenta el hecho de que hay diferentes puntos de vista y necesidades que deben ser valoradas y consideradas en un proceso de gestión común. Esto significa que la democracia tradicional está siendo reemplazada por esta nueva forma de *policy making*, que promueve una mayor participación y reclama el derecho a la heterogeneidad, a diferencia de la vieja forma de hacer política, que, con el tiempo, ha demostrado ser insuficiente para responder a problemas comunes y diferentes al mismo tiempo. Por lo tanto, la gobernanza entendida así, quiere ser la expresión de una respuesta, en el sentido de una forma diferente de gestión, a estos problemas que nos afectan a todos.

Sin embargo, la idea que resulta, tras analizar gran cantidad de escritos sobre esta temática, es que la gobernanza no representa, de hecho, un aumento de la participación real, sino que esconde muchas limitaciones que dan como resultado, paradójicamente, una exclusión en la toma de decisiones y del *policy making*. De hecho, aunque durante estos procesos se tienen en cuenta los problemas comunes, en la práctica, cuando se toman decisiones que luego afectan a todos, solamente se atiende a la importancia económica y a la influencia política de las partes que participan al proceso de toma de decisión (los *stakeholders*). Muy sugerente, en este sentido, es el análisis de Sandra Kroeger (2008) sobre los procesos de participación de la sociedad civil en la Unión Europea. La autora describe cómo muchas asociaciones, organizaciones no gubernamentales o grupos de interés -que no tienen el mismo poder económico que las empresas multinacionales-, son considerados sólo durante la fase de consulta de la discusión de un problema particular. Luego, en cambio, en el momento de la decisión final, la opinión de estos grupos pesa poco y su aporte a la toma de decisión se agota,

suplantada por el poder económico de los que tienen más peso para influir en los resultados de las decisiones sobre ciertos temas.

Por tanto, es innegable que la gobernanza tiene algunos puntos poco claros y aún está lejos de poder ser considerada como una "nueva forma de hacer política", porque una vez más parece que viejas formas de hegemonía se presentan bajo el disfraz de un nuevo tipo de participación política que, en la práctica, está muy lejos de lo que se propone en la teoría.

Además, la situación de constante crisis global actual, en la que parece difícil encontrar compromisos y soluciones adecuadas, vive una fase de "paro" a nivel mundial, en la que no se sabe bien qué dirección tomar para enfrentar problemas globales, como en el caso del cambio climático.

En un contexto en el que el significado de la gobernanza global se encuentra en un estancamiento o en una encrucijada, es preciso preguntar qué futuro tendrá en las relaciones internacionales. De hecho, además de que la gobernanza se cuestiona desde diferentes puntos de vista, a partir del mismo significado de la palabra "gobernanza", o porque representa un plan "tramado" por los occidentales para reafirmar su hegemonía sobre el resto del mundo (Friedrich, 2005; 2009), la gobernanza actual también es cuestionada por las así llamadas "nuevas potencias emergentes". Estos países reclaman mayor centralidad y liderazgo a nivel internacional. Sobre todo, reclaman una gobernanza que refleje los cambios que están teniendo lugar, especialmente desde un punto de vista financiero (BRIC, 2009). Entre estos países emergentes, seguramente una importancia particular la tienen los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) . Este "bloque", aparte de representar una gran parte de la economía y de la población mundial², se ha "institucionalizado" por medio de la creación de un Banco (el New Development Bank, nacido en 2015), de las cumbres que se celebran cada

² Los BRICS representan las cinco mayores economías emergentes, detentan el 23% del PIB global y el 17% del comercio global (tienen un PIB nominal combinado de 16.6 billones de USD). Las cinco naciones representan el 50% del crecimiento económico mundial, el 42,58 % de la población mundial (más de 3.600 millones de personas), el 26,6% del territorio mundial y el 13,24% del poder de voto del Banco Mundial.". Fuente: "Brics: All you need to know about the 11th summit in Brazil", in Times of India, Noviembre 13, 2019. Disponible: <https://timesofindia.indiatimes.com/india/brics-all-you-need-to-know-about-the-11th-summit-in-brazil/articleshow/72032991.cms>.

año, y por otras iniciativas de cooperación y mutua asistencia sobre temáticas como: investigación, desarrollo y lucha contra la falta de democracia en instituciones internacionales como el FMI.

Sin duda, entre estos, China juega un papel fundamental, como sabemos, pero también los otros países están tratando de forjar roles de mayor protagonismo a nivel global, aunque todavía con muchas limitaciones. Por lo tanto, es legítimo preguntarnos cuál será el futuro de la gobernanza global y, en general, de las relaciones internacionales.

¿Una “transición de poder”?

Según las teorías clásicas, el término “transición de poder” se refiere a un proceso de naturaleza cíclica. Describe el surgimiento de nuevas potencias emergentes, que corresponde al declive de otras potencias que dominaron la escena internacional hasta ese momento (Gilpin, 1981; Arrighi y Silver, 1999). Para algunos autores, esta “transición de poder” a nivel mundial representa un momento de tragedia, ya que esta alternancia continua y cíclica de poderes hegemónicos hace que el sistema internacional sea inestable (Ikenberry y Wright, 2008). Además, lo que los académicos destacan es que hay poderes en constante aumento a nivel mundial: son los ya mencionados “poderes emergentes”, es decir, aquellos países que han aumentado su peso económico a nivel mundial. Por lo tanto, este proceso natural de cambio es algo que siempre ocurre y es causado por el surgimiento de las potencias emergentes que exigen ser reconocidas y luchan por obtener un papel que corresponda a su crecimiento en el poder, y reclaman un protagonismo cada vez mayor en el escenario internacional.

Pero: ¿es esto lo que sucede actualmente con los BRICS? ¿Son estos países un desafío para el viejo orden global y se están imponiendo como nuevos poderes hegemónicos?

Según los análisis que tenemos a disposición (Petroni, 2020) podemos decir que en este momento no se está asistiendo (aún) a un verdadero cambio de hegemonía. Al contrario, parece que los BRICS solo están intentando dar su

empuje a una reforma del sistema global que no refleje el multilateralismo en acto. Como atestiguan, por ejemplo, el llamado a una reforma del sistema financiero internacional, su postura hacia una resolución global de temas importantes como el cambio climático, o también el llamado a la reforma de las instituciones internacionales como las Naciones Unidas y el FMI, a pesar de las contradicciones y los límites entre los BRICS, estos países parecen más intencionados a la construcción de un orden mundial que refleja una realidad que ya es existente.

¿Será posible que el mundo reciba este mensaje? De momento, ya que por ejemplo en Estados Unidos está habiendo un cambio en la guarda, tenemos que esperar a ver cuáles serán las posiciones de la nueva administración. Sin embargo, una cosa es innegable: sin una acción colectiva, y que tenga en cuenta a los últimos desarrollos y evoluciones del sistema global, será siempre más complicado enfrentarse a problemas comunes.

Bibliografía

Acharya, A. (2014). *The End of American World Order*. Cambridge: Polity Press.

BRIC (2009). Joint Statement of the BRIC Countries Leaders, 1st BRIC Summit Yekaterinburg on June 16. Fuente: <http://en.kremlin.ru/supplement/209>.

Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighbourhood*. Oxford: University Press.

Friedrichs, J. (2005). Global Governance as the hegemonic project of transatlantic civil society, en Lederer M. y Muller, P. (eds) *Criticizing Global Governance*. Basingstoke and New York: Palgrave Macmillan.

Friedrichs J. (2009). Global governance as liberal hegemony, en Jim Whitman (ed.), *Global Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 105-122.

Hermet G. (2008). *Populismo, democracia y buena gobernanza*. Barcelona: El Viejo Topo.

Kroger S. (2008). *Nothing but consultation: The place of organized civil society in EU policy-making across policies*. European Governance Papers, No. C-08-03.

Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. New York: Cambridge University Press.

Ikenberry, J.G y Wright, T. (2008). *Rising Powers and Global Institutions*. A Century Foundation

Report. New York: The Century Foundation.

Petrone, F. (2020) "Three Ways to Explore the BRICS (Possible) Impact on the Future Global Order", *The Rest: Journal of Politics and Development*, vol. 10, no. 2, pp. 6-20.

Stiglitz, J. E. (2002). *Globalization and its discontents*. London: Penguin.