

# Gobernanza Global y (su propio) desarrollo

## *Global Governance and (its own) development*

Zirahuén Villamar Nava\*

### **Resumen**

La Gobernanza Global es un concepto de Relaciones Internacionales que en los últimos 20 años ha ganado un espacio notable en la política mundial y la academia, al tiempo que se ha vuelto una noción polisémica –a riesgo de convertirse en expresión multiosos, confusa e irrelevante. Este artículo recorre la evolución del concepto desde sus orígenes hasta la fecha, y subraya una faceta de la Gobernanza Global desde México. Se proponen al lector tres perspectivas para entenderla en nuestros días: como realidad observable, como método analítico y como proyecto político. Además, se enfatiza la relación entre la Gobernanza Global y el desarrollo, en los términos de la vigente agenda de Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015. Se concluye con una hoja de ruta que conjuga las tres perspectivas sugeridas para que la comunidad de estudiosos y estudiantes de Relaciones Internacionales refuerce sus contribuciones al entendimiento y transformación de la realidad mundial.

**Palabras clave:** Gobernanza Global, organización internacional, orden mundial, desarrollo, Organización de las Naciones Unidas, teoría de Relaciones Internacionales, Agenda 2030, relaciones internacionales.

### **Abstract**

The last 20 years, the Global Governance concept of International Relations gained a noticeable position in world politics and academia. During these years, it became a polysemous notion –at risk of turning into an all-purpose, confusing and irrelevant expression. This article traces the evolution of the concept, from its origins to our days. It highlights the presence of Global Governance in Mexico. Readers are offered three perspectives to understand it nowadays: as a set of observable phenomena, as an analytical method, and as a political project. In addition, the relationship between Global Governance and development is emphasized in terms of the Sustainable Development Goals' agenda adopted by the United Nations' General Assembly in 2015. It concludes with a suggestion of road map, which combines the three proposed perspectives, to reinforce scholars and students of International Relations' contributions to the understanding and transforming of our world reality.

\* Candidato doctoral en Ciencia Política por la Universidad Libre de Berlín. Máster en Integración Europea por la Universidad Autónoma de Barcelona y licenciado en Economía por la UNAM. Profesor adscrito a la Facultad de Economía de la UNAM (con licencia). Correo electrónico: villamar@zedat.fu-berlin.de

**Keywords:** Global Governance, international organizations, world order, development, United Nations Organization, International Relations' theory, 2030 Agenda, sustainable development goals, international relations.

## Introducción

La Gobernanza Global es un concepto de Relaciones Internacionales que en los últimos 20 años ha ganado un espacio notable en la política mundial y la academia, al tiempo que se ha vuelto una noción polisémica—a riesgo de convertirse en expresión multiusos, confusa e irrelevante. Hace un lustro, un texto señalaba:

Hacia donde se mire, la expresión está ahí: en discursos, salones de clase, medios de comunicación, etc. Como una frase atractiva, se halla en los actuales debates internacionales, desde cambio climático hasta crisis financiera; también se le usa como razón o justificación para políticas nacionales. Es una herramienta explicativa en el análisis de prácticamente cualquier tópico de los problemas de dimensión internacional, y finalmente ha atraído la atención de la gente por su presencia en las noticias y editorialistas de los medios de comunicación.<sup>1</sup>

Como sucede a menudo, son pocas las veces en que expresiones del campo de Relaciones Internacionales incorporadas al lenguaje cotidiano en círculos más allá de la academia reciben la atención suficiente. En escasas ocasiones se reflexiona sobre su origen, desarrollo o implicaciones. Ante este hecho, el presente trabajo de investigación busca difundir de manera breve estos tres aspectos del concepto Gobernanza Global.

El texto está estructurado en cinco secciones. La primera revisa el origen y una definición general de Gobernanza Global—tal vez la más difundida—, propuesta por una instancia de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), complejizada sucesivamente por académicos de Relaciones Internacionales. En una segunda parte se describen tres perspectivas distintas, aunque complementarias, de la noción de Gobernanza Global, a saber: 1) como conjunto de fenómenos que se verifican en la realidad internacional; 2) como perspectiva analítica del campo de Relaciones Internacionales, y 3) como proyecto político de orden para el sistema internacional.

En una tercera sección se reflexiona sobre la Gobernanza Global y su relación con la política y la academia en México. Un cuarto apartado presenta su relación con el desarrollo, como lo conciben los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en el año 2015. Asimismo, se

<sup>1</sup> Zirahuén Villamar, *Gobernanza global y asociación México-Unión Europea en el G20*, CEIICH-UNAM, México, 2011, pp. 11-12.

subraya la importancia del Objetivo 17, puesto que retoma de la anterior agenda de desarrollo (los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM–, 2000-2015) el compromiso para conformar una Alianza Mundial para el Desarrollo como marco para lograr los otros objetivos particulares acordados en las respectivas agendas, 2015 y post-2015.

Finalmente, se propone una hoja de ruta para que los académicos, los estudiantes y los expertos de la comunidad del campo de Relaciones Internacionales, indistintamente en México o en otras partes de América Latina o el mundo, utilicen las tres perspectivas de Gobernanza Global recogidas en este texto y potencien sus contribuciones al análisis de la realidad mundial de nuestros días. Pero también para aumentar su incidencia en la esfera pública para la toma de decisiones de política exterior, en favor de un orden internacional que favorezca el desarrollo.

### Gobernanza Global, contexto de su origen y significado

En su origen, la historia del debate sobre Gobernanza Global está ligada a Alemania. La iniciativa de crear un grupo internacional de expertos para reflexionar sobre las relaciones entre Estados después de la Guerra Fría fue idea del ex canciller de la República Federal de Alemania, Willy Brandt. A finales de 1989, semanas después de la “caída” del Muro de Berlín, invitó a integrantes de anteriores comisiones internacionales en temas específicos –la propia “Comisión Brandt” sobre asuntos de desarrollo internacional; la comisión que presidió Olof Palme sobre desarme y seguridad; la comisión presidida por Gro Harlem Brundtland sobre medio ambiente y desarrollo y la “Comisión Sur” de Julius Nyerere– a una reunión en el Hotel Petersberg (actualmente también famoso por las “Tareas de Petersberg” sobre Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea en 1992, y por el Acuerdo de restablecimiento del gobierno en el Afganistán post-talibán en 2001), en la localidad de Königswinter, al sureste de Bonn, cuando esta ciudad todavía era capital de la República Federal. La convocatoria empezó un proceso de reflexión amplia sobre los problemas mundiales.

Meses más tarde, el sueco Ingvar Carlsson y el guyanés Shridat Ramphal fueron designados para presidir una nueva Comisión. Ésta discutiría la “Gobernanza Global”. Cuando en 1992 Boutros Boutros-Ghali tomó el cargo como secretario general de la ONU, respaldó la iniciativa de dicha comisión internacional. Poco tiempo después, 26 mujeres y hombres de diferentes nacionalidades y orígenes profesionales fueron convocados para compartir sus ideas y experiencias en este debate.

En otoño de 1994 la Comisión finalizó sus trabajos con la publicación del reporte *Our Global Neighborhood*, que incluye la aproximación pragmática de definición de Gobernanza Global. Ahí señalaba que “El desarrollo de la gobernanza global es

parte de la evolución de los esfuerzos humanos de organizar la vida en el planeta y el proceso siempre estará en marcha”.<sup>2</sup> Apuntaba, además: “Históricamente, la gobernanza global ha ocurrido sin instituciones”,<sup>3</sup> aunque naturalmente “ningún sistema deseable de gobernanza puede basarse en la capacidad de las naciones fuertes de coaccionar a las débiles, lo que es consecuencia inevitable de una proyección unilateral de poder tanto en lo económico como en lo militar”.<sup>4</sup>

La Comisión fue clara en el hecho de que “gobernanza global no es gobierno global”, porque “gobernanza es la suma de muchas formas en que individuos e instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos en común” y porque “es un proceso continuo a través del cual los intereses en conflicto o divergentes pueden ser ordenados, y pueden realizarse acciones de cooperación. Ello incluye instituciones formales y regímenes con poderes para vigilar su cumplimiento, así como arreglos formales e informales que las personas o las instituciones han acordado o perciben como afines a sus intereses”.<sup>5</sup> Desde esta óptica de arreglos históricos, la Gobernanza Global concebida por la Comisión no puede ser una forma o estructura única ni definitiva, porque ha evolucionado para satisfacer o intentar satisfacer las siempre cambiantes circunstancias. Sin embargo, hay dos preceptos que están presentes en su formulación, su ejecución y la evaluación de sus resultados: por una parte, la supervivencia de la humanidad y, por la otra, la prosperidad.

Esta es, obviamente, una visión normativa de la Gobernanza Global. Pero los documentos resultantes de este tipo de ejercicios en estas instancias (las comisiones invitadas por Brandt, por ejemplo) suelen ser así. La normatividad de la definición propicia un debate sobre sus características, donde el tópico de toma de decisiones ocupa un lugar central. Sobre ese particular, la Comisión identificó la “inevitable tensión entre el ideal democrático de participación universal y la necesidad de una más veloz y eficiente toma de decisiones, así como entre las respectivas pugnas por pertenecer al sistema internacional y los intereses de población y riqueza”.<sup>6</sup>

Así, la Gobernanza Global prevista por la Comisión *ad hoc* de la ONU se trata de un proyecto político explícito. Como señala Timothy Sinclair, es además un proyecto bastante moderado, o de reforma conservadora:

El reporte de la Comisión aparece como una visión gerencial de la gobernanza global, una ocupada en lidiar con problemas factibles de manejar, más que asuntos extensos y culpar

<sup>2</sup> Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, Reino Unido, 1995, p. xvi.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 149.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 150.

<sup>5</sup> *Idem*.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 147.

por la pobreza y explotación, o ajustar el prevaleciente orden mundial. Las dimensiones políticas explícitas de las relaciones entre Estados ricos y pobres parecen ser minimizadas por el despliegue de este concepto implícitamente gerencial. Una característica central de la gobernanza global como fue articulada por la Comisión es el rol de instituciones privadas, no estatales, en la creación y aplicación de la gobernanza. [...] [Así pues] [d]urante los 1990, el concepto de gobernanza global se volvió parte del léxico de la comunidad de política de desarrollo, incluyendo instituciones financieras, ONG, *think tanks*, agencias de gobierno y academia [...]. Se ha vuelto el término elegido porque captura lo que se ha identificado como la ‘propiedad esencial de la gobernanza global: la creación de al menos cierto grado de unión política en lugar de división política en una escala mundial’.<sup>7</sup>

Debe subrayarse que el nacimiento del concepto Gobernanza Global y el auge en su uso aconteció en los años noventa del siglo xx como resultado de un cambio fundamental en el sistema internacional, producto del fin del llamado socialismo realmente existente y de la lógica de tensión de la post Guerra Fría. Como señala Matthew Stephen:

En los años 1990 el optimismo liberal permeó el estudio y práctica de la política internacional. [...] La atención se giró hacia las instituciones internacionales, derechos humanos, promoción de la democracia, y liberalización económica. Infundido por el *Zeitgeist* liberal de ese tiempo, la “gobernanza global” empezó a emerger como una perspectiva de la política mundial, así como una nueva aproximación al manejo de los asuntos internacionales. Representó la ambición de manejar el mundo “resolviendo problemas” colaborativamente, las principales cuestiones políticas que habían sido ya resueltas en favor del Oeste.<sup>8</sup>

Con ese contexto y definición prescriptiva, la Gobernanza Global empezó a desarrollarse como concepto político y en Relaciones Internacionales. En el siguiente apartado se elabora una reflexión sobre las tres perspectivas que la noción puede tener.

### Tres perspectivas del concepto Gobernanza Global

A mediados de los años noventa del siglo pasado, al tiempo que se extiende su uso en ámbitos de política y economía internacionales, se formaliza su uso como concepto

<sup>7</sup> Timothy Sinclair, *Polity Key Concepts in the Social Science Series: Global Governance*, Polity, Oxford, 2013, pp. 20-21 (traducción libre).

<sup>8</sup> Matthew D. Stephen, “Emerging powers and emerging trends in Global Governance” en *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Academic Council on the United Nations System, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, en prensa, pp. 1-2.

analítico en comunidades académicas. Y sobre este tema en particular, es importante añadir algunos elementos de reflexión desde las tradiciones teóricas o grandes debates de Relaciones Internacionales.

Existe en la literatura de esta disciplina la discusión sobre si la Gobernanza Global es una “teoría” o meramente un concepto,<sup>9</sup> por la dificultad de compararse con las grandes teorías o los grandes debates (y sus respectivas generaciones) como el realismo, el liberalismo y la teoría crítica. En este breve texto el objetivo no es ahondar esa importante discusión teórica, sino ofrecer un panorama de la Gobernanza Global y una sugerencia tanto de interpretación como de empleo. Para este fin, en este documento se asume como una propuesta analítica, y no como una teoría a la altura de las tres grandes tradiciones de Relaciones Internacionales. La Gobernanza Global es un programa que se inscribe en un marco liberal-institucionalista. Como perspectiva analítica, desde la comunidad académica y con impulso del Consejo Académico del Sistema de Naciones Unidas, en 1995 nació el *journal* científico *Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations*, que se edita de manera trimestral hasta nuestros días.

Ese mismo año de 1995, desde esa plataforma científica, Lawrence Finkelstein resaltó lo que la Comisión ya había señalado en su Reporte: “gobernanza [...] no significa gobierno [...]. Puesto que el sistema internacional carece notoriamente de jerarquía y gobierno, en su lugar se usa la más difusa palabra gobernanza”.<sup>10</sup> Este autor resumía que, como enfoque analítico, “la actividad de gobernanza que se estudia es la que determina los factores que se necesitan estudiar”<sup>11</sup> desde Gobernanza Global. Como observadores académicos, prosigue Finkelstein, “debemos ser rigurosos en insistir que gobernanza es una actividad –esto es, hacer algo. Si necesitamos institucionalizarla, tenemos que decir que la institución en cuestión es un medio de gobernanza, una organización o agencia de gobernanza, o un actor en gobernanza”.<sup>12</sup>

Insatisfecho por lo que consideró el uso desordenado de la expresión “gobernanza global”, Finkelstein propuso que:

[La] gobernanza debe ser considerada para abarcar las traslapadas categorías de funciones realizadas internacionalmente, entre ellas: creación e intercambio de información;

<sup>9</sup> Véase Klaus Dingwerth y Philipp Pattberg, “Global Governance as a perspective on world politics” en *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Academic Council on the United Nations System, Lynne Rienner Publishers, vol. 12, núm. 2, Estados Unidos, 2006, pp. 185-203.

<sup>10</sup> Lawrence S. Finkelstein, “What is Global Governance?” en *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Academic Council on the United Nations System, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, vol. 1, núm. 2, 1995, p. 367 (traducción libre).

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 369.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 368.

formulación y promulgación de principios y promoción de conocimiento consensual que afecta el orden internacional general, órdenes regionales, asuntos particulares de la agenda internacional, y esfuerzos para influir las reglas domésticas y la conducta de los estados; buenos oficios, conciliación, mediación y resolución obligatoria de disputas; formación, mantenimiento y ejecución de regímenes; adopción de reglas, códigos y regulaciones; asignación de recursos materiales y programas; provisión de asistencia técnica y desarrollo de programas; actividades de alivio, humanitarias, de emergencia y desastre; y mantenimiento de la paz y el orden.<sup>13</sup>

Una década después de la publicación de Finkelstein, Dingwerth y Pattberg identificaron “dos usos generales del concepto: gobernanza global como conjunto de fenómenos observables, y gobernanza global como programa político”.<sup>14</sup> De tal suerte que puede ser interpretada como una noción con tres perspectivas: primera, como lo que sucede en la realidad; segunda, como enfoque analítico, y tercera, como proyecto político.

Contar con estas tres aproximaciones permite avanzar en los temas a los que afecta, ya sea como temas en los que se observan fenómenos de Gobernanza Global (como conjunto de sucesos) o rubros sobre los que se proponen metas (como proyecto político). Al respecto, puede compartirse el prontuario sugerido por Sinclair: “[Primero] [u]n asunto central en la gobernanza global son las inequidades en riqueza y crecimiento que dividen a las naciones ricas del Norte o el mundo desarrollado con los relativamente más pobres estados del Sur en desarrollo. [...] [Segundo,] [s]eguridad es, por supuesto, una preocupación perenne de la política internacional, y muy en el corazón de la mayoría de los esquemas de gobernanza global. [...] [Tercero,] [c]alentamiento global [...] [Y cuarto,] [g]énero y derechos de las mujeres [como] [...] asuntos principales en algunas versiones de gobernanza global”.<sup>15</sup>

Es importante destacar que, en tanto perspectiva analítica de Relaciones Internacionales, la Gobernanza Global requiere de la identificación de actores. Al respecto, la propia definición de la Comisión daba cuenta de que no se trata sólo de Estados, sino de una multitud de agentes públicos y privados y en muy diversas escalas de la jerarquía internacional. Si bien el sistema internacional actual nace con el Estado como unidad principal, en Relaciones Internacionales es más bien un debate superado al considerar que otros actores en dimensiones domésticas (por ejemplo, estatales, locales, individuales –sobre este último, la llamada “diplomacia de celebridad” es una muestra elocuente<sup>16</sup>) también son unidades participantes del sistema.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 370-371.

<sup>14</sup> Klaus Dingwerth y Philipp Pattberg, *op. cit.*, pp. 186 y ss.

<sup>15</sup> Timothy Sinclair, *op. cit.*, pp. 24-25.

<sup>16</sup> Véase Andrew F. Cooper, *Celebrity Diplomacy*, Paradigm, Boulder, 2007.

Lo mismo sucede en escalas supranacionales (por ejemplo, agrupaciones de Estados a niveles como regionales, hemisféricos, incluso universales). Los actores de la Gobernanza Global, ya sea como un conjunto de fenómenos observables o como proyecto político, son también un sinnúmero de agentes cuyas naturalezas públicas o privadas, lucrativas o no, son diversas: gobiernos y sus organizaciones, organizaciones intergubernamentales; organizaciones privadas –con fines lucrativos o no, voluntarios/filantropicos–, agrupaciones, individuos y un largo etcétera. La Gobernanza Global nunca fue conceptualizada como un asunto de gobiernos ni a nivel de Estados, pero claramente ha evolucionado a una interacción aún más compleja de escalas y naturaleza de sus actores.

En el apartado siguiente se repasan algunas de las huellas de la Gobernanza Global en el medio latinoamericano y mexicano en particular.

### La Gobernanza Global en México

A la literatura académica latinoamericana llegó unos años más tarde, hasta el siglo XXI, una forma de trazar su presencia entre estudiosos de las relaciones internacionales: la Gobernanza Global. Su incorporación en los debates entre académicos y hacedores de políticas (sobre todo entre estos últimos, al considerarla como proyecto político) tomó algo más de tiempo. No obstante, México y América Latina habían estado presentes en el debate primigenio sobre Gobernanza Global, pues cuatro latinoamericanos fueron integrantes de la Comisión *ad hoc* enunciada en el primer apartado de este artículo. La brasileña Celina Peixoto, el costarricense Oscar Arias, el mexicano Manuel Camacho Solís y el uruguayo Enrique Iglesias. En una breve charla entre Camacho Solís y el autor de este artículo, el ex secretario de Relaciones Exteriores de México comentó que su experiencia en dicha Comisión había sido una de las más interesantes participaciones internacionales.

Dirk Messner, director del Instituto Alemán de Desarrollo, en alguna ocasión comentó su propia experiencia de discutir sobre Gobernanza Global en México. A principios del siglo XXI, en visita a nuestro país para presentar un libro del que era co-coordinador<sup>17</sup> y discutir con actores políticos mexicanos sobre el concepto, encontró en sus diálogos que el término Gobernanza Global sonaba a “globalización”, y en México la globalización entre actores del espectro político de centro izquierda estaba asociado al conjunto de reformas aperturistas que luego se conocen comúnmente

<sup>17</sup> Claudio Maggi y Dirk Messner (eds.), *Gobernanza global: una mirada desde América Latina. El rol de la región frente a la globalización y a los nuevos desafíos de la política global*, Nueva Sociedad, Caracas, 2002.



como “Consenso de Washington”. La impresión que Messner guarda de esas conversaciones fue que la primera reacción al escuchar “Gobernanza Global” era de desagrado.

Afortunadamente, poco a poco esto ha cambiado. Si bien la literatura mexicana de Relaciones Internacionales sobre Gobernanza Global no abunda, existe un reciente e interesante texto que subsana la notoria ausencia de análisis académico sobre este tema.<sup>18</sup> Además, desde el año 2014 la revista *Foro Internacional*, que edita El Colegio de México, tiene una asociación con la revista *Global Governance*. El resultado es que ya se han publicado en la primera, y en español, algunos artículos originales –traducidos del inglés– de la segunda.

El espacio para el crecimiento en México de la Gobernanza Global como perspectiva analítica de Relaciones Internacionales y proyecto político es amplio. Por una parte, hace falta mayor producción en México y América Latina de estudios de los fenómenos internacionales (políticas exteriores, temas regionales, problemáticas mundiales) desde la óptica de Gobernanza Global; por la otra, hacen falta más impulsos hacia prácticas de políticas exteriores encaminadas a la construcción de un orden internacional más equilibrado. Este último es, precisamente, uno de los elementos que se sugieren como horizontes en una visión normativa de las relaciones entre Estados y al interior de estos mismos. A este particular se dedica la siguiente sección.

### Gobernanza Global y un proyecto político: desarrollo

El desarrollo como punto de la agenda internacional no es nuevo. Sin embargo, en la actual coyuntura mundial ocupa una posición fundamental de los esfuerzos de las naciones y sus organizaciones. Principalmente en las perspectivas de la Gobernanza Global como proyecto político y como fenómeno observable, el desarrollo es una de las tareas inescapables de la comunidad internacional y, como se ha señalado, en la literatura son casi inseparables.

La necesidad de emplear a fondo la Gobernanza Global para lograr de manera efectiva un entorno de provisión de bienes públicos globales –aquellos “bienes cuyos beneficios o costos tienen un alcance prácticamente universal o pueden afectar a todos, en cualquier lugar–”<sup>19</sup> que facilitase la consecución de los ODM de Naciones Unidas

<sup>18</sup> Marcela López-Vallejo Olvera, Ana Bárbara Mungaray Moctezuma, Fausto Quintana Solórzano y Rafael Velázquez Flores (eds.), *Gobernanza global en un mundo interconectado*, Universidad Autónoma del Estado de Baja California/Asociación Mexicana de Estudios Internacionales/Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México, 2013.

<sup>19</sup> Inge Kaul y Donald Blondin, “Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas” en José Antonio

adoptados en el año 2000, fue establecido como el octavo de esos ocho objetivos: “Fomentar una Alianza Mundial para el Desarrollo”. El horizonte fijado ahí, el año 2015, alcanzó a la humanidad. El sonado gran “momento”<sup>20</sup> de la “Agenda post-2015” y su agitada negociación mundial también. En septiembre de 2015 la Asamblea General de la ONU aprobó la agenda para desarrollo con un horizonte 2030, conocida como ODS.<sup>21</sup>

Los 17 ODS son confirmación del proyecto político de Gobernanza Global. El objetivo 17 –“Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible”– es probablemente el que concentra las metas enunciadas desde hace dos décadas en el Reporte de la Comisión sobre Gobernanza Global.

La Declaración de los ODS recoge las tareas pendientes tras 15 años de vigencia de los ODM: “avances desiguales, sobre todo en África, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, y algunos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio distan de alcanzarse, en concreto los relacionados con la salud materna, neonatal e infantil y con la salud reproductiva. [...] La nueva Agenda se basa en los ODM y aspira a completar lo que estos no lograron, en especial llegando a los más vulnerables”.<sup>22</sup> Con tan altos valores, en la misma orientación de otros documentos normativos de Gobernanza Global, la Declaración reafirma la importancia de construir alianzas con actores de distintas naturalezas y escalas, en lo que denominan la “revitalización de la Alianza Mundial para el Desarrollo”, misma que “facilitará una intensa participación mundial para respaldar el cumplimiento de todos los Objetivos y metas, aglutinando a los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, el sistema de las Naciones Unidas y otras instancias y movilizándolo todos los recursos disponibles”.<sup>23</sup> Esta es, como puede concluirse, casi una definición por excelencia de la Gobernanza Global.

---

Ocampo (ed.), *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2015, p. 77.

<sup>20</sup> Charles Gore, “The post-2015 moment: towards sustainable development goals and a new global development paradigm” en *Journal of International Development*, Development Studies Association, Wiley, Reino Unido, vol. 27, núm. 6, 2015, pp. 717-732.

<sup>21</sup> Contenido en Asamblea General de las Naciones Unidas, *Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Proyecto de resolución presentado por el presidente de la Asamblea General*, A/69/L.85, ONU, Nueva York, 12 de agosto de 2015.

<sup>22</sup> Párrafo 16 de la Declaración *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, en Asamblea General de las Naciones Unidas, *Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Proyecto de resolución presentado por el presidente de la Asamblea General*, A/69/L.85, ONU, Nueva York, 12 de agosto de 2015.

<sup>23</sup> Párrafo 39 de la Declaración.

Si bien la Declaración de los ODS se refiere a multiplicidad de actores de la Gobernanza Global, no debe perderse de vista que se trata de un documento aprobado por la Asamblea General de la ONU. Es decir, fueron representantes de 193 gobiernos centrales de países –la unidad tradicional del sistema internacional– los que respaldaron el compromiso que involucra a la pluralidad de actores de la Gobernanza Global. Pero, a pesar de esta enorme carga normativa, contrasta el hecho de que son los gobiernos nacionales los que al mismo tiempo pueden entorpecer el cometido propuesto de desarrollo. Resulta paradójico que frente al reconocimiento de la complejidad de actores necesarios para la hercúlea tarea, en la Declaración los países hayan agregado la frase: “Reafirmamos que cada Estado tiene plena soberanía permanente sobre la totalidad de su riqueza, sus recursos naturales y su actividad económica, y que la ejercerá libremente”.<sup>24</sup> Esto es lo que algunos han llamado el sesgo neo-Westfaliano, y queda de manifiesto un par de veces más en el texto.<sup>25</sup>

El ideal de desarrollo como punto clave de la agenda de Gobernanza Global –en tanto proyecto político–, requiere también de la perspectiva analítica, para comprender los fenómenos que se atestiguan en el pasado reciente. Enseguida se ofrecen dos ejemplos que, aunque contrastantes entre sí, sostienen la afirmación que las tres perspectivas aquí propuestas pueden –y deben– conjugarse. El primero de ellos: Charles Gore estima que los 17 ODS son un cambio del paradigma global de desarrollo,<sup>26</sup> pues conjugan el desarrollo y la sostenibilidad. Hacer de estos dos elementos una nueva narrativa a la luz de la Gobernanza Global como proyecto político requiere, a su vez, usar la perspectiva analítica para comprender las dinámicas del desarrollo humano, la sostenibilidad medioambiental, el crecimiento económico y la cooperación internacional, todo eso para poder incidir en ellos. La tercera perspectiva, la de fenómenos observables, es precisamente el camino que culminó el 25 de septiembre de 2015 con la aprobación de la resolución de la Agenda para el desarrollo post-2015 y lo que seguirá sucediendo cotidianamente, se cumplan o no las 169 metas y los 17 objetivos. Segundo ejemplo: Thomas Pogge considera que los ODS son sólo “brillante propaganda” y argumenta en consecuencia.<sup>27</sup> Incluso en esta visión pesimista, la Gobernanza Global, aunque ya no como proyecto político sino como concepto analítico de Relaciones Internacionales, es una manera de estudiar por qué el desarrollo prometido por los ODM no llegó y por qué no llegará en 2030. La tercera acepción lo que ocurre en realidad, sería por tanto el proceso entre los actores para mantener el estado de cosas.

<sup>24</sup> Párrafo 19 de la Declaración.

<sup>25</sup> Párrafo 38 de la Declaración.

<sup>26</sup> Charles Gore, *op. cit.*, p. 721.

<sup>27</sup> Thomas Pogge, “The sustainable development goals: brilliant propaganda?” en *Annals of the University of Bucharest, Political Science Series*, Rumania, vol. 17, núm. 2, 2015, pp. 25-46.

Con estas evidencias halladas en la literatura académica, puede afirmarse que la Gobernanza Global es necesaria para lograr el desarrollo global –al menos en los términos de los ODS. La Gobernanza Global como proyecto político es el ambicioso escenario de desarrollo para dentro de 15 años. Por otra parte, como perspectiva analítica nos permite entender los actores y mecanismos sobre los cuales operar para lograr el cumplimiento de los 17 objetivos y 169 metas. Por último, como fenómeno observable es lo que se puede encontrar como panorama vigente contenido en *Informe anual sobre los avances de los ODS*, cuyo número correspondiente al año 2016 ya está publicado.<sup>28</sup> Por lo anterior, no parece exagerado señalar que la gobernanza y el desarrollo globales son una dupla indispensable para un futuro mejor.

### **Reflexión final. Gobernanza Global y su potencial para Relaciones Internacionales**

A guisa de conclusión, los argumentos aquí expuestos invitan a emplear la Gobernanza Global como perspectiva analítica. En 2014 Weiss y Wilkinson publicaron un provocador texto destinado a las y los expertos en Relaciones Internacionales, que intentaba ser un espejo en el cual mirarse como comunidades académicas de internacionalistas. En él planteaban que Relaciones Internacionales estaba al filo del abismo de la irrelevancia superada por la velocidad de los cambios en la realidad internacional que observan y viven cotidianamente. Esos autores señalaron que, si se desea escapar de esa posición:

debemos iniciar discusiones que nos involucren a todos. Éstas incluyen debates en torno a la manera en que el mundo está siendo gobernado, sobre cómo hemos terminado con el tipo de arreglos de gobernanza que tenemos y, sobre todo, sobre el tipo de gobernanza global que deberíamos tener (y la forma de alcanzarla). Más aún, debemos participar en este debate con la absoluta conciencia de que es indispensable explicar a profundidad el valor agregado de lo que ponemos sobre la mesa, y que necesitamos expresar y defender nuestros enfoques con un lenguaje común para que todo el mundo –incluso aquellos que provengan de otros campos y disciplinas– pueda entendernos. Reiteramos que las razones para dejar atrás nuestra atomización son imperiosas: [R]elaciones [I]nternacionales corre el riesgo de perder su capacidad de entender el mundo que nos rodea, de emocionar a nuestros alumnos y de contribuir a la formulación de políticas públicas globales. El giro hacia un gran debate global sobre gobernanza representa una clara oportunidad.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016*, ONU, Nueva York, 2016.

<sup>29</sup> Thomas G. Weiss y Rorden Wilkinson, “Global Governance al rescate: ¿salvando las Relaciones Internacionales?” en *Foro Internacional*, vol. LIV, núm. 1, El Colegio de México, México, 2014, pp. 76-105.

La sugerencia de Weiss y Wilkinson es hacer una nueva Gobernanza Global adecuada para el siglo XXI, que:

Como mínimo, [...] nos debería alentar a preguntarnos cómo está organizado el mundo, cómo se ejercen el poder y la autoridad, y cómo llevar a cabo ajustes (incrementales, absolutos o de otro tipo) que permitan que el mundo sea un lugar mejor. Sin embargo, hasta ahora, el término ha estado tan íntimamente ligado a un momento específico y contemporáneo –la era posterior a la Guerra Fría–, que su atractivo analítico es más débil de lo que debería ser. [...] Es necesario entender que, para que tenga sentido, la gobernanza global no puede reducirse a describir únicamente el momento plural posterior a la Guerra Fría, sino que debe aspirar a representar un conjunto legítimo de preguntas sobre cómo está gobernado, ordenado y organizado el mundo en cada periodo histórico.<sup>30</sup>

La propuesta de Weiss y Wilkinson es válida y los argumentos planteados en el presente artículo contribuyen a respaldar la iniciativa. Los internacionalistas –ya sean académicos, estudiantes o actores en otras áreas de ejercicio profesional– pueden asumir el desafío planteado de pensar una nueva Gobernanza Global, al tiempo que la adoptan en su interpretación cotidiana. Como proyecto político de desarrollo es un buen horizonte que podría alcanzarse si los internacionalistas *in extenso* recuperamos la capacidad de producir investigación orientada a incentivar transformaciones, a explicarla de manera adecuada y convencer a otros para incidir en la toma de decisiones.

En un artículo en *Foreign Affairs*, pesimista sobre el modelo de Gobernanza Global actual, se señaló: “Al final, cuando las cumbres se acaban, el trabajo de salvar la globalización todavía está esperando a los líderes cuando llegan a casa”.<sup>31</sup> Esa “tarea doméstica” requiere del involucramiento de los internacionalistas a todos niveles, para evitar la repetición de la cuadragenaria sentencia de Gunnar Myrdal: “En la tradición de la civilización occidental estamos muy bien entrenados para combinar los bajos comportamientos con los altos ideales”.<sup>32</sup> La Gobernanza Global puede ayudar a cambiar algo.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 31-32

<sup>31</sup> Rebecca Liao, “The End of the G-20. Has the Group outlived its purpose?” en *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Estados Unidos, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-09-14/end-g-20> consultado el 20 de septiembre de 2016 (traducción libre).

<sup>32</sup> Gunnar Myrdal, *The Equality Issue in World Development. Prize Lecture to the Memory of Alfred Nobel*, sitio oficial del Premio Nobel, Estocolmo, 17 de marzo de 1975, disponible en [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1974/myrdal-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1974/myrdal-lecture.html) consultado el 14 de octubre de 2016 (traducción libre).

## Fuentes consultadas

- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Proyecto de documento final de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Proyecto de resolución presentado por el presidente de la Asamblea General, A/69/L.85*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 12 de agosto de 2015.
- Commission on Global Governance, *Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, Reino Unido, 1995.
- Cooper, Andrew F., *Celebrity Diplomacy*, Paradigm, Boulder, 2007.
- Dingwerth, Klaus y Philipp Pattberg, “Global governance as a perspective on world politics” en *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Academic Council on the United Nations System, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, vol. 12, núm. 2, 2006.
- Finkelstein, Lawrence S., “What is Global Governance?” en *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Academic Council on the United Nations System, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, vol. 1, núm. 2, 1995.
- Gore, Charles, “The post-2015 moment: towards sustainable development goals and a new global development paradigm” en *Journal of International Development*, Development Studies Association, Wiley, Reino Unido, vol. 27, núm. 6, 2015.
- Kaul, Inge y Blondin, Donald, “Los bienes públicos globales y las Naciones Unidas” en José Antonio Ocampo (ed.), *Gobernanza global y desarrollo: nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2015.
- Liao, Rebecca, “The end of the G-20. Has the Group outlived its purpose?” en *Foreign Affairs*, Council on Foreign Relations, Estados Unidos, 2016, disponible en <https://www.foreignaffairs.com/articles/2016-09-14/end-g-20>
- López-Vallejo Olvera, Marcela, Ana Bárbara Mungaray Moctezuma, Fausto Quintana Solórzano y Rafael Velázquez Flores (eds.), *Gobernanza global en un mundo interconectado*, Universidad Autónoma del Estado de Baja California/Asociación Mexicana de Estudios Internacionales/Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, México, 2013.
- Maggi, Claudio y Dirk Messner (eds.), *Gobernanza global: una mirada desde América Latina. El rol de la región frente a la globalización y a los nuevos desafíos de la política global*, Nueva Sociedad, Caracas, 2002.
- Myrdal, Gunnar, *The Equality Issue in World Development. Prize Lecture to the Memory of Alfred Nobel*, sitio oficial del Premio Nobel, Estocolmo, 17 de marzo de 1975, disponible en [http://www.nobelprize.org/nobel\\_prizes/economic-sciences/laureates/1974/myrdal-lecture.html](http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1974/myrdal-lecture.html)
- ONU, *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016*, ONU, Nueva York, 2016.

- Pogge, Thomas, “The sustainable development goals: brilliant propaganda?” en *Annals of the University of Bucharest, Political Science Series*, Rumania, vol. 17, núm. 2, 2015.
- Sinclair, Timothy, *Polity Key Concepts in the Social Science Series: Global Governance*, Polity, Oxford, 2013.
- Stephen, Matthew D., “Emerging powers and emerging trends in Global Governance” en *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Academic Council on the United Nations System, Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos, en prensa.
- Villamar, Zirahuén, *Gobernanza global y asociación México-Unión Europea en el G20*, CEEICH-UNAM, México, 2011.
- Weiss, Thomas G. y Rorden Wilkinson, “Global Governance al rescate: ¿salvando las Relaciones Internacionales?” en *Foro Internacional*, vol. LIV, núm. 1, El Colegio de México, México, 2014.