



# **Gobernanza global en un mundo interconectado**



# Gobernanza global en un mundo interconectado

Marcela López-Vallejo Olvera  
Ana Bárbara Mungaray Moctezuma  
Fausto Quintana Solórzano  
Rafael Velázquez Flores  
*Editores*



**AMEI**  
Asociación Mexicana  
de Estudios Internacionales, A.C.



MÉXICO, 2013

***Gobernanza global  
en un mundo interconectado***

Primera edición: 28 de febrero de 2013.

DR © Universidad Autónoma del Estado de Baja California (UAEBC)  
Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C. (AMEI)  
Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, A.C.  
(UPAEP)

ISBN: 978-607-607-140-3

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular de los derechos. La persona que infrinja esta disposición será sancionada legalmente.

Impreso y hecho en México / *Printed in Mexico*

# ÍNDICE

Introducción .....	11
--------------------	----

## PRIMERA PARTE

### *Marco teórico conceptual de la gobernanza global*

¿Qué es la gobernanza global?.....	21
<i>Marcela López-Vallejo Olvera</i>	
Gobernanza global y sistema internacional: actores, normas e instituciones .....	29
<i>Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez Rivera</i>	
El Estado y la gobernanza global.....	35
<i>Luis Ochoa Bilbao</i>	
La sociedad en la gobernanza global.....	43
<i>Héctor Cuadra Montiel</i>	

## SEGUNDA PARTE

### *La gobernanza global en la agenda de la seguridad internacional*

La gobernanza de la seguridad internacional: ¿más allá de las instituciones del Estado? .....	57
<i>José Luis García Aguilar</i>	
Estados Unidos y la gobernanza global.....	65
<i>Jesús Gallegos Olvera</i>	
El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y su papel en la gobernanza global .....	75
<i>Miriam G. Medel García</i>	
La complejidad de Medio Oriente y las repercusiones de la “primavera árabe” para la gobernanza mundial.....	83
<i>Marta Tawil</i>	

## ÍNDICE

Gobernanza para la seguridad energética: un modelo para armar .....	93
<i>Saúl Oziel López Llanes y Ana Bárbara Mungaray Moctezuma</i>	
Inseguridad alimentaria y ¿gobernanza global? Una mirada desde la seguridad humana .....	103
<i>Sandra Kanety Zavaleta Hernández</i>	

### TERCERA PARTE

#### ***La gobernanza global en la agenda ambiental y energética***

Gobernanza global del agua .....	113
<i>Luzma Fabiola Nava Rodríguez</i>	
La gobernanza global del cambio climático .....	123
<i>Marcela López-Vallejo Olvera</i>	
Desarrollo sustentable y gobernanza global .....	129
<i>Fausto Quintana Solórzano</i>	
El sector energético en la gobernanza global .....	137
<i>Ana Bárbara Mungaray Moctezuma y Saúl Oziel López Llanes</i>	

### CUARTA PARTE

#### ***Economía Política Internacional y gobernanza global***

Transformaciones en la gobernanza económica global: El G20 .....	151
<i>Zirabuén Villamar</i>	
La participación de China en la gobernanza económica internacional .....	159
<i>Genaro Beristain Aguilar</i>	
La gobernanza en las relaciones internacionales de los gobiernos locales en México .....	165
<i>Jorge A. Schiavon</i>	

QUINTA PARTE

*Migración y derechos humanos en la gobernanza global*

El proceso de construcción de la gobernanza global de la migración internacional .....	175
<i>Misael González Ramírez</i>	
Remesas y desarrollo: desafíos de la gobernanza migratoria global .....	183
<i>Adriana Sletza Ortega Ramírez</i>	
Trata de personas y gobernanza global .....	193
<i>Oscar Arturo Castro Soto</i>	
Género y gobernanza global .....	201
<i>Mónica Trujillo López</i>	
Identidad y migración .....	209
<i>Edmundo Meza Rodríguez</i>	
Acerca de los autores .....	221





## INTRODUCCIÓN

**H**oy día, la gobernanza global ha adquirido una relevancia destacada en las relaciones internacionales actuales. Varios de los procesos contemporáneos que se desarrollan a escala global tienen un vínculo directo o indirecto con este concepto. El término ha tratado de ser definido por diversos teóricos generando acalorados debates que no han llegado a un consenso sobre el mismo. Hay dudas sobre si es un concepto o una teoría, o si simplemente es un programa de política internacional. Este libro propone un análisis de la gobernanza como teoría global que explica las relaciones internacionales y que cuenta con ciertas características que conforman su esencia. Algunas de las características que se exploran en el libro son la relocalización de la autoridad más allá o por lo menos en complemento del Estado; el surgimiento de agentes de poder diversos, tanto formales e informales; así como el debate entre homogeneización de la heterogeneidad resultado de la misma dispersión de la autoridad, discusión que ha dado pie para considerar a la gobernanza como un programa político formulado desde Naciones Unidas. Los diversos capítulos del libro explican cómo, desde la teoría de la gobernanza global, se pueden analizar temas como la seguridad, los derechos humanos, el género, el medio ambiente, la economía política internacional, así como fenómenos de regionalización y participación de la sociedad.

Para su mejor organización, el libro está dividido en cinco grandes apartados que vinculan a la gobernanza global con las diferentes temáticas de la política internacional contemporánea y algunas de las regiones del mundo. La primera parte incluye trabajos que abordan la gobernanza desde una perspectiva teórica conceptual. El primer capítulo de esta sección tiene como principal objetivo describir el concepto y alcance de la gobernanza global. Aquí, Marcela López-Vallejo Olvera propone un análisis del concepto haciendo un recorrido por las diversas acepciones y críticas al mismo. También plantea los diferentes alcances que la gobernanza presenta (global, regional o incluso local). Parte importante del análisis es lo que la autora propone como elementos esenciales del concepto de la gobernanza global, resaltando la relocalización de la autoridad, la importancia de las normas e instituciones, la diversidad de temas y el debate entre homogeneidad y fragmentación.

En el segundo capítulo de la primera sección, Rafael Velázquez Flores y Roberto Domínguez también proponen una conceptualización del término de gobernanza global vinculado al de sistema internacional. Los autores también discuten tres componentes básicos de la gobernanza, como son actores, normas e instituciones. Velázquez y Domínguez concluyen afirmando que la gobernanza es importante porque genera las condiciones necesarias para el establecimiento de mecanismos cooperativos y de coordinación entre actores públicos y privados, lo cual resulta un elemento clave para la estabilidad del sistema internacional, uno de los principales objetivos de la gobernanza global.

Uno de los temas más importantes para la gobernanza global es la democratización de procesos de interacción y la rendición de cuentas transparente. Existen actores clave en el proceso de democratización de la gobernanza global. Por ello, los dos siguientes capítulos analizan, desde una perspectiva teórica, dos temas relacionados con la democracia y la gobernanza global. El primero de ellos explora el vínculo entre el Estado y la gobernanza. Aquí, Luis Ochoa Bilbao plantea que el Estado sigue siendo la piedra angular, pues es el actor base para llevar a cabo la estandarización que la gobernanza global supone para la seguridad y la economía. El autor se pregunta si la crisis del Estado, en términos de legitimidad democrática, también es la crisis de la gobernanza global. Concluye que, a pesar de ello, el Estado seguirá siendo actor clave en la reconfiguración de la gobernanza global en donde las instituciones internacionales fungirán como complemento de los procesos democráticos.

Además de los Estados, un segundo elemento de la democratización en la gobernanza es la ciudadanía. A este respecto, Héctor Cuadra Montiel cierra la primera parte del libro con su colaboración sobre la sociedad y la gobernanza. El autor afirma que, a pesar de que la gobernanza global cuenta con diversos actores y dinámicas multi-nivel y multi-direccionales, ese aparente caos encuentra su orden en un elemento: la transparencia. La transparencia, a su vez, se basa en la libertad que tiene la sociedad para propiciar la creación de redes y generar bienes públicos. En pocas palabras, Cuadra Montiel propone que la suma de individualidades logra construir el bien público. El autor también considera que las sociedades deben empoderarse para trastocar significativamente las instituciones de la gobernanza global, descentralizando las esferas del poder, participando en el diseño de normas e instituciones de forma activa, exigiendo rendición de cuentas, democracia y transparencia.

La segunda parte del libro está dedicada a los temas de seguridad internacional. El fin de la Guerra Fría abrió la puerta para una diversidad de enfoques de Relaciones Internacionales sobre este tópico y sus actores principales, por lo que este tema es fundamental para la gobernanza global. En el primer capí-

tulo de esta segunda parte del libro, José Luis García Aguilar argumenta que desde el 11 de Septiembre el Estado retoma el rol principal en cuanto a la seguridad en un mundo con amenazas globalizadas. El autor presenta la gama de actores de la gobernanza global en materia de seguridad resaltando el rol del Estado, especialmente sus agencias policiales transgubernamentales. Uno de los retos más importantes para la gobernanza global de la seguridad es la privatización de la autoridad, fenómeno que se refleja en el análisis que el autor hace sobre las corporaciones de seguridad privadas. En un análisis final, el autor propone una reconfiguración de las tareas del Estado y de las instituciones regionales de seguridad surgidas desde la Guerra Fría, como OTAN, ante las nuevas amenazas transnacionales, que también han sido favorecidos por las ventajas que la globalización les ofrece.

El segundo capítulo de esta sección analiza el caso de Estados Unidos. Enfatizando la importancia de este actor en el sistema internacional, Jesús Gallejos Olvera busca, a través de un análisis crítico sobre la gobernanza, responder a diversas interrogantes sobre la visión o postura de Estados Unidos sobre la gobernanza global, específicamente mostrando las consideraciones estadounidenses sobre el multilateralismo y el institucionalismo actual, y cómo participan en los consensos planetarios, expuestos a los cambios en la membresía que establecen las potencias emergentes como Brasil, Rusia, India y China. El autor concluye en que existe un triunfo del internacionalismo de Barack Obama y genera expectativas positivas en aquellos que le han mostrado apoyo político y electoral en cuanto al impulso de un multilateralismo institucionalista y no en el unilateralismo unilateralista.

En el capítulo titulado “El consejo de Seguridad y su papel en la gobernanza global”, Miriam G. Medel García muestra un panorama del conjunto de retos que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas presenta en el contexto de la gobernanza global. Retos que van desde la misma reforma a la estructura del Consejo heredada de los arreglos políticos de finales de la Segunda Guerra Mundial hasta la dificultad que genera la demanda y el impulso dentro de la organización internacional de la política de responsabilidad de proteger, incluyendo por supuesto, la naturaleza compleja y los diversos actores en aquellos conflictos donde se compromete a establecer y garantizar la paz. El debate del artículo se centra en la efectividad y la legitimidad de las acciones del Consejo, en la propia capacidad de la comunidad internacional de actuar a través de dicho órgano y, por último, de la capacidad de garantizar condiciones mínimas aceptables para la transición a la paz después de los conflictos y, en general, para vivir un mundo más gobernable.

En el siguiente capítulo, Marta Tawil reflexiona sobre la relación entre la gobernanza y la seguridad en Medio Oriente, a la luz de las sublevaciones po-

pulares que se generaron en varios países desde el 2010. Para la autora, las transformaciones en la región han tenido diversos impactos. Los más destacados son: una agudizado de la incertidumbre en el Medio Oriente, un proceso de fragmentación de la violencia, un agravamiento de la crisis económica, un vacío de poder regional y una desconfianza entre los Estados de la región. Esta nueva realidad, de acuerdo a Marta Tawil, limita extensamente las perspectivas de una gobernanza regional exitosa. Desde la perspectiva de la autora, las transiciones en marcha ofrecen la oportunidad de integrar las preocupaciones sociales al debate y al diseño de políticas tendientes a propiciar la reconciliación social, la recuperación económica y la confianza entre Estados de la región, una de las más conflictivas del mundo.

Por su parte, Saúl López Llanes y Ana Bárbara Mungaray Moctezuma exploran la relación entre la gobernanza y la seguridad energética global analizando el caso del petróleo. Los autores describen los orígenes del arreglo que dominó la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, centrado en Estados Unidos como uno de los principales consumidores y productores de petróleo. Posteriormente, se concentran en las características actuales de la gobernanza en el tema del petróleo partiendo de la noción de que la distribución de poder en esta área se encuentra dispersa entre diversos actores, lo que dificulta la organización del acceso al petróleo, en un ambiente en el que ha aumentado la demanda de nuevos consumidores y la explotación de reservas enfrenta dificultades técnicas y políticas. Concluyen que los arreglos actuales continuarán dispersos y serán poco efectivos, en tanto diversos actores tienen la capacidad de incidir por sí mismos en el mercado energético y del petróleo, resultando en diversas prácticas para lograr la seguridad energética.

En el último capítulo de esta sección, Sandra Kanety Zavaleta Hernández presenta, desde la perspectiva de la seguridad humana, un análisis de la seguridad alimentaria y su relación con la gobernanza global. Partiendo de que la carencia de alimentación es un obstáculo para la paz, la autora apunta la demanda de millones de ciudadanos en el planeta por mejores condiciones de vida. Además de exponer un mapeo sobre el hambre y la seguridad alimentaria en el mundo, respaldado por organismos internacionales del Sistema de las Naciones Unidas, la autora ubica la problemática en su dimensión política y económica, donde las políticas de libre mercado y las de distribución de alimentos son determinantes en la profundización de la condición de inseguridad alimentaria del mundo.

La tercera parte de este libro está dedicada al medio ambiente y la energía. En el primer capítulo de esta sección, Luzma Fabiola Nava Rodríguez plantea que la crisis del agua es una crisis de la gobernanza misma, en donde la institu-

cionalidad no ha podido resolver la provisión de este bien común. A través de ejemplos de manejo de agua, la autora demuestra que hay diferentes esquemas para establecer normas y reglas que incluyan a diversos actores. En su opinión, a la gobernanza global del agua todavía le falta un largo camino institucional que recorrer.

En el siguiente capítulo, Marcela López-Vallejo Olvera presenta un análisis de los mecanismos de la gobernanza global del cambio climático. La autora argumenta que, a la fecha, se puede hablar de la consolidación de dichos mecanismos (documentos, instituciones, reuniones y normas como el Protocolo de Kioto), no así los resultados en términos de implementación de los mismos, de un nuevo acuerdo vinculante, o de su resultado en la disminución real de emisiones globales.

En el artículo “Desarrollo sustentable y gobernanza global”, Fausto Quintana Solórzano presenta, partiendo del análisis contextual del surgimiento del concepto de desarrollo sustentable a finales de la década de los años ochenta y su subsiguiente internacionalización, un panorama del andamiaje institucional y jurídico mundial como resultado de la Conferencia de las Naciones Unidas y el Desarrollo de 1992, en Río de Janeiro, Brasil, el cual representa un aspecto central de la gobernanza global ambiental. Además, la colaboración incorpora al análisis de la gobernanza global la discusión en torno al cambio climático, la biodiversidad, la desertificación y la deforestación, expresada esta última en la estrategia de cooperación internacional conocida como REDD. El artículo termina señalando el alto grado de complejidad de la problemática ambiental y urgendo la necesidad, en un análisis de intervención multinivel, de la asunción de responsabilidades de todos los actores de la sociedad internacional.

El último capítulo de esta tercera sección del libro aborda el sector energético bajo la perspectiva de la gobernanza global. En este capítulo, Saúl López Llanes y Ana Bárbara Mungaray Moctezuma parten del problema de la seguridad energética, entendida como las condiciones que permiten el acceso fiable al mercado de energéticos. El problema es abordado concentrándose en el sector del petróleo, haciendo énfasis en la naturaleza global de su producción, distribución y consumo, que contrasta con la diversidad de arreglos institucionales que han aparecido en las últimas décadas para lograr la seguridad energética. Para los autores, esta diversidad es el resultado de una distribución de poder dispersa en el tema del petróleo, medida como la capacidad de producción y consumo. Estas condiciones contribuyen a una gobernanza poco efectiva para la seguridad energética con base en el petróleo.

La cuarta parte del libro está dedicada a temas de Economía Política Internacional y su vinculación con la gobernanza global. En el primer capítulo de

esta sección, Zirahuén Villamar examina la importancia de la gobernanza económica global (GEG) y el papel que ha desempeñado el G20, un actor clave en este proceso. Si bien el rol del G20 ha sido valioso, el autor plantea que todavía es insuficiente en las transformaciones de economía y política mundiales que conduzcan a una genuina GEG. Asimismo, apunta el autor, el G20 se autodefine como el principal foro que promueve la GEG, particularmente después de la crisis económica del 2008, pero reconoce que la GEG se realiza de manera informal por el G7, la OCDE y los organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial. El autor presenta observaciones críticas al rol del G20 en la GEG al señalar que ha generado muchas dudas debido a las amplias expectativas en cada cumbre y, además, su agenda de trabajo es ambigua y muestra poca viabilidad en cuanto al éxito de las negociaciones.

El siguiente capítulo analiza el papel de otro importante actor económico global: China. En su colaboración, Genaro Beristain Aguilar examina la participación del gigante asiático en el G-20 y en el grupo BRIC, principales foros de gobernanza económica internacional en las primeras décadas del nuevo milenio, mencionando el origen y describiendo las características principales de estos espacios de gobernanza. Asimismo, el autor apunta que la transición de China, de una política prácticamente aislacionista a ser uno de los actores más dinámicos en los foros de gobernanza económica internacional, se da en escasos 35 años, tiempo suficiente para que China se convierta en un contrapeso a la visión dominante de la economía internacional. Esta nueva realidad ubica a China, junto con los otros miembros del grupo de países llamado BRIC, como un impulsor clave de los cambios estructurales de la economía internacional.

En el último capítulo de esta sección, Jorge A. Schiavon explora un tema de alta importancia para la gobernanza global: la participación de los gobiernos locales en los asuntos internacionales. Para abordar este tema, el autor analiza el caso de México. El argumento principal del autor es que, debido a cambios en el sistema internacional, los actores subnacionales tienen un mayor interés de participar en los asuntos globales para beneficio económico de sus comunidades.

La última parte de este libro analiza dos asuntos clave en la agenda de la gobernanza global: migración y derechos humanos. En el tema migratorio, se exploran diversos argumentos que tienen en común la crítica a los mecanismos de gobernanza global para abordar el fenómeno. Por ejemplo, Misael González Ramírez argumenta, en el primer capítulo de esta sección, que la migración transfronteriza es uno de los pilares de la globalización. Por ello, ante la incapacidad de los Estados para hacer frente a este fenómeno de manera unilateral, es necesario establecer un marco global a través de la cooperación



entre gobiernos, agencias instituciones financieras, ONGs, gobiernos locales y otros actores. El autor describe los primeros esfuerzos en esta ruta clarificando que hay tres enfoques: 1) de “arriba abajo” a través de una autoridad supranacional, 2) de “abajo a arriba” mediante el impulso de gobiernos provinciales, y 3) el “institucional” a través de una agencia especializada de Naciones Unidas.

Por su parte, Adriana Ortega Ramírez hace mención de que la gobernanza propone un concepto reduccionista del tema ensalzando el fenómeno como factor de desarrollo en las comunidades tanto de origen como de destino. También critica fuertemente a la llamada “industria de la migración” (lícita o ilícita) por ser dejada de lado en las discusiones políticas en el marco de la gobernanza. Finaliza su crítica hablando de los retos en materia migratoria para las políticas globales.

Una de las dimensiones de la gobernanza es la seguridad de las personas. En este sentido, Óscar Castro Soto propone que, desde un punto de vista de derechos humanos y de acceso a justicia, se requiere de un enfoque de sistemas complejos para que la gobernanza global sea eficaz y la seguridad para los individuos se garantice. Los Estados reconocen, de acuerdo al autor, que el crimen organizado los rebasa y por ello se tratan de ayudar con mecanismos de la gobernanza global. A manera de paradoja, el autor argumenta que la globalización económica genera estos mismos problemas globales. Ejemplo de ello es el crimen organizado y la trata de personas, en donde la globalización conjunta diversos crímenes (tráfico de drogas o armas, trata de personas) con diversos medios (internet, mercados globales, sistemas financieros virtuales, migración).

El análisis de género es pieza clave en la agenda de la gobernanza global, tanto teórica como prácticamente. A este respecto, Mónica Trujillo López plantea que las organizaciones no gubernamentales (ONGs) son pieza fundamental para que la gestión de la gobernanza global sea más equitativa. La autora argumenta que, sin un enfoque de género en la gobernanza global, los sesgos serían todavía más profundos especialmente en el tema de la violencia contra las mujeres. La autora ofrece el análisis del activismo feminista incidiendo en diversas instituciones de la gobernanza global, destacando el problema del sistema patriarcal sobre el cual fueron construidos sus instrumentos y donde las relaciones de poder entre hombres y mujeres se inclinan hacia los primeros creándose relaciones de subordinación y, por lo tanto, de discriminación y desigualdad de origen.

Un componente esencial de la migración es la identidad. En este sentido, Edmundo Meza Rodríguez argumenta, en el último capítulo de esta sección, que desde la intensificación de la migración a partir de la segunda parte del



siglo XX, pero especialmente con el amplio desarrollo de los medios de comunicación, la vinculación entre la migración, la identidad y los medios electrónicos ha dado pie a un elaborado y complejo campo de estudio interdisciplinario. Hoy día, las comunicaciones electrónicas (especialmente el Internet) facilitan el acceso a la información a los individuos, comunidades y organizaciones, ayudando a crear espacios alternos o paralelos a su vida cotidiana, delimitada en muchos sentidos por los Estados y las instituciones de la gobernanza global. En este sentido, el autor advierte que, a pesar de las posibilidades y libertades de los usuarios en Internet para practicar sus identidades, el (ciber) espacio se ha tornado de alto interés para la gobernanza global y los Estados para tratar de regularlo, impactando la herramienta que refuerza la identidad de algunos grupos migratorios que la utilizan cotidianamente.

Finalmente, los coordinadores de esta obra desean agradecer a cada uno de los autores por su valiosa contribución. Gracias a su entusiasta participación, el proyecto tuvo el éxito esperado. Asimismo, los coordinadores agradecen a las autoridades de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) y de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), así como a la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI), su importante apoyo para la edición de este libro.

*Marcela López-Vallejo Olvera*  
*Fausto Quintana Solórzano*  
*Rafael Velázquez Flores*  
Febrero de 2013

PRIMERA PARTE

*MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL  
DE LA GOBERNANZA GLOBAL*



# ¿QUÉ ES LA GOBERNANZA GLOBAL?

*Marcela López-Vallejo Olvera*

## **Introducción**

**E**l concepto de gobernanza global ha sido utilizado para explicar tantos fenómenos internacionales que pareciera que sirve para definir cualquier cosa. Por un lado, se ha utilizado como herramienta analítica para nombrar desde procesos de relación en redes de tipo social, vínculos entre instituciones globales y hasta como sinónimo de gobierno. Por otro lado, la gobernanza global también se plantea como proyecto político. Asimismo, la gobernanza se piensa con diferentes alcances, global, regional o incluso local. Ante esta diversidad conceptual, el objetivo de este texto es abordar las diferentes acepciones y alcances de la gobernanza, primero definiendo qué es “gobernanza” y luego ubicando su alcance “global”. Este análisis se acompañará con una breve contextualización, tanto histórica como teórica, así como diversas críticas hacia el concepto.

## **¿Qué podemos entender como “Gobernanza”?**

El término de “gobernanza” se elabora con base en conceptos y enfoques de tipo liberal como el neofuncionalismo, la interdependencia, los regímenes internacionales o el neoinstitucionalismo. Autores como Thomas Weiss o Elke Krahnmann ubican a la “gobernanza” como un concepto surgido en el marco de la Guerra Fría, cuando el bloque liberal cuestionaba el modelo socialista. Teóricamente, el concepto de “gobernanza” intenta hacer frente al dominio de la teoría del realismo político en esa misma época. Para Robert Keohane, el realismo abordaba la estructura, pero quedaba corto en cuanto al

estudio de procesos, política interna e ideas. Asimismo, complementaba algunas teorías liberales estatocéntricas abriendo el horizonte de actores que participaban en el proceso político. En este contexto se va consolidando la experiencia de integración institucional europea, al mismo tiempo que, especialmente en Estados Unidos, se cuestiona el modelo keynesiano, introduciendo la “privatización” como estrategia de gobierno. Esta idea se consolida con el Consenso de Washington y la aplicación de sus principios por instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM) a partir de la década de 1990. Desde entonces, el modelo de gobernanza permea en todas las sociedades.

Es así que se puede esbozar una primera definición de gobernanza como la forma en la que se ejerce el poder y la autoridad en el proceso político, enfocando la atención a las relaciones internacionales-internas. Esta definición ha tendido a dirigirse a la forma en cómo se internalizan las decisiones internacionales a través de instituciones. Al ser entendida así, la gobernanza fácilmente se vincula a proyectos políticos que tienen que ver con instituciones internacionales antes mencionadas, como el BM, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) o algunas áreas del sistema de Naciones Unidas, con gobiernos corporativos, con Estados mínimos o con corporaciones internacionales.

El reporte “Our Global Neighborhood” diseñado por la Comisión de Naciones Unidas para la Gobernanza Global en 1995 definió ésta como la suma de las diferentes formas en que los individuos e instituciones públicas y privadas manejan sus asuntos comunes, ya sea para subsanar conflictos o cooperar. Esta misma definición incluye las diversas formas institucionales y sus normas. Por ejemplo, se dice que hay instituciones formales que privilegian las normas explícitas (tratados, convenios, contratos) y que hay instituciones y normas informales que se manejan por acuerdos implícitos (prácticas, percepciones). Para autores como Robert Keohane y Joseph Nye, las instituciones y las normas (públicas, privadas, formales e informales) establecen las reglas del juego guiando y restringiendo las actividades colectivas en un contexto de globalización.

## Los elementos esenciales de la gobernanza

La gobernanza es un proceso institucional que cuenta con algunos elementos esenciales. El primero es el *alcance global* de la gobernanza. Al ser una herramienta teórica que vincula los procesos políticos internacionales con la política interna, la gobernanza es un concepto sistémico cuyo alcance pretende ser

global. En este sentido, la globalización ha alterado las estructuras profundas en las que se sustentan los procesos y mecanismos de gobernanza. Por ejemplo, la gobernanza se inscribe en un contexto de creciente globalismo, con gran intensidad, velocidad en la conformación de redes, con la participación transnacional de actores. Sin embargo, esto no implica que actores que no han implementado por completo las “reglas” del juego neoliberal queden fuera del análisis de la gobernanza global. Por ello, se puede hacer la separación del concepto con respecto al proyecto político, especialmente en un mundo con un creciente impacto global en cuanto a tendencias de mercado, modelos de gobierno, de consumo, de ideas y de tecnología.

Diversidad de autores plantean otros niveles en los que la gobernanza ejerce. Por ejemplo, podemos hablar de la gobernanza territorialmente reconocida a nivel regional o local y la gobernanza que no privilegia territorios específicos como la transnacional o virtual. La gobernanza regional generalmente es ejemplificada con procesos de integración económica o prácticas identitarias que trascienden fronteras. La gobernanza local implica que actores locales están participando o siendo influidos por el nivel global de la gobernanza. Por su parte, la gobernanza transnacional involucra agentes en movimiento difíciles de vincular con algún territorio específico (como los migrantes) y la virtual implica relaciones a través de la tecnología (por ejemplo, las redes sociales virtuales o los flujos financieros).

Ante esta diversidad de relaciones es fácil llamar gobernanza a todo tipo de práctica política, ya sea global o nacional. En este punto, es necesario aclarar la confusión que se presenta al hablar de la gobernanza a nivel nacional. ¿Un Estado ejerce gobernanza o gobierno en su interior? En un sistema internacional en donde los Estados siguen siendo actores importantes, son los gobiernos de dichos Estados quienes ejercen la función pública, es decir, el gobierno. Sin embargo, un Estado y su gobierno pueden ser parte fundamental de los procesos de gobernanza global, regional y local. Esta confusión se ha presentado por la falta de una traducción certera del término. Cayendo en errores conceptuales, académicos y tomadores de decisiones hispanohablantes han utilizado “governabilidad” (relacionado con la legitimidad y capacidad operativa de gobernar) o “gobierno” (ejercicio de la función pública) como sinónimo de gobernanza.

Esta discusión nos lleva al segundo elemento esencial del concepto de gobernanza: la posibilidad de *relocalizar la autoridad* en otros actores y niveles de gobierno (fuera del nivel del Estado), ya sea formales o informales, públicos o privados. Como se mencionó anteriormente, el Estado sigue teniendo un rol fundamental en la globalización. Sin embargo, para algunos temas son otros actores quienes llevan el liderazgo o fungen como contrapeso del mismo. Au-

tores como Stephen Krasner o James Rosenau afirman que en un mundo con tanta diversidad el poder se diluye y reparte. Otros como Oran Young afirman que es necesario que uno de los actores de la gobernanza funja como líder (“paymaster”) y que absorba los mayores costos de la difusión y operación de instituciones y normas. Los temas presentados en este libro son ejemplo de estas posturas, en donde en ocasiones, no necesariamente existe una autoridad gubernamental para operar la gobernanza, pero en otras, los liderazgos son claros. Por ejemplo, en términos de seguridad internacional, además de los ejércitos, es el crimen organizado (con sinnúmero de líderes, grupos y temas) quien generalmente sobrepasa las capacidades del Estado para vincularse en redes globales informales y privadas. Un segundo ejemplo es el tema de la gobernanza global ambiental, en donde los individuos son tan o más importantes que los gobiernos para hacer frente a problemas de contaminación y consumo.

Un tercer elemento es la presencia de *instituciones y normas* como herramientas para operar la gobernanza. En una definición clásica, Douglas North define a las instituciones como estructuras que moldean el comportamiento. Éstas tienen el reto de perdurar y adaptarse al cambio, ya sea a través de medios formales o informales. Por su parte, Peter Hall propone tres formas en que las instituciones se pueden ajustar al cambio. La primera serán los mecanismos de reforma, cuya esencia es la adaptación de los reglamentos, pero no de las estructuras ni de los principios básicos. La segunda tiene que ver con la reinterpretación de esos principios básicos y el ajuste de estructuras; la tercera con la creación de nuevas instituciones que suplan a las anteriores. La operatividad del cambio recae, entonces, en las instituciones y sus normas en el marco de las relaciones de gobernanza.

Las normas generalmente son definidas como reglas de conducta, ya sean implícitas o explícitas, generales o particulares (por ejemplo, principios básicos, reglamentos o prácticas sociales). La difusión de normas a través de instituciones internacionales ha desempeñado un papel importante en el marco de la gobernanza global. Diversos autores han argumentado que hay grupos específicos que imponen estas normas. Algunos autores le dan todo el peso a las empresas transnacionales, otros a las elites gobernantes o a las instituciones internacionales formales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el BM o el FMI; otros tantos le dan voz a la sociedad civil.

El cuarto elemento esencial de la gobernanza es la *diversidad de temas*. La gobernanza, como herramienta teórica, se propone reaccionar ante otras teorías como el realismo político, en donde se sugiere que el Estado es un ente unitario y homogéneo. Por el contrario, la gobernanza amplía sus fronteras para incluir diversidad de actores y temas. A veces, estos temas se engloban en grupos de normas específicas (por ejemplo, los regímenes internacionales); a

veces se tratan regionalmente (como la integración económica); y a veces se ubican por sí solos en la red de interconexiones (la diplomacia local y la cooperación). Los temas de la gobernanza son los asuntos de la agenda global contemporánea en donde se incluye desde el medio ambiente (y su diversidad de sub-temas), pasando por los derechos humanos, hasta las prácticas militares y conflictos armados en su relación con las instituciones de seguridad internacionales.

### **Críticas al concepto: la buena y la mala Gobernanza**

La gobernanza, como herramienta teórica y en mayor medida como proyecto político, ha recibido infinidad de críticas. La gobernanza global, como herramienta teórica, se sustenta en la *heterogeneidad*, la cual permite una ampliación del espectro de actores y temas, relocalizando la autoridad. Esta diversidad implica una deconstrucción de las relaciones sociales para luego reconstruir los procesos en nuevas formas institucionales y normativas. En esta etapa del proceso, dichas instituciones y normas generalmente tienden a la *homogeneidad*. En otras palabras, la gobernanza global como marco teórico pareciera reinterpretar procesos de construcción institucional desde la diversidad hacia la igualdad institucional y normativa.

Es en esta última cualidad en que se sitúa una de las críticas más férreas al concepto. Esta homogeneidad tiene dos alcances. El primero es la relación que se establece entre las instituciones (y sus normas) que no cambian y tienen una agenda clara con las que están en constante cambio. En muchos casos, estas últimas deberán seguir los lineamientos de las primeras o cumplir con sus condicionamientos políticos para atender los criterios de la “buena gobernanza” y garantizar la solidez institucional hacia el cambio. Componentes como la democracia liberal, el enfoque de mercado, la privatización y la eficiencia han sido lineamientos que será necesario cumplir (con ciertos estándares) para poder participar de la globalización. Esto implica que la gobernanza global como proyecto político tiene pretensiones de alcance universalista y homogeneizador (en gustos, preferencias de consumo, capacidades, ideas, etc.). El segundo alcance muestra la homogeneización de criterios institucionales dentro de la misma sociedad o comunidad. Es la relación entre el primer y segundo alcance en donde la buena gobernanza encuentra sentido, pero al mismo tiempo, en donde la crítica encuentra solidez.

De este hecho se desprende que autores y sociedades resistan y privilegien la heterogeneidad, particularidad y fragmentación en todos sentidos (en modelos económicos, en modelos políticos y en identidades y prácticas sociales).



Cabe esperar que estos actores sean catalogados como “malos ciudadanos globales” o entes con “malas prácticas de gobernanza.” Las consecuencias son ambivalentes. Por un lado, ellos dejarán de contar con el apoyo de instituciones de la gobernanza global; por el otro, quizá sea ese su objetivo, situación que les permita seguir con sus prácticas o crear sistemas institucionales-normativos alternos. En este sentido, la gobernanza global homogeneizadora se percibe como impuesta por la agenda de los países industrializados, quienes asumen que el resto de las sociedades deberá llegar al nivel en donde están ellos a través de seguir ciertas reglas y normas para conseguir financiamiento para temas de agenda global; la mayoría del financiamiento internacional manejado por el Global Environmental Facility del Banco Mundial al año 2011 se destinaba al cambio climático (40%) y a la biodiversidad (33%), dejando de lado la degradación de la tierra o el mar (sólo con 2% y 11% respectivamente).<sup>1</sup>

Esta crítica viene desde la década de 1970 con el concepto de “gubernamentalidad” propuesto por Michel Foucault, concepto que se ha retomado en tanto la globalización se profundiza. La gubernamentalidad implica que se emite un juicio moral de unos sobre otros con el fin de verificar qué tanto se estandarizaron ciertas prácticas (en un espectro en donde lo óptimo es el camino recorrido por las sociedades industrializadas); en otras palabras, qué tan “buenas prácticas de gobernanza” tienen las sociedades. Ejemplo de ellos son los Indicadores de Buena Gobernanza del Banco Mundial, en donde se identifica qué tan buenas prácticas tiene una sociedad en términos de democracia, transparencia, estabilidad política o apertura de mercados. Es de esperar que de este *ranking* se clasifiquen a los Estados y se condicionen los préstamos de la institución.

Una crítica final, tanto teórica como práctica, es que debido a la relocalización de la autoridad, la responsabilidad y la rendición de cuentas se tornan difusas. En este sentido, la gobernanza asume que existen sociedades educadas y participativas que exigirán sus derechos humanos y ciudadanos y pedirán cuentas a la autoridad. En el tema migratorio este hecho es evidente en tanto que los migrantes son y participan de la migración y las redes informales, pero sin contar con capacidades para exigir ciudadanía o el mínimo respeto por sus derechos humanos. En esta situación es cuando los niveles de autoridad (por muy locales que sean) cobran fuerza como pivote de la responsabilidad y rendición en el actuar público.

---

<sup>1</sup> Banco Mundial (2011). “Global Environmental Facility-Focal Areas”. Washington, D.C.: Banco Mundial. En <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ENVIRONMENT/EXTGLOBALENVIRONM ENTFACILITYGEFOPERATIONS/0,,contentMDK:20486148~men uPK:1223743~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286243,00.html> (consultado: 13/09/12).

## **Reflexión final**

En suma podemos establecer que la gobernanza, en su carácter global, ha sido definida de varias maneras. Sin embargo, en la mayoría de las definiciones se notan los elementos esenciales mencionados: relocalización de autoridad en nuevos actores de diversas formas, la creación de instituciones y normas y la amplitud de temas. Es importante mencionar que esta forma de relacionar procesos, actores y temas toma fuerza en un entorno de globalización en donde, por un lado, el ritmo de las transacciones es cada vez más rápido y, por el otro, los actores caminan a ritmos diferentes y se desarrollan en áreas grises que combinan continuidad y cambio. Los textos de este libro pretenden interpretar esta herramienta teórica (y en algunos casos, el proyecto político que representan) a la luz de diversos temas dando voz a diversos actores.



# GOBERNANZA GLOBAL Y SISTEMA INTERNACIONAL: ACTORES, NORMAS E INSTITUCIONES

*Rafael Velázquez Flores*

*y*

*Roberto Domínguez Rivera*

## Introducción

**E**n la actualidad, gobernanza global y sistema internacional (SI) son dos categorías básicas para la disciplina de las Relaciones Internacionales. Ambos conceptos están íntimamente vinculados. Gobernanza global es un proceso que se manifiesta normalmente en el marco del sistema internacional. De hecho, el sistema internacional es prácticamente el objeto de estudio de esta nueva disciplina y la gobernanza global es un proceso reciente que está adquiriendo una presencia significativa en la escena mundial. En ambas definiciones, la presencia de actores, estructura y reglas son componentes fundamentales en la construcción del contenido conceptual.

La gobernanza global no es un enfoque teórico propiamente dicho como el realismo o el idealismo, pero se ha constituido en un marco de análisis muy útil para explicar las relaciones internacionales contemporáneas. Hoy día los procesos internacionales son distintos a los que el mundo presenciaba después de la Segunda Guerra Mundial, un evento que sentó las bases para el sistema internacional prevaleciente en la segunda mitad del siglo pasado. Por ello, es necesario contar con nuevos enfoques y herramientas teóricas para explicar esta nueva realidad internacional. En este sentido, la gobernanza global se ha convertido en una visión moderna y fresca del mundo contemporáneo.

El objetivo de este capítulo es plantear algunos elementos básicos referentes a los conceptos de gobernanza global y sistema internacional. La primera parte del texto busca definir ambos términos desde una perspectiva teórico conceptual. La segunda parte plantea algunas consideraciones sobre los elementos fundamentales de estas categorías, como son actores, reglas e instituciones.

## **Sistema internacional y gobernanza global: Hacia una conceptualización**

Definir los conceptos de sistema internacional y gobernanza global es una tarea complicada debido a la variedad de definiciones existente en la literatura especializada. Existe más diversidad que consenso en torno a las conceptualizaciones sobre estos dos términos. Sin embargo, es posible plantear los componentes básicos de ambas definiciones, como son el tipo de actores, los factores que inciden tanto en la conformación de un sistema internacional así como sus reglas.

Un sistema internacional es un conjunto de actores, factores, procesos y patrones que interactúan de manera frecuente en un espacio y un tiempo determinado; bajo ciertas normas y reglas, y cuyo eje rector es el equilibrio de poder. Por actores nos referimos no solamente a los Estados, sino también a otros actores públicos y privados como son las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales, los medios de comunicación de impacto internacional, los grupos de terrorismo transnacionales, el crimen internacional organizado y a los distintos individuos que pueden tener influencia en el sistema internacional. Por factores nos referimos al conjunto de variables que determinan las características de un sistema internacional y que a la vez condicionan el comportamiento de los actores en el sistema internacional. Los factores más destacados son los geográficos, los económicos, los demográficos, los tecnológicos, los militares, los políticos, los ideológicos, los sociales y los culturales, entre otros. Los procesos son los resultados derivados de los comportamientos de cada actor del sistema y que se repiten de manera frecuente. Los patrones son los elementos de cambio y continuidad que dan a un sistema estabilidad o variaciones. Por reglas, entendemos el conjunto de normas que los actores establecen de manera explícita o implícita formal o informal para acordar el tipo de comportamiento dentro del sistema.

En la actualidad, la gobernanza global es omnipresente en la política internacional contemporánea, pero también tiene implicaciones en la esfera local y regional. El término tiene sus inicios en los debates acerca de la decadente habilidad que los gobiernos centrales han tenido recientemente para la planeación y solución de problemas locales y globales. Su origen también se encuentra en la necesidad de encontrar formas alternativas de conducción política mediante la autorregulación, las redes informales y las alianzas públicas y privadas.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> R.A.W. Rhodes, "The New Governance: Governing without Government", en *Political Studies*, Volumen 44, No. 4, septiembre 1996, pp 652-667.

Así como en la definición de sistema internacional, en el concepto de gobernanza hay un proceso internacional en el que existe una mayor dispersión del poder entre los múltiples actores internacionales. En el caso de la gobernanza, existe un número importante de actores no gubernamentales que participan en los procesos de toma de decisión de las políticas públicas orientadas a la resolución de los fenómenos y problemáticas de naturaleza local e internacional. Obviamente, la gobernanza no excluye a los actores gubernamentales puesto que ellos tienen un papel todavía importante en la solución de algunas problemáticas. Sin embargo, en algunos casos los actores privados cuentan con mayores márgenes de negociación que los gobiernos para resolver ciertos problemas, especialmente los relacionados con el medio ambiente y otros en donde es necesaria la provisión de bienes público globales. En este contexto, la coordinación descentralizada y no jerárquica de políticas entre actores públicos y privados constituye otro elemento fundamental de la gobernanza global. Para esta coordinación, pueden existir arreglos formales o informales en los cuales la jerarquía es menos importante aunque no necesariamente ausente. En la gobernanza, los procesos y mecanismos cooperativos están por encima de las estructuras centralizadas. Asimismo, la gobernanza implica una serie de reglas, normas, ideas y procedimientos que los actores deben asumir y cumplir mediante mecanismos no coercitivos, implícitos o explícitos, para darle estabilidad al sistema internacional. Hay que recordar que la principal característica del sistema internacional es la anarquía y, por lo tanto, la gobernanza global ayuda a reducir los efectos negativos de dicha anarquía.

En la esfera sistémica, la literatura sobre gobernanza global sostiene que la interdependencia y la globalización han erosionado el principio de la soberanía emanado del sistema westfaliano. Como consecuencia, hoy día la autoridad política requiere de una transformación en nuevas formas de gobierno más allá del Estado-nación. En la esfera regional, los proponentes de la gobernanza han enfatizado la aparición de un sistema multinivel único en el cual los actores supranacionales, nacionales y subnacionales toman y ejecutan decisiones mediante formas no jerárquicas de cooperación. A pesar de esos debates en los diferentes niveles, la gobernanza tiene características esenciales. En primer lugar, la gobernanza global destaca la dispersión del poder político entre los actores públicos y privados; en segundo lugar enfatiza la coordinación de estos actores sin necesidad de que exista una jerarquía centralizada; también reconoce la creciente dependencia de mecanismos no coercitivos de cumplimiento de normas implícitas o explícitas; asimismo contiene un componente normativo puesto que propone la existencia de normas que regulan el comportamiento de los actores en el sistema internacional; y, finalmente, la gobernanza global puede proveer un proceso de toma de decisiones más efectivo y

legítimo en el contexto de un mundo crecientemente interdependiente y globalizado. En un contexto más general, la gobernanza global no busca sustituir al gobierno pero tampoco lo descarta. En este sentido, se puede incluir “gobernanza sin gobierno”, así como “gobernanza con gobierno”, e incluso “gobernanza por el gobierno”.<sup>2</sup>

En términos generales, la gobernanza incluye algunos elementos básicos, como son los intereses y objetivos de los actores, normas e ideas que dibujan el comportamiento de esos actores, una estructura plural no jerárquica, formas de cooperación, mecanismos de cumplimiento no coercitivos y, por último, la efectividad y legitimidad de las decisiones de política pública. Sobre este último punto, Rosenau señala que la gobernanza global requiere de una base mínima de legitimidad puesto que solamente funciona si es aceptada ampliamente por la mayoría.

A continuación se plantean tres elementos básicos de la gobernanza global y el sistema internacional: actores, reglas e instituciones.

### *Actores*

Tanto en un sistema internacional como en la gobernanza global, los actores tienen un papel preponderante. Existen diversos actores públicos y privados que influyen de manera significativa en la estabilidad y en los cambios del sistema internacional. Por lo tanto, estos actores también son responsables de la gobernanza, entendida también como un proceso que le otorga estabilidad y certidumbre a las relaciones entre los diversos actores. En el marco del sistema internacional, los actores gubernamentales, especialmente los Estados, tienen una función muy específica y una responsabilidad mayor en la determinación del sistema internacional. Obviamente, los actores no gubernamentales también participan activamente en el SI, pero su peso es relativamente menor para influir en el SI, como lo hacen los Estados. En cambio, en la gobernanza global los actores no estatales se están convirtiendo en elementos clave para las políticas y decisiones sistémicas, al ocupar tareas y funciones que rebasan las capacidades de los Estados. Por ejemplo, las empresas transnacionales y las organizaciones civiles transnacionales adquieren un papel significativo y son capaces de inclinar el equilibrio del poder en un sistema internacional. Asimismo, las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, están adquiriendo un papel determinante para proveer seguridad, desarrollo económico y estabilidad política a la sociedad en su con-

---

<sup>2</sup> Zuern, 1998, pp. 169-170.

junto. Estas funciones resultan fundamentales para el proceso de la gobernanza.

Existen otros actores que también influyen significativamente en la composición de un sistema internacional y en el proceso de la gobernanza global. Por ejemplo, los medios de comunicación de alcance sistémico tienen una fuerte responsabilidad en la gobernanza global. Su papel como proveedores de información determina la visión y percepción que tienen los actores sobre los fenómenos internacionales y locales. Ello conlleva a la creación de ideas sobre la realidad internacional. Es normal que los actores tomen decisiones de políticas públicas para solucionar los principales problemas que involucran a la sociedad en su conjunto en función de estas ideas y percepciones. Asimismo, una sociedad informada cuenta con bases más sólidas para contribuir a la estabilidad del sistema y la gobernanza. Por ello, la responsabilidad de los medios de comunicación es importante en la generación de estabilidad y gobernanza.

Hay otros actores que en los últimos años también están teniendo una mayor influencia en un SI y en la gobernanza. El crimen organizado internacional y el terrorismo transnacional son, igualmente, responsables de menores niveles de estabilidad global, contrario a lo que se busca a través de la gobernanza. De hecho, los actores gubernamentales buscan atacar esta amenaza para dar mayor seguridad y estabilidad al sistema internacional, principal función de la gobernanza.

### *Reglas e instituciones*

Normalmente, un sistema internacional contempla un conjunto de normas, reglas y procedimientos que buscan darle estabilidad y continuidad. En la misma tesitura, la gobernanza implica una serie de reglas y normas que deben seguir los actores para darle certidumbre y estabilidad a la sociedad global. Las reglas, que también se conocen como regímenes internacionales, son las normas formales o informales, explícitas o implícitas que establecen los actores para regular su comportamiento en el sistema internacional. Estas reglas pueden ser establecidas para un ámbito regional o para un tema en específico. Existen acuerdos que se generan solamente para ciertos actores de una región, como sería Europa occidental o América del Norte. También pueden existir reglas para ciertas áreas temáticas, como serían comercio, finanzas, seguridad, migración, medio ambiente, energía, derechos humanos, entre otras.

Las reglas son importantes porque ayudan a predecir el comportamiento de otros actores y a reducir los niveles de conflicto, en un mundo creciente-



mente interconectado y globalizado. Por su parte, las instituciones ayudan a reducir los niveles de anarquía del sistema internacional. En el marco de la gobernanza, las instituciones públicas y privadas desempeñan un papel preponderante puesto que tienen una responsabilidad significativa para resolver los principales problemas que aquejan a la humanidad. Por ello, la gobernanza contiene un enfoque liberal y normativo, necesario para la generación de conductas que lleven a una mayor estabilidad del sistema internacional.

Las instituciones son también responsables de fomentar la cooperación entre los diversos actores del sistema internacional, uno de los propósitos fundamentales de la gobernanza. La cooperación y la coordinación de política públicas entre actores privados y públicos permiten la adopción de mecanismos no coercitivos para la solución de problemas globales. Por lo tanto, las instituciones internacionales son clave para darle seguimiento a los objetivos comunes entre los diversos actores del sistema internacional.

### **Reflexiones finales**

Es evidente que los conceptos de sistema internacional y gobernanza están íntimamente vinculados. Ambos se retroalimentan para buscar mejores niveles de seguridad, estabilidad y bienestar social al establecer reglas que los actores deben cumplir. Lo novedoso de la gobernanza global es que son preferibles los mecanismos no coercitivos. Ello permite mayor certidumbre y menores riesgos de conflicto. Asimismo, los actores gubernamentales y no gubernamentales del SI deben compartir la responsabilidad de la planeación de las políticas públicas que buscan resolver los principales problemas de la agenda internacional, como son seguridad, medio ambiente, derechos humanos, migración, desarrollo, crisis económicas, entre otros.

Hoy día, la gobernanza es importante porque genera las condiciones necesarias para el establecimiento de mecanismos cooperativos y de coordinación entre actores públicos y privados. Ello es un reconocimiento de que los problemas que agobian a la humanidad tienen un origen múltiple y variado. Por ello, la solución a los principales desafíos de la sociedad moderna requiere de visiones plurales y de la participación de los diferentes actores involucrados.

Finalmente, existe una necesidad de analizar a la gobernanza desde la perspectiva de los actores, la estructura y las reglas del sistema internacional. Ello puede contribuir a la generación de políticas públicas, tanto de Estados como de organizaciones internacionales y actores no estatales, que buscan atender las principales problemáticas globales, objetivo principal de la gobernanza.

# EL ESTADO Y LA GOBERNANZA GLOBAL

*Luis Ochoa Bilbao*

## Presentación

Las discusiones sobre la gobernanza global se plantean, como tema central, el rol de los Estados contemporáneos, sus alcances y limitaciones. Se han hecho al respecto varias preguntas, pero dos en particular destacan por su importancia: ¿Sigue siendo el Estado moderno el único actor en la formulación de políticas públicas de alcance global? ¿Puede el Estado, a pesar de experimentar diversos tipos de crisis, seguir siendo el actor central de las relaciones internacionales? El propósito de este ensayo es ilustrar la estrecha relación que hay entre el Estado como forma de gobierno y la gobernanza como forma de acción gubernamental diseñada, impulsada y administrada por los Estados contemporáneos que mantienen su vigencia. Las siguientes páginas explican de manera breve la naturaleza de los Estados modernos y definen el concepto de gobernanza que se utilizará en este trabajo. El primer apartado versará sobre el rol del Estado y la gobernanza y un segundo apartado reflexionará sobre la crisis del Estado y el rol de la gobernanza internacional. Las reflexiones finales apuntan a que el Estado es inspiración de los modelos de gobernanza internacional y seguirá siendo un actor central de la política internacional que, ante la oleada de la gobernanza, reajustará sus funciones.

## Conceptualizando al Estado y la gobernanza

El Estado es una construcción que se remonta, en los principios fundamentales que le otorgan su fisonomía contemporánea, al diseño imaginado y consolidado por los espíritus humanistas y modernos de Europa tras el final

de la Edad Media. Serán los Estados nacionales europeos, mezcla de un régimen jurídico, una burocracia administrativa y una pretendida identidad histórica homogénea y compartida por sus ciudadanos, los que expandirán el modelo por todo el orbe. Por supuesto, la expansión de las formas estatales de organización política y económica no estarían exentas de episodios dramáticos registrados por la historia: conquistas, colonialismos, imperialismos, guerras y neo colonialismos. Pero después de más de quinientos años, no hay actualmente espacio habitado que no responda precisamente al modelo del Estado: administración territorial y gerencia de los recursos (administración pública); establecimiento de fronteras (geopolítica); manejo de la población (geografía política); distribución del poder (política); distribución de la riqueza (economía); espacio para la convivencia (identidad y cultura); orden y marco normativo (sistema jurídico).

El Estado es historia y contemporaneidad y, fundamentalmente, es una institución. Es historia porque sus variedades de organización responden precisamente a momentos como el aislamiento, el ostracismo, la búsqueda de la autarquía o del expansionismo y la interacción de las naciones experimentadas a los largo de varios siglos. Es contemporaneidad porque el Estado sigue siendo la institución por excelencia que administra, organiza y regula la vida de los conglomerados humanos, ya sean pequeños o grandes. Por ejemplo, no hay en la actualidad movimiento de reivindicación nacionalista que no apele a su derecho a constituirse como Estado libre y soberano. Y es institución en el sentido de que el Estado es en su esencia un conjunto de reglas de operación que si bien limitan el actuar humano, también determinan o potencializan las atribuciones de los gestores políticos, de las esferas de poder y de la convivencia de sus ciudadanos.

Para los internacionalistas, el Estado y sus variedades (Estados multiculturales, democráticos, autoritarios, totalitarios) siguen siendo los actores centrales del sistema mundial. También, han sido en buena medida los promotores de la gobernanza global toda vez que ésta puede ser entendida como los pasos sistemáticos y verificables hacia la construcción de un régimen internacional con leyes e instituciones supranacionales. Así como al interior de las sociedades se fueron gestando diversas acciones que terminaron con la configuración de los Estados actuales, el sistema internacional pareciera estar dando pasos hacia la construcción de una sociedad internacional. Tomando en consideración este contexto, en lo que sigue se ilustrará de manera breve y concisa cómo el Estado participa de la gobernanza global y cómo la llamada crisis del Estado también influye en la concepción de la gobernanza global.

Antes de entrar en el tema, es necesario conceptualizar la gobernanza. Se trata de un concepto que apele a la idea de gobernar, es decir, tomar decisiones

y emprender acciones. El gobierno ha sido atributo fundamentalmente de los Estados, pero la gobernanza también sugiere una multiplicidad de actores no estatales que, de formas variadas y por razones diversas, imaginan, diseñan, influyen y presionan en las decisiones de políticas públicas. Siguiendo la propuesta de Guy Peters, la gobernanza es, efectivamente, un proceso que le da dirección tanto a la economía como a la sociedad, un proceso que, obviamente, establece metas colectivas así como mecanismos que intervengan ante la aparición de los conflictos de intereses habituales en cualquier conglomerado. La definición de Peters también considera que la gobernanza, tomando en cuenta las interacciones entre el Estado y los actores no estatales, es tan compleja y variada que el concepto necesitará ajustarse “para comprender cómo funciona el sector público contemporáneo”<sup>1</sup>. Precisamente, el sector público se ha complejizado por la aparición de nuevos actores con capacidad de presión y de gestión y la administración pública se ha internacionalizado, lo que le otorga al concepto de gobernanza un horizonte más complejo que en las siguientes páginas se pretende determinar.

## El Estado y la gobernanza global

Los Estados construyeron las instituciones de la posguerra en la segunda mitad del siglo XX motivados por la misma esperanza de paz que dio luz a la Liga de las Naciones después de 1918. Pero también se construyeron instituciones reguladoras de la vida económica cada vez más intrincada e interdependiente de los flujos del dinero y las finanzas mundiales.<sup>2</sup> Por supuesto, no se puede olvidar que dichas instituciones también emergieron a la sombra de la Guerra Fría y la confrontación bipolar, razón por la cual fueron partícipes de los esquemas de oposiciones ideológicas a partir de la segunda mitad de aquel siglo XX. Ahora que comienza la segunda década del siglo XXI, se aprecia que las instituciones formales heredadas del siglo anterior compiten por su primacía ante la aparición de nuevas instituciones no formales como el G20. Sin embargo, en ambos casos, sigue vigente el Estado y son los representantes de los Estados nacionales quienes se reúnen, discuten y negocian los nuevos acuerdos formales o informales.

Siendo el Estado todavía el actor central de las relaciones internacionales,

---

<sup>1</sup> Guy Peters, “Globalización, gobernanza y Estado: algunas proposiciones acerca del proceso de gobernar” *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 39 (octubre 2007 [citado el 24 de julio de 2012]): Disponible en: <http://cgca.com.br/userfiles/file/Globalizaci%C3%B3n,%20gobernanza%20y%20Estado%20por%20Guy%20Peters.pdf>

<sup>2</sup> Carlos Marichal, *Nueva historia de las grandes crisis económicas. Una perspectiva global, 1873-2008*, (Madrid-México-Buenos Aires: Debate/Random House, 2010).

las ideas, hipótesis y planteamientos sobre la gobernanza global giran en torno al postulado de un nuevo orden; uno que surja sin la sombra del paradigma de la confrontación global. Pero este nuevo orden, todavía difuso, sigue apelando al poder del Estado para configurarlo. El discurso denominado híper-liberal, según Amitai Etzioni, supone que el nuevo orden mundial se basaría en la ley internacional, las instituciones globales y los compromisos multilaterales. Es una idea que plantea la posibilidad de un poder horizontal y que no ve con buenos ojos el establecimiento de un poder hegemónico. Etzioni critica el idealismo de dicho discurso cuya propuesta fundamental sería construir instituciones internacionales en lugar de imponer un cambio de régimen; lo critica también porque se basaría en una fantasía “wilsoniana” de que la democratización del mundo lo haría más pacífico. Etzioni considera tales ideas como erróneas y peligrosas y, por el contrario, sostiene que el mundo es brutal, que el uso de la fuerza se justifica y que la seguridad es la necesidad más básica que debiera ser consolidada por el nuevo orden global. Para Etzioni, garantizar la seguridad fue y es la razón de ser de los Estados nacionales.<sup>3</sup>

Ambos argumentos citados por Etzioni muestran con claridad que el Estado sigue nutriendo el horizonte de comprensión del pensamiento internacionalista. Los liberales o híper-liberales proponen que los Estados concedan soberanía a cambio de bienes mayores: normas, instituciones y cooperación. Pero no plantean, ni mucho menos, la extinción del Estado. Por el contrario, lo siguen considerando el motor y aglutinador de todas esas iniciativas. Por su lado, el pensamiento conservador-neorrealista plantea que la seguridad no puede ser alcanzada colectivamente ya que la naturaleza humana y la de los Estados nacionales es susceptible de caer en venganzas, traiciones, revanchas o cambios abruptos de posiciones que pudieran desconocer los pactos firmados. Si la única certeza es que cualquier alianza termina siendo efímera, entonces el Estado sería el único reducto que le queda a las naciones para ofrecer seguridad. En ambos casos, las discrepancias teóricas no dejan de lado al Estado, por el contrario, lo ubican como el actor protagónico de la gobernanza global, ya se trate de una gobernanza institucionalizada, de difusión democrática y de valores ciudadanos y colectivos que persigan el bienestar social o de una gobernanza apertrechada, desconfiada y severa que busque principalmente la seguridad y que por la naturaleza pesimista de su mirada siempre esté pensando en las amenazas que se ciernen sobre el mundo.

Entonces, el Estado sigue siendo vigente en el terreno de la seguridad, pero más aun, los modelos de gestión de la administración pública empleados en diversos momentos por los Estados se han ido internacionalizando y estandarizando paulatinamente. Los esquemas de ayuda económica, otorgamiento

<sup>3</sup> Amitai Etzioni, *From Empire to Community*, (Nueva York: Palgrave MacMillan, 2004), p. 2.

de créditos, cooperación para el desarrollo y negociación de deudas soberanas expandidos e impuestos por la lógica del capitalismo plantean en la actualidad requisitos financieros y entrega de resultados que los Estados deben cumplir. El dinero para cualquier tipo de inversión que algún Estado quiera emprender, deberá tener en cuenta “determinados patrones de comportamiento y expectativas normativas”<sup>4</sup> En este sentido, el concepto de gobernanza implicaría que los Estados se ciñan al recetario de la economía neoliberal impuesto por otros Estados o por instituciones tales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, de tal forma que la gobernanza global implicaría que los Estados nacionales, en todo el orbe, “pasen de ser intermediarios entre las fuerzas económicas externas y las economías domésticas a ser organismos encargados de la adaptación de las economías domésticas a las exigencias de la economía mundial”<sup>5</sup> Por lo tanto, la economía global estandarizada encontraría en el Estado al actor central encargado de construir precisamente eso, una economía global con procedimientos estandarizados para el uso de la riqueza, su distribución y la circulación global del dinero.

El binomio seguridad-economía a escala global plantea tanto los fundamentos de la legitimidad del Estado como del concepto de gobernanza. Ambos se reafirmaron como los propósitos centrales de cualquier tipo de gestión y buen gobierno en los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) firmados por la Organización de las Naciones Unidas y que comprometieron a las naciones a cumplir metas específicas orientadas hacia la paz, el desarrollo y la equidad. Son, sin duda, una muestra contundente de que la idea de gobernanza está íntimamente ligada a la del Estado, pues son los Estados quienes propusieron los objetivos y se comprometieron a cumplirlos, tomado en consideración que ellos mismos son los garantes de la diseminación del bienestar. Pero esto va más allá, las quejas de que los ODM no se han cumplido cabalmente van encaminadas a censurar a los Estados por no haber cristalizado sus compromisos sin importar las razones: omisión, incapacidad, corrupción, etcétera. Es cierto que la gran mayoría de esas quejas provienen de actores no estatales, pero van dirigidas al Estado y a los gobiernos que se deberían encargar de cumplir dichos objetivos.

## La crisis del Estado y la gobernanza global

Hay quienes ven en la gobernanza global una respuesta a la crisis de los Estados como entidades burocráticas eficientes. Se plantea que los Estados manifiestan su situación de crisis ante las evidencias de su vulnerabilidad y su incapa-

<sup>4</sup> Mark Duffield, *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, (Madrid: Los Libros de la Catarata, 2004), p. 34.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 35.

cidad de otorgarle plena seguridad a sus ciudadanos y ante la emergencia de nuevos actores cada vez con más capacidad de acción que de alguna forma ocupan los vacíos que los Estados dejan por “torpes, excesivamente burocráticos y generalmente incapaces de tomar decisiones efectivas para sus sociedades.”<sup>6</sup>

¿Será que el involucramiento de actores sociales en la orientación de políticas públicas y su gestión pone en predicamento los equilibrios de poder hasta ahora administrados por los Estados? Ante esta pregunta, se ha planteado la siguiente respuesta: efectivamente los Estados se encuentran viviendo una crisis de legitimidad sobre todo porque la democracia procedimental en el mundo occidentalizado enfrenta severas crisis en torno a la capacidad de los gobiernos por garantizar seguridad y bienestar a sus ciudadanos. Pero la sociedad civil, los grupos de poder y otros actores siempre han estado presentes y activos. Por ello, Peters sostiene que “los gobiernos nunca han actuado con la autonomía que se presume tuvieron alguna vez”<sup>7</sup> También, plantea Peters, habrá redes y mecanismos informales de gobernanza pero el Estado sigue siendo el único con la capacidad de “tomar decisiones en un contexto en que existen intereses que compiten entre sí”<sup>8</sup> Por lo anterior, el Estado es vigente, a pesar de las diversas crisis que experimente en el mundo, a pesar de las relaciones cada vez más complejas entre la toma de decisiones y la multiplicidad de actores que se involucran y a pesar de los nuevos temas de la agenda política global. El Estado mantiene su prevalencia en la toma de decisiones y su rol de mediador. Tales ideas se hacen patentes sobre todo ante la opinión de que las fuerzas económicas y las empresas transnacionales han debilitado a los Estados. Peters argumenta que “el mercado internacional está ejerciendo poderes que son significativamente poco responsables tanto en relación con la ciudadanía como en los negocios de un país”, pero se ha topado con un nuevo orden internacional que ha sido regulado otorgándole “presencia a los gobiernos que se han involucrado en este proceso de elaborar e implementar regulaciones”<sup>9</sup>

Por otro lado, ¿no será que los Estados nacionales entren en crisis a la hora de conceder poder y soberanía a las instituciones supranacionales? Esta pregunta ofrece tanto evidencias empíricas como suposiciones hipotéticas.

En el apartado de las evidencias se pueden considerar los procesos de integración regionales, más concretamente, el modelo de la Unión Europea cuyo espíritu obligó a sus Estados miembros a ceder soberanía en la medida en que

---

<sup>6</sup> Guy Peters, *op.cit.*, p. 2.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 4.



se pretendía construir decisiones consensuadas en los terrenos económico y de seguridad colectiva. Muchos actores dentro de los Estados que conforman la Unión Europea también temían una degradación paulatina de las identidades culturales que les otorgaban diversidad a sus respectivos patrimonios históricos y legitimidad a sus imaginarios colectivos. Sin embargo, en este último punto, las particularidades identitarias de los Estados Europeos siguen vigentes y lo que se ha ido consolidando es una identidad colectiva que se autodefine como democrática, tolerante, inclusiva y defensora y promotora de los Derechos Humanos. En este sentido, la Unión Europea se ha convertido en un espacio regional de gobernanza en ámbitos jurídicos, políticos, laborales y educativos. Por supuesto, la unión no está exenta de conflictos, tal y como ha ocurrido en momentos definitorios para adoptar decisiones comunes en materia de seguridad, como ocurrió durante el desmembramiento de Yugoslavia en 1994 o durante la intervención de la OTAN y la Unión Europea en Libia en la primavera de 2011. Pero el tema más delicado ha sido la pérdida de autonomía de los Estados miembros ante las decisiones de índole económica que han rediseñado el mapa productivo de Europa y que han exigido medidas extremas en casos como las crisis económicas de Grecia y España tras el 2008. Estos dos países se han visto determinados por las exigencias de las autoridades centrales europeas, lo que a su vez genera descontento social por las medidas de austeridad requeridas. Pero dichos Estados se ajustan a las reglas de gobernanza pactadas en pro de un beneficio comunitario superior, a sabiendas de que las crisis económicas pueden ser sorteadas más fácilmente de manera conjunta que de manera aislada, aunque el precio sea alto. Y también, aunque uno o dos estados, como el alemán o el francés, mantenga su prevalencia en la toma de decisiones por el peso de sus economías y su capacidad de gestión.

En el apartado de las hipótesis, se plantea que instituciones como la Corte Penal Internacional, que pretende perseguir a individuos, grupos y gobiernos que cometan actos de lesa humanidad, exigen un compromiso muy alto de los Estado más poderosos quienes se niegan a concederle derecho a la comunidad internacional para perseguir tales crímenes. Dichos Estados desean mantener márgenes de maniobra apelando al concepto de seguridad nacional o interés nacional. En otras palabras, desean mantener su capacidad de actuar incluso al margen o claramente fuera de las convenciones internacionales siempre que su poder o su seguridad estén en riesgo.

En ambos casos, la gobernanza global no ha superado la barrera de la equidad. Las decisiones económicas se siguen tomando en los Estados centrales que lideran cualquier proyecto de regionalización en menoscabo de los Estados más débiles. Lo mismo ocurre con la persecución internacional de crímenes de guerra; en el banquillo de los acusados se han sentado y se seguirán



sentando por un tiempo actores de Estados fallidos o marginales, y no así actores de los Estados centrales o hegemónicos que pudieran ser incriminados. Pero todo esto, lejos de plantear que la gobernanza global pudiera contribuir a la crisis de los Estados, demuestra que éstos son vigentes y saben adaptarse a los nuevos tiempos.

## Reflexión final

Los apartados anteriores demuestran 1) que el proceso de construcción de los Estados puede ser visto como un modelo que explique el proceso de construcción de la gobernanza global; 2) que la seguridad colectiva y la globalización económica, aspiraciones de la gobernanza global, son también diseñadas, administradas y conducidas por los Estados; 3) que la supuesta crisis del Estado es más bien una crisis de su funcionamiento pero que equivale más a un reajuste de sus atribuciones que al desmoronamiento de su esencia.

Los planteamientos de este trabajo pudieran reformularse, tras lo visto, de la siguiente forma y a manera de preguntas: 1) ¿podrán sobrevivir los Estados nacionales ante la aparición de nuevas instituciones supranacionales?; 2) ¿podrá construirse una gobernanza global sin la existencia de un liderazgo mundial como parece ocurrir en la actualidad?

Con la evidencia existente podría decirse que los Estados no plantean la existencia de instituciones supranacionales para que sean sustituidos por ellas; al contrario dichas instituciones serían complementarias a los Estados. Quizá la evidencia más contundente estaría en las instituciones que buscan regular el modelo de libre mercado a la luz de las crisis recurrentes del capitalismo. En el terreno de la política pareciera que la gobernanza global generaría más problemas. Así como hay diferentes tipos de gobiernos hay diferentes tipos de gobernanza; unas más abiertas y democráticas, otras más burocratizadas, otras más autoritarias y verticales. Entonces, si hay una variedad Estados y estilos de gobernanza, ¿cuál es el diseño que terminaría por imponerse en las instituciones multinacionales? A pesar de sus bemoles, el modelo democrático presumiblemente, pero cualquiera que éste sea siempre que suponga reglas, normas, capacidad de acción y de coerción, la gobernanza global seguirá replicando el modelo institucional heredado de la modernidad y cristalizado en los Estados contemporáneos.

# LA SOCIEDAD EN LA GOBERNANZA GLOBAL

*Héctor Cuadra Montiel*

## Introducción

El presente capítulo aborda la centralidad y relevancia de la sociedad en la gobernanza global. Considera a la libertad en un sentido amplio y social como base de la transparencia. Sostiene que tanto libertad como transparencia constituyen herramientas insustituibles para la sociedad en la tarea de contribuir a los perfiles de la gobernanza global. En este tenor se argumenta que la transparencia facilita la participación y la apropiación social al mismo tiempo que privilegia el empoderamiento de los actores. Lo que es más, dicho potencial de cambio y emancipación social contribuye a la promesa de una transformación endógena, orientada hacia el desarrollo equitativo, sustentable y democrático.

La primera parte del trabajo presenta un contraste entre las lógicas de coordinación verticales, principalmente asociadas con Estados y mercados frente a la horizontalidad incluyente del ámbito social. Su carácter contingente, abierto, impredecible, e irregular, sumado a una lógica de coordinación horizontal permite múltiples niveles de reconocimiento, influencia, e interacción.

El argumento central aquí presentado enfatiza la necesidad de la transparencia de la sociedad en la gobernanza global. En la medida que el ejercicio de libertades individuales es aceptado al interior de los Estados nacionales, resta trascender sus fronteras, enfatizar la preminencia social de la libertad y reconocer a la sociedad internacional como arquitecto de la gobernanza global. Para ello deben privilegiarse cada vez más ejercicios y formas transparentes que resulten vitales para el manejo de la información, porque superan racionalidades egoístas de confidencialidad.

El texto concluye que el acceso y manejo libre y transparente de información reproduce exponencialmente el carácter libre y compartido de los bienes públicos: beneficio colectivo, privilegio social y distribución horizontal. Ello se traduce en condiciones que facilitan la participación y la apropiación social, fundamentales para una construcción incluyente de la gobernanza global. El potencial emancipatorio que de ello deriva puede contribuir a reducir desigualdades y brindar oportunidades potenciales para la transformación endógena orientada hacia escenarios equitativos, sustentables y democráticos de desarrollo.

### **Enfocando lo social en la sociedad**

Un número de posiciones tradicionales que en la academia van desde la Economía a la Política y Relaciones Internacionales ha privilegiado la importancia del mercado y el Estado frente al rol y las capacidades de la sociedad en las tareas de construcción de gobernanza global. Por un lado, escuelas de pensamiento político han defendido enfoques jerárquicos donde se coloca al Estado al centro y por arriba del resto de los actores políticos, económicos y sociales. La lógica de comando es vertical y la jerarquía de las instancias gubernamentales incuestionable.

Por otro lado, los economistas han enfatizado fuertemente una lógica de mercado donde las leyes de la oferta y la demanda de bienes y servicios orientan el rumbo que demás actores deben seguir. Del surgimiento del enfoque neoclásico a la fecha, la libertad de los mercados y el carácter intocable de la propiedad privada deben ser respetados. De manera vertical y ascendente, de abajo hacia arriba, los mercados dominan. En tradiciones académicas tan fuertes y consolidadas existe sin embargo un punto crucial que continúa siendo fuertemente debatido. Independientemente del enfoque con el que se caracterice un argumento económico, su tarea es, como los clásicos de la economía política lo han reconocido, eminentemente social. La economía es una ciencia social.

De similar manera, Aristóteles plantea en su texto clásico *Politica* que es la socialización la que hace al hombre político por naturaleza, en la medida que necesita de los demás para satisfacer sus necesidades. Basado en la naturaleza humana moral, racional y social, se construye la participación común y la tendencia a formar asociaciones diversas enmarcadas en una ética subyacente. Innumerables debates sobre organización, formas y regímenes de gobierno, poder, burocracia, entre otros, no deben hacernos perder de vista lo fundamental. La política es una ciencia social.

Con ello no se pretende decir que todo se reduzca a enfoques sociológicos. Paradójicamente, la sociología desde la visión de Durkheim alimentada de una euforia newtoniana, se preocupa por encontrar leyes universales de comportamiento social y en promover unas prescripciones procedimentales que continúan siendo tremendamente influyentes a la fecha, desde la publicación de *Las Reglas del Método Sociológico*. Para los padres fundadores de la sociología en adelante, el estudio de la sociedad es evidentemente una ciencia social.

El punto principal a destacar es el carácter central de lo social, y por ende de la sociedad. Es la sociedad motivo, punto de partida y base de los esfuerzos de organización y cooperación de diversa naturaleza y alcance. Tiene, sin embargo, un carácter impredecible, contingente, abierto, irregular, las más de las veces imposible de anticipar, pese a declaraciones en contrario. Esta ha sido una de las principales dificultades y retos para su estudio. Lo evidente es que la sociedad está formada y contiene a los seres humanos que constantemente reconforman el carácter de la sociedad misma. No es gratuito que pensadores como Weber otorgasen una importancia fundamental a la acción social, donde el enlace de la conducta a un sentido objetivo, a su vez se encuentre referido a la conducta de otros, según famosamente enunciado en *Economía y Sociedad*. En otras palabras, las acciones particulares y grupales se orientan socialmente. La orientación social de la acción funciona también en la gobernanza global en la medida que reconoce la participación de un número importante de actores y el funcionamiento de los marcos institucionales. El célebre reporte de la Organización de las Naciones Unidas, “Our Global Neighborhood”, destaca como gobernanza global al conjunto o sumatoria del manejo de asuntos y agendas comunes por parte tanto de las personas como de las instituciones, sean sus ámbitos públicos o privados.

De acuerdo a López-Vallejo, sus variados niveles y ámbitos le brindan a la gobernanza además de un alcance vinculatorio importante entre lo internacional y lo interno la posibilidad de relocalizar y reconocer autoridad en otros actores y niveles, diferentes del estatal. Además, el reconocimiento de autoridad privada e informal compite y complementa con los perfiles públicos a la vez que incorpora variedad temática, valiéndose de canales institucionales y normativos para orientar el rumbo de la acción social.<sup>1</sup>

## **La horizontalidad incluyente de la sociedad**

Existe un potencial de acción y de transformación inherente en la sociedad. Una serie de capacidades y de potencialidades que han fungido como motor

---

<sup>1</sup> Véase la colaboración de Marcel López-Vallejo Olvera en esta obra, intitulado *¿Qué es la gobernanza global?*

de innovación y cambio en muy diversos ámbitos. El mismo carácter de interacción tanto individual como colectivo, sea de autogestión o dirigido, modifica no sólo a las partes que interactúan, sino inclusive al contexto y a las circunstancias que lo rodean, a la manera que célebramente Anthony Giddens ha identificado en *The Constitution of Society*. Es este potencial y promesa que le brindan un papel central a la sociedad en la gobernanza global. A diferencia de los enlaces de gobernanza que ponen mayor énfasis en el Estado o en el mercado y cuya lógica tiende a ser vertical, descendente en el primer caso, y ascendente en el segundo, el enlace de la sociedad en la gobernanza global privilegia una óptica horizontal, de naturaleza de redes. Esta última tiende a ser más incluyente en cuanto número de actores y agendas a incorporar, además de que puede vincular, sin alterarse sustancialmente, las lógicas de comando verticales-jerárquicas-descendentes de la política y las verticales-ascendentes del mercado.

Esta diferencia es muy importante, dado que influye significativamente en el carácter contingente e impredecible de la sociedad. La lógica y la naturaleza incluyente de adicionar dinámicas y procesos que pueden emanar de diversos orígenes y no necesariamente radiadas centralmente o a partir de nodos preestablecidos potencializan el alcance y las dinámicas de transformación. Todo ello no ocurre de manera simétrica, sino al contrario, las diferentes posiciones en las que se encuentran los actores, el manejo de la información disponible y su vinculación con el resto de la sociedad motivan reacciones y respuestas asimétricas y diversas, que multiplican a su vez la imposibilidad de anticipar cambios. Aunque en un primer momento todo ello pudiera parecer caótico, en realidad no lo es. El elemento crucial para reconocer la centralidad de la sociedad en la gobernanza global es la transparencia. El prerrequisito de ella es y debe estar basado en la libertad. Debemos recorrer el velo del misterio y del secretismo para posicionar a la sociedad como eje central de la gobernanza global.

### **Libertad: Base de la transparencia para la sociedad**

El prerrequisito de la libertad no es de ninguna manera menor. Ampliamente reconocido es el ámbito de las libertades humanas que ha sido consagrado en declaraciones universales, constituciones nacionales y traducido normativamente a infinidad de leyes y reglamentos. Sin embargo, la fórmula en cómo históricamente se ha procedido ha ido subrayando el carácter individual del ejercicio de libertad. Entre otros, Mill enfatizó en su clásico trabajo *On Liberty* el carácter de la libertad humana como un dominio interno de conciencia

adonde podemos ubicar las libertades de pensamiento, de opinión, de asociación, de expresión y de prensa. Particularmente, lo hizo abogando inclusive por el hecho de que las libertades deberían ser absolutas y sin restricciones, mientras que cada individuo buscara su propio bien sin negárselo a los demás o impidiendo sus esfuerzos para alcanzarlo. Dicho énfasis ha derivado en el privilegio del individualismo mientras no haga daño a otros o a sí mismo.

Es más reconocido el ámbito de las libertades individuales que el carácter y preminencia social de la libertad. En el mejor de los casos se presume que la suma de individualidades logra construir un bien común. La libertad de prensa es básicamente el vehículo para compartir información, además de que se basa en el derecho básico para saber de parte de los ciudadanos. El manejo de la información como insumo en una sociedad basada en el conocimiento empodera a los individuos. La información es el ingrediente fundamental de los procesos de toma de decisiones. Sin embargo, en la práctica, a la información no se le permite circular libremente. Existen una serie de restricciones que van desde secretos bancarios hasta agenda de seguridad nacional, en donde se argumenta que los efectos de divulgación de información y detalles específicos pueden acarrear una serie de consecuencias no deseables, y por ende se restringe socializar la información y circularla libremente ejerciendo libertad es como la de prensa.

En un número muy significativo de casos los medios en cómo se produce, reúne, y procesa la información son agencias públicas, respaldadas y financiadas por la sociedad. El producto de ello se considera propiedad intelectual que debe ser abierta, transparente y disponible para todos. Sin embargo, una práctica muy recurrente es el secretismo y la opacidad de parte de agentes públicos, valiéndose de ella para fines privados. Para Stiglitz, ello constituye una ofensa terrible al ámbito social de la libertad, dado que socializa el costo de procesar información, pero no lo retribuye de la misma manera sino que privatiza el beneficio de su uso privilegiado.<sup>2</sup> Aun considerando las imperfecciones de la información, la apertura de información y un ejercicio transparente de socialización son una pieza imprescindible para la gobernanza global. Acorde con Stiglitz, se necesita con urgencia una cultura de la transparencia, donde la apertura y la participación en procesos de toma de decisiones concernientes a acciones colectivas sean la norma y no la excepción.<sup>3</sup>

Para que el rol de la sociedad en la gobernanza global sea efectivo, debe valerse sistemáticamente de apertura y transparencia para erradicar el secretismo y la opacidad. El uso de información privilegiada es recurrente tanto en agentes públicos gubernamentales como agentes económicos privados. Para am-

<sup>2</sup> Ha-Joon Chang, *Joseph Stiglitz and the World Bank: The Rebel Within*, (London: Anthem, 2001).

<sup>3</sup> *Ibidem*.

bos, tanto la esfera de gobierno, como la esfera económica, privilegian el secretismo como mecanismo de control. Por una parte porque funciona óptimamente para efectos de dominación y mantenimiento del *status quo* y, por otra, porque se aduce que sobre él se construyen las ventajas comparativas y competitivas en actividades empresariales. Ambas racionalidades egoístas de confidencialidad resultan inoperantes e improcedentes para la sociedad en el ámbito y la tarea de la gobernanza global.

Al trascender la preocupación individualista, los retos y tareas de la sociedad en la gobernanza global apuntan en muy diversas direcciones, potencializando el carácter contingente e impredecible de transformación social.<sup>4</sup> La transparencia permite mediante mecanismos de rendición de cuentas y apertura, que los elementos de cambio y transformación se vuelvan endógenos a la sociedad misma, a diferencia de los dictados externamente por lógicas de mercado o gubernamentales.

### Transparencia para la gobernanza global

Dichos elementos de transformación endógena de la sociedad acarrear consigo el potencial de que las capacidades de transformación trasciendan escenarios conocidos aunque no deseados, para privilegiar escenarios deseables aún desconocidos. Uno de ellos puede ser el replanteamiento de la inalcanzada promesa del desarrollo, que entrañe cambios democráticos, sustentables y con equidad para la sociedad. Un desarrollo económico democrático sustentable es sin duda urgente en la conformación de tareas de la sociedad en la gobernanza global.

El reto de la transparencia en escenarios globales es muy significativo y contrario a la lógica del egoísmo individual y racionalidad utilitaria que alimenta los enfoques dominantes en ámbitos económicos, políticos e internacionales. A la fecha no existen ninguna serie de iniciativas orientadas en esta dirección, dado que trastocaría significativamente la gobernanza global al empoderar contundentemente a los actores sociales, descentralizando las esferas de poder, control y dominación. La ausencia de un gobierno supranacional ha sido utilizada para proponer rasgos de interdependencia compleja marcadamente asimétrica, donde existen una gran variedad de canales que conectan vertical y horizontalmente a las sociedades. Además, Keohane y Nye sostienen en su libro *Power and Interdependence* que al diluirse la primacía de la agenda militar y de seguridad, pareciera que varias temáticas confluyen a la vez inter-

---

<sup>4</sup> Anthony Giddens, *The Constitution of Society: Outline of a Theory of Structuration*, (Berkeley: University of California Press, 1984).



conectando a un creciente número de actores nacionales y transnacionales.

Para dibujar e implementar estrategias de vinculación, el uso de la información —apoyándose en la transparencia— es una herramienta de incalculable valor. Mientras más abierta y transparente sean los motivos, medios, fines y objetivos de los actores orientados a la cooperación, resulta más fácil y sólido establecer vínculos entre actores individuales y colectivos a todos los niveles. La apertura de información y la transparencia sirven para facilitar comunicación, negociación, y entendimiento, al mismo tiempo que reducen fricción y aminoran los costos de transacción. Las ganancias en un mundo interdependiente y de creciente complejidad para la sociedad potencializa las dinámicas de cambio y transformación de manera incluyente, equitativa, sustentable y democrática.

Los retos de la gobernanza global no se reducen meramente a coordinación en ausencia de un poder coercitivo externo. La gobernanza borda sobre el diseño institucional donde la sociedad puede y debe participar trascendiendo el enfoque pasivo de acuerdos cooperativos para la solución de problemas. Apertura de información y uso transparente de ella permiten construir acuerdos y conocimiento de carácter más justo, solidario y responsable, dejando atrás la lógica del egoísmo individual y la racionalidad utilitaria socorridas en el secretismo y la opacidad. La transparencia en la información permite generación de conocimiento que posiciona a la sociedad en el centro de la gobernanza global al permitirle brindar igualdad de derechos, instrumentar procesos redistributivos, erradicar flagelos como la pobreza, el terrorismo y el crimen. Si todo ello es por sí solo importante, la creación de instituciones domésticas e internacionales efectivas, flexibles y democráticas apuntan a niveles de legitimidad y de representatividad que permitan participar en los procesos de toma de decisiones, brindando oportunidades de igualdad democrática para todos los individuos.

Acciones consecuentes en esa dirección permitirían un acceso libre, igualitario y transparente para todos los ciudadanos respecto de los bienes públicos. El círculo virtuoso del bien público de la información para generar conocimiento que supere la visión de la propiedad intelectual y permanezca abierto y transparente, reproduce exponencialmente el carácter libre y compartido del bien público: beneficio colectivo, privilegio social y distribución horizontal.

### **Transparencia: facilita participación y apropiación social**

López-Vallejo identifica en esta obra como rasgos fundamentales de la gobernanza el carácter operativo de los procesos institucionales, su pretendido al-



cance global, la relocalización y reconocimiento de autoridad, y la diversidad de temas que abraza.<sup>5</sup> No resulta extraño que las características de pluralidad presentes en la gobernanza multinivel, multiactor, multiautoridad, multia-genda y multinorma pueden potencialmente orientarse en direcciones varias. Algunas de ellas pueden apuntar hacia la homogeneidad y convergencia, em-pero, algunas otras claramente pueden diferir y subrayar heterogeneidad y divergencia. Al ser un campo creciente, abierto, incluyente, los procesos insti-tucionales de la gobernanza global pueden beneficiarse ampliamente de infor-mación libre y transparente de externalidades positivas para la sociedad y una distribución extensa para alcanzar a cubrir los más sectores sociales posibles. Sin embargo, no hay que perder de vista que la sociedad con la que contamos hoy en día no ha sido construida sobre la base de la transparencia. El énfasis sobre el individualismo nos ha colocado en una situación contemporánea de interdependencia asimétrica. Aún a pesar de ello, cada vez se tienen mayores y mejores recursos para que la sociedad empuje sostenidamente en favor de la transparencia. Cuanto la sociedad puede conseguir en la gobernanza global es un desarrollo democrático, equitativo y sustentable. Dicha tarea no puede pos-tergarse indefinidamente. El uso de la transparencia por la sociedad permite alcanzar y construir una auténtica y verdadera gobernanza global.

Debates contemporáneos sobre la gobernanza global reconocen una va-riedad de actores importantes, adicionales al Estado nación, y una agenda cada vez menos jerárquica de temas y preocupaciones de alcance mundial. Punto de partida son los regímenes internacionales, los cuales se basan en un lideraz-go hegemónico y una agenda estatal, en las que una serie de directrices son coordinadas.<sup>6</sup> A diferencia de ello, la gobernanza global puede trascender una instrumentación vertical y jerárquica como la que supone la preminencia es-tatal, o inclusive vertical ascendente como la asociada con los mercados. Al ponerse la sociedad en el volante de la gobernanza global los protagonismos hegemónicos se diluyen por completo, las estratificaciones resultan de natura-leza mucho más permeable, y se fortalece el policentrismo y la descentrali-zación. El carácter heterogéneo y diverso de la sociedad se refleja en la diver-sidad de grupos y actores que la conforman, transmitiendo su carácter plural a la serie de acuerdos, arreglos e instituciones formales e informales que diseña y en los que participa.

La sociedad en la gobernanza global aporta un carácter plural, abierto, dinámico e impredecible. Entre los posibles escenarios de conformación de la gobernanza, el verdaderamente universal por naturaleza es sin duda el social.

---

<sup>5</sup> López-Vallejo, *¿Qué es la gobernanza global?*

<sup>6</sup> Robert Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, (Boston: Little, Brown & Co.,1977).

La infinita riqueza que cada aporte puede brindar necesita que no sólo la economía se base en el conocimiento, sino que sea la sociedad con un manejo ágil y abierto la que conforme su dinamismo emancipatorio basado en la información abierta y el conocimiento compartido.

La horizontalidad de la gobernanza global, particularmente con énfasis social permite que toda clase de flujos puedan moverse con mayor facilidad. La navegación en esta serie de tejidos no estratificados y permeables de red necesita claramente del lubricante de la información y el conocimiento. Generación, transmisión y recepción deben ser muy ágiles de manera que faciliten los vitales ejercicios sociales de participación y apropiación. Participación y apropiación permiten a los actores individuales y asociados la enumeración de sus respectivas preferencias, la conformación de sus propias agendas y la toma de decisiones de sus particulares necesidades. Stiglitz enfatiza que la participación activa y propiedad de sus retos y tareas se construye sobre el condicionante previo de la transparencia y apertura en la información, y del conocimiento construido y divulgado a partir de ello.<sup>7</sup> Transparencia y apertura son asimismo requeridos para las actividades de enlace de la información, de manera que pueda generarse en un primer momento, transmitirse de manera irrestricta acto seguido, y recibirse libremente a guisa de ir cerrando un círculo virtuoso de información y conocimiento transparente y abierto, con relevancia social. No es sino hasta la última etapa de participación y apropiación de esa información transparente por parte de los plurales y diversos actores sociales que el impacto del ejercicio abstracto puede materializarse, tomar forma y alcanzar a cuantos les resulte de utilidad. Lo que a su vez permite la generación de nuevos círculos virtuosos transparentes y abiertos para el uso de la información y el conocimiento.

### **Transparencia para la gobernanza: emancipación social**

La orientación y manejo de un bien público es siempre mucho más eficiente, óptimo inclusive, si se realiza de manera transparente y abierta. Resta aún mucho trabajo que realizar para colocar los incentivos adecuados en favor de la transparencia. Si bien ese es el reto, mientras más canales de difusión existan, y mayores sean los participantes interesados se pueden ir rompiendo los cerros a la información que obstruyen su apertura y transparencia. El ejemplo de *WikiLeaks* al filtrar información catalogada como confidencial y secreta por los gobiernos de varios países, además de agentes corporativos privados, pero

---

<sup>7</sup> Ha-JoonChang, *op. cit.*

con un innegable impacto social, ha mostrado el camino y la pertinencia de favorecer la transparencia. Sin lugar a dudas, la transparencia permite a la sociedad tomar mejores y más informadas decisiones en la conformación de la gobernanza global.

La apertura y transparencia de información permite que los niveles de gobernanza no sean estratificados ni excluyentes, sino mas bien a manera de capas permeables que facilitan el tránsito y la comunicación entre ellas fácilmente. En la medida que ello pueda alcanzar de manera incluyente y participativa a los individuos en su carácter de ciudadanos globales, el déficit democrático de la gobernanza se vuelve un reto crucial a vencer. Una de las grandes paradojas contemporáneas de la construcción democrática es que los principios de representatividad y goce y ejercicio de derechos y libertades se han circunscrito principalmente dentro de las fronteras de los Estados nacionales. No se ha buscado extender prácticas democráticas para cubrir aspectos de regulación multilateral y gobernanza global según argumenta David Held en su obra *Global Transformations*. Las fronteras nacionales han servido para contener la ampliación de las libertades a ámbitos de ampliada trascendencia social. En la medida que ejercicios legítimamente democráticos no se limiten a prácticas soberanas estatales, se ponen los cimientos del reconocimiento de una sociedad internacional, pieza crucial para la construcción de la gobernanza global.

La transparencia para la sociedad global funciona como un gran mecanismo de enlace para enfrentar los retos normativos por venir. En la medida que permita el acceso a la información y construcción de conocimiento, se puede trascender el nivel individual de ejercicio de la libertad para brindarle un carácter mucho más incluyente y democrático. La transparencia permite que las prácticas democráticas crezcan y trasciendan inclusive las fronteras nacionales, haciendo inevitable la gradual pero contundente legitimación democrática de los mecanismos de coordinación asociados con la gobernanza global. Crucial para dicha legitimación democrática es la participación de los individuos en su carácter de ciudadanos mundiales que gocen y ejerzan derechos, voz y voto respecto a las múltiples, complejas e interdependientes agendas globales.

La lógica de los derechos comunes y las responsabilidades compartidas tendría que ir cediendo el lugar para trascender no sólo la posibilidad de poder reformar algunos aspectos de las organizaciones e instituciones internacionales, o inclusive de la posibilidad de plantear estructuras e instituciones alternativas transnacionales independientes y no gubernamentales; sino la posibilidad de ejercer autonomía y participación democrática para la (re)construc-

ción de la gobernanza global de rasgos cosmopolitas y plurales.<sup>8</sup> La transparencia y apertura de información permiten ampliar las prácticas democráticas de manera consecuente y llevar a niveles supranacionales el goce de la libertad legítimamente ejercida para interconectar el mundo.

La transparencia en la información para el beneficio de la sociedad en la construcción de la gobernanza global no es de ninguna manera utópica. Es por el contrario, imperantemente necesaria y urgente. El apropiamiento de la información y el conocimiento divide y polariza. La exclusión y el uso privilegiado del conocimiento incrementan la desigualdad. La división entre público y privado con énfasis neoliberal acarrea injusticia. Ningún régimen puede considerarse democrático e incluyente sobre bases flagrantemente inequitativas. En suma, el papel de la transparencia para la sociedad en la gobernanza global en un mundo interconectado es la promesa y la capacidad emancipatoria de la transformación endógena, orientada hacia el desarrollo equitativo, sustentable y democrático.

---

<sup>8</sup> DavidHeld,*et al.*, *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, (Cambridge, Polity, 1999).



SEGUNDA PARTE

*LA GOBERNANZA GLOBAL  
EN LA AGENDA DE LA  
SEGURIDAD INTERNACIONAL*



# LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL: ¿MÁS ALLÁ DE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO?

*José Luis García Aguilar*

## Introducción

La complejidad de los asuntos internacionales parece hoy un lugar común. En efecto, basta con observar cualquier fenómeno internacional y se verán ramificaciones de todo tipo, locales, nacionales, regionales, globales, compañías transnacionales, gobiernos, activistas, por mencionar sólo unos pocos. La constelación de los asuntos internacionales así como los actores involucrados parecen interminables. Este trabajo tratará de dar un poco de sentido a esa complejidad de actores y procesos bajo el concepto de “gobernanza” y en particular en el ámbito de la seguridad internacional.

¿Cómo acercarnos a esta complejidad de fenómenos de las relaciones internacionales? En los tiempos de la Guerra Fría, por ejemplo, los asuntos internacionales frecuentemente se dividían en dos: los de la “alta política” y los de la “baja política”. Los primeros se referían a los asuntos estratégico-militares de las grandes potencias, desde luego los dos grandes rivales de la Guerra Fría, Estados Unidos y la Unión Soviética y sus respectivos aliados. La baja política se refería a los asuntos económicos internacionales, culturales, de carácter social pero que no interferían en los cálculos estratégicos de poder de las potencias dominantes. Sin embargo, al finalizar la Guerra Fría la anterior división dejó de tener sentido.

Muchos académicos, sobre todo en Estados Unidos, pensaron que el fin de la Guerra Fría significaba el inicio de un nuevo orden internacional de carácter liberal, como Francis Fukuyama. Otros consideraron, como en el caso de Charles Krauthammer, que el nuevo orden pasaba por el momento unipolar de Estados Unidos y, siguiendo a Charles Kupchan, a la construcción de



una nueva unipolaridad estadounidense de carácter “benigno”. Otros asumían la entrada a una nueva era de entendimiento global donde los asuntos mundiales serían administrados por instituciones internacionales mediante la diplomacia. Otros, como John Mearsheimer más pesimistas, pensaban que la nueva situación era mucho más riesgosa que la Guerra Fría y que pronto se extrañaría su estabilidad y que no había que confiarse de las instituciones internacionales las cuales, a fin de cuentas, responden a Estados egoístas. Otros, como el padre del neorrealismo Kenneth Waltz, consideraron que, en términos de la estructura del sistema internacional, nada había cambiado.

En cuanto a la seguridad internacional, emergió un debate sobre cómo estudiar el fenómeno de la seguridad internacional y la necesidad de tomar en consideración el nuevo escenario, sus procesos y actores. Hubo voces que indicaban la variedad de los asuntos de la agenda de la seguridad internacional resultante de los cambios estructurales de las relaciones internacionales tales como la demografía, el cambio climático, las crisis financieras, etc. Otros argumentaban que, a pesar de esas tendencias, el Estado seguía siendo el principal actor en la seguridad internacional. Por lo tanto, la seguridad debería seguir centrada en los Estados. Algunos otros empezaron a avanzar el concepto de la llamada seguridad humana, cuya idea principal es poner al individuo en el centro de la atención y no al Estado en lo que a la seguridad concierne.<sup>1</sup>

Lo cierto es que, como suele suceder, la realidad internacional con frecuencia supera los debates de los académicos que tratan de explicarla. Al empezar el siglo XXI, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 pusieron nuevamente de relieve la centralidad del Estado en materia de seguridad, pero también la enorme diversidad de las amenazas y su peligro potencial en un mundo globalizado. En efecto, el fenómeno denominado “globalización”, su extensión y profundidad, produjo una enorme serie de acontecimientos que ya no era posible ignorar. Tal y como Manuel Castells considera: “vivimos en sociedades en las cuales las funciones centrales están determinadas por procesos globalmente articulados que tienen la capacidad de operar como una unidad en una escala planetaria en tiempo real o escogido.”<sup>2</sup>

Siguiendo lo arriba planteado por Castells, los asuntos de seguridad también se han vuelto más difusos. Por ejemplo, hoy existen más actores involucrados y abarcan un espectro tan amplio como heterogéneo: compañías privadas de seguridad que ofrecen sus servicios en el nivel local de seguridad pública así como ejércitos privados en misiones internacionales oficiales o en-

<sup>1</sup> Lloyd Axworthy, “Human Security and Global Governance: Putting People First”, *Global Governance*, V. 7, 2001.

<sup>2</sup> Manuel Castells, “Global Governance and Global Politics”, en *PS: Political Science and Global Politics*, enero, 2005, p. 9.

cubiertas, instituciones intergubernamentales de carácter regional como la OTAN que aún persisten y tratan de adaptarse a las nuevas circunstancias donde también hay actores no nacionales que representan amenazas como los piratas, las organizaciones criminales transnacionales que trafican desde drogas hasta especies en peligro de extinción y desde luego grupos terroristas de diversa índole, todos obteniendo ventaja de los avances tecnológicos de la globalización y operando en redes en tiempo real.

Visto así, podría parecer que la gobernanza de la seguridad internacional es extremadamente difícil si tomamos en consideración lo logrado en otras áreas temáticas de la agenda internacional, como desarrollo, medio ambiente o los derechos humanos. Como veremos, existen actores de la gobernanza de la seguridad internacional que hacen frente a diferentes amenazas, no necesariamente de manera coordinada debido a los diferentes intereses que persiguen, tanto nacionales como organizacionales, y por lo que se podrá observar por el momento, dada la naturaleza transnacional de muchas de esas amenazas, dicha coordinación dista mucho de estar cerca.

## **Los actores de la gobernanza de la seguridad internacional**

Aunque en el ámbito de la seguridad internacional el Estado sigue siendo un actor principal, otros actores están surgiendo tales como las agencias policiales trans-gubernamentales o las corporaciones de seguridad de carácter privado. Aunque esto puede resultar evidente, no lo es tanto el hecho de que el Estado, como ente monopolizador del uso legítimo de la fuerza y garante de la seguridad de sus habitantes, esté siendo desplazado de esa tarea. Quizá lo que estamos viendo sea una reconfiguración de las tareas del Estado en este nuevo entorno globalizado en el que existen todavía asuntos que por la naturaleza misma del Estado que tiende a centralizar funciones (como las de seguridad nacional, por ejemplo), sea indispensable su papel.

A nivel internacional podemos decir que, a pesar de lo mucho que se ha debatido sobre el declive de Estados Unidos como superpotencia mundial que garantizaba ciertos niveles de seguridad, al menos para sus aliados, y el surgimiento de potencias rivales como China e incluso el renacimiento de Rusia, Estados Unidos está aún lejos de desaparecer como potencia global con una proyección internacional de su poder material y simbólico sin precedentes en el mundo. Para dar una idea de la amplitud del poder estadounidense en términos militares basta decir que, de acuerdo a Robert Kagan, la capacidad del poderío de Estados Unidos está muy lejos de ser igualada en términos tanto

del PIB como en su proyección, es decir, bases militares alrededor del mundo, capacidades tácticas y estratégicas así como su desarrollo tecnológico.<sup>3</sup> Para la revista *The Economist*, por ejemplo, las proyecciones sobre China en cuanto a poder militar *vis a vis* Estados Unidos refleja “muchas brechas pero que tomaría alrededor de 30 o quizá 50 años emparejar a los Estados Unidos”<sup>4</sup> Lo anterior puede sugerir que mientras Estados Unidos sigue considerando que posee responsabilidades globales, China se enfoca más en regiones donde puede operar con mayor libertad a un menor costo, como en África. También sugiere que, en cuanto a la seguridad internacional, China está aún lejos de significar una amenaza para Estados Unidos (y sus aliados) del tipo de la Unión Soviética durante la Guerra Fría y quizá cuando ese momento llegue ambos puedan alcanzar una “entente” o entendimiento sobre cómo administrar los asuntos globales de carácter estratégico-militar.

Ahora bien, ¿qué hay de otros Estados a nivel regional? Es claro que, como lo ha planteado Fareed Zakaria, estamos ante lo que él ha denominado “el surgimiento del resto”. Zakaria argumenta que quizá no es tanto un declive de Estados Unidos sino más bien un “reacomodamiento” de poder en el que otros países están surgiendo. Sin embargo, existen otros que sí poseen una gran influencia y que se están convirtiendo en verdaderas potencias de alcance regional. Quizá los primeros casos que vengan a la mente son los de la India y Brasil. También están los casos de Sudáfrica, Turquía e incluso México en relación a América Central.

Hay que añadir que los Estados efectúan acuerdos entre ellos por los que pueden crear instituciones. En materia de seguridad internacional, la organización más importante sobre quien recaen ciertos mecanismos de la gobernanza de este tema es la Organización de las Naciones Unidas, en particular el Consejo de Seguridad. Este órgano principal de la ONU dotado del mandato jurídico para mantener la paz y la seguridad internacionales y, a pesar de las limitaciones estructurales que posee, ha sido muy importante para tratar de evitar conflictos y disminuir los efectos de los que ya han surgido. Quizá este órgano sea más conocido por sus fracasos que por sus aciertos o por su lentitud al actuar, pero es mucho mejor contar con un órgano de esa naturaleza que descuidar asuntos de vital importancia para la paz y la seguridad internacionales. Siguiendo con la ONU, el cap. VIII de la Carta de las Naciones Unidas establece muy claramente el derecho de los Estados a crear organizaciones de carácter regional. Así se crearon tanto la OTAN como el Pacto de Varsovia, éste último ya extinto al colapsar la Unión Soviética. La OTAN, sin embargo, sigue siendo

<sup>3</sup> Robert Kagan, “Not Fade Away. Against the Myth of American Decline”, *The New Republic*, 17 enero de 2012.

<sup>4</sup> “The Dragon’s New Teeth”. *The Economist*, 7 de abril de 2012, pp. 27-32.

una fuerte alianza intergubernamental que incluso ha evolucionado hacia tareas que, aun estando dentro del ámbito de la seguridad internacional, no necesariamente tienen que ver con su “región”. El ejemplo de ello es la participación de la OTAN en algunos conflictos más allá de Europa, por ejemplo la que lleva a cabo en Afganistán.

Existen desde luego otros ejemplos de arreglos intergubernamentales en materia de seguridad internacional más allá de la OTAN. Quizá los ejemplos más conspicuos lo representen la ANZUS en el pacífico sur, ASEAN en Asia Pacífico y el Tratado de Río en el continente americano. A diferencia de los dos primeros, éste último ha fracasado como organización regional de seguridad, tanto por la hegemonía que ejerce Estados Unidos en la zona como por la desaparición de amenazas a la región definidas en su instrumento constitutivo al desaparecer el comunismo como una amenaza extra-continental. La emergencia de ciertos gobiernos anti-estadounidenses en el cono sur, aunada a la relativa autonomía de países como Brasil y Venezuela, motivó la creación de su propio arreglo de seguridad. Así surgió la UNASUR, en particular el Consejo de Defensa Sudamericana. Desde su origen, UNASUR ha tenido algunos problemas de cohesión interna, sobre todo por la rivalidad entre los gobiernos de Hugo Chávez de Venezuela y el de Álvaro Uribe de Colombia y la política exterior chavista en sus relaciones con algunos países como Irán, Rusia o China, claros rivales de Estados Unidos.

Hasta ahora, hemos podido observar someramente los actores intergubernamentales, tanto globales como regionales. Pero, ya que uno de las características de la globalización es la emergencia de actores transgubernamentales y no estatales, seguramente habrá algunos de éstos en los asuntos que competen a la seguridad internacional. En efecto, la complicación de la agenda de la seguridad internacional y la propia interdependencia global ha producido actores como por ejemplo la Europol a nivel regional de Europa o la Interpol a nivel internacional, los cuales ejercen una muy amplia acción en materia de coordinación penal a escala global. Sus tareas requieren de un conocimiento muy especializado de inteligencia y gozan de un gran prestigio que les permite operar globalmente en el combate al crimen transnacional. Así, Interpol, que en principio es intergubernamental, se caracteriza por promover la cooperación policial en materia de inteligencia criminal en el mundo y, al hacerlo, logra que los mandos medios policíacos entren en estrecha cooperación y coordinación, facilitando el logro de sus objetivos.

En cuanto a los actores no estatales podemos mencionar a las compañías privadas de seguridad. Estas han sido muy utilizadas en el mundo y se tienen diferentes experiencias al respecto. Por ejemplo, debido al desgaste en la opi-

nión pública estadounidense por la duración de las guerras en Afganistán y en Irak, el gobierno de Estados Unidos tuvo que acudir a personal de empresas de seguridad privadas para desempeñar ciertas labores que, por alguna razón u otra, el ejército de ese país no deseaba llevar a cabo. Un caso muy conocido es el de la compañía “Blackwater”, la cual participó activamente en la guerra en Irak mediante contratos otorgados por el Departamento de Defensa de Estados Unidos. Algunos estudios sugieren que dada la complejidad de las operaciones a realizar es inevitable el uso de tales compañías llegando hasta un 50% de participación en operaciones internacionales como en Afganistán.<sup>5</sup> Algunos otros apuntan a la naturaleza de las operaciones, en las que el gobierno de Estados Unidos no puede participar abiertamente y algunos otros apuntan a la debilidad de ciertos países para enfrentar ciertas amenazas y necesitan de estas compañías. Podemos decir que, dada la naturaleza de las amenazas, tales como el combate a la piratería en aguas de Somalia, por ejemplo, su uso es cada vez más frecuente. Sin embargo, hay crecientes indicios de que tales compañías pueden salir del control del gobierno que las contrata como lo es el ya mencionado caso de la compañía de seguridad Blackwater y las prácticas de tortura realizadas en Irak. Con todo, no podemos dejar de lado el papel que tienen como actores, en este caso aún no propiamente regulados dentro de la esfera de la seguridad internacional.

### **Los Estados y las amenazas transnacionales: ¿Viejas herramientas para nuevos problemas?**

En el contexto contemporáneo de la seguridad global, la naturaleza de las amenazas también se ha complicado. Después de la Guerra Fría, las amenazas se han convertido en transnacionales como el terrorismo y el crimen organizado. Estos grupos actúan hoy respaldados por las enormes ventajas que la globalización les otorga con sus avances tecnológicos en las telecomunicaciones instantáneas, como el internet. De esta manera, el ciberespacio se ha convertido también en una arena de lucha para conseguir ciertos objetivos que los Estados consideran amenazas a la seguridad nacional e internacional. Muchos grupos, ya sean considerados terroristas o del crimen organizado, actúan simultáneamente en varios lados del mundo utilizando dichas herramientas y se desarrollan en redes cuya descentralización permite mucha eficacia al hacer-

---

<sup>5</sup> Ver Moshe Shwartz y Joyprada Swain, *Department of Defense Contractors in Afghanistan and Iraq. Background and Analysis*, Congressional Research Service, 13 de mayo de 2011.

se difíciles de detectar por las autoridades encargadas de combatirlos. Así, el enorme flujo global de transacciones comerciales, financieras, de información y de personas hace que los Estados sean vulnerables frente a grupos o individuos que sacan provecho de tal apertura.

Ya se ha comentado que con la expansión y profundización de la globalización, las amenazas a la seguridad internacional también han variado en su naturaleza siendo su característica principal el ser transnacionales. El terrorismo, por ejemplo, es un ejemplo de ello. El crimen organizado es otro ejemplo de amenaza transnacional contemporánea. Mónica Serrano ha discutido ampliamente sobre el particular tratando de analizar si, en efecto, hace que el crimen sea de naturaleza transnacional y si puede constituir una amenaza: “Hay en efecto un punto de vista que considera que la globalización y el crimen organizado se desplazan en tándem y no en competencia. Desde esta perspectiva, la globalización ha sido crucial para reconfigurar el crimen organizado dentro de un contexto nuevo y claramente transnacional.”<sup>6</sup>

Quizá aquí es necesario clarificar un tanto el término “transnacional”. En un trabajo ahora clásico, Robert Keohane y Joseph Nye, explicaban las tres características de la interdependencia compleja, siendo los canales múltiples que conectan a las sociedades un fenómeno que pone de relieve la complejidad de esas relaciones, más allá de las relaciones Estado-Estado que son las tradicionales en las relaciones internacionales. Otros actores, no estatales y dentro y fuera del Estado mismo, también tienen su propia red de conexiones. Visto de esta manera, no todo el crimen es transnacional, pero el que existe sí toma ventaja de la apertura del mercado global, de las comunicaciones instantáneas y de la tecnología que hace posible lo anterior. Así, y siguiendo los autores en un trabajo posterior, lo difuso y extenso de la interconexión, en diferentes grados, entre diferentes actores incrementa la globalización y “pluraliza” sus efectos. Si seguimos esta línea de pensamiento, el crimen organizado, al adentrarse en esa dimensión, sí se vuelve transnacional<sup>7</sup> y, por lo tanto, más difícil de enfrentar, sobre todo si las estrategias que se desarrollan para el efecto se asumen solamente como interestatales.

## A manera de conclusión

Como se ha visto, el terrorismo y el crimen organizado transnacional pueden

---

<sup>6</sup> Mats Berdal y Mónica Serrano (comps.), *Crimen transnacional organizado y seguridad internacional. continuidad y cambio*, (México: Fondo de Cultura Económica, 2005), p. 47.

<sup>7</sup> Ver el excelente libro de Moisés Naím, *Ilícito. Cómo traficantes, contrabandistas y piratas están cambiando al mundo*, (México: Debate, 2006).

tomar ventaja de la globalización y, de llevarlo a cabo, se vuelven transnacionales, es decir con conexiones en otros países y con otros agentes e individuos que a su vez, trabajando en redes, se conectan con otros agentes o individuos a nivel global para efectuar sus transacciones. Estas redes, como bien lo han demostrado Mette Eilstrup-Sangiovanni y Calvert Jones, son su fortaleza aunque también pueden significar la fuente de su vulnerabilidad. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta lo complejo de desentrañar dichas redes ya que en algunas ocasiones no existen tales conexiones transnacionales y son simplemente fenómenos locales. De ahí es importante considerar que, hoy por hoy, las amenazas a la seguridad internacional se presentan en varios niveles (local, estatal, regional, nacional, internacional, global) y que los agentes de dichas amenazas pueden trabajar en esos niveles tomando ventaja de vacíos legales y de los apoyos de autoridades corruptas a varios niveles de los Estados.

Quizá se deba plantear otro tipo de estrategia, basada en la gobernanza global, es decir tomando en cuenta a otros agentes y otros procesos. Ya hay adelantos en lavado de dinero, en atención a víctimas así como en la administración de penales, en fuerzas armadas privadas así como instrumentos jurídicos internacionales tales como la Convención de Palermo y otros instrumentos similares.

Para finalizar debemos preguntarnos, ¿existe la gobernanza global de la seguridad? Si tomamos en cuenta la naturaleza de las amenazas, hoy son transnacionales. Claramente la actual estructura de la gobernanza global de la seguridad es insuficiente. A pesar de la transnacionalidad de las amenazas, las respuestas siguen siendo básicamente intergubernamentales y siguen teniendo como foco de atención al Estado. De persistir en una visión estato-céntrica de la seguridad, no se podrá ver la verdadera dimensión de las actuales amenazas globales ni tampoco se podrán diseñar estrategias adecuadas para enfrentarlas con el consecuente costo que esto tendría para las generaciones futuras.



# ESTADOS UNIDOS Y LA GOBERNANZA GLOBAL

*Jesús Gallegos Olvera*

En un mundo donde ahora está la prosperidad de todas las naciones inextricablemente unida, una nueva era de cooperación es necesaria para garantizar el crecimiento y la estabilidad de la economía mundial.

*Barack Obama*<sup>1</sup>

## Introducción

**E**n el horizonte que se perfila en el siglo XXI, dispuesto al desarrollo polisémico de una escena mundial en la que participan actores con intereses y necesidades que convergen o divergen con la misma facilidad, entrecruzando propuestas y acciones para establecer un orden en el que el resultado último sea la estabilidad internacional, cabe cuestionar ¿cuál es la visión de Estados Unidos, la potencia dominante, sobre la gobernanza global? ¿Cuáles son las consideraciones estadounidenses sobre el multilateralismo y el institucionalismo actual? ¿Cómo participa Estados Unidos en los consensos planetarios, expuestos a los cambios en la membresía que establecen las potencias emergentes como Brasil, Rusia, India y China? Éstas son las preguntas que sirven de marco para las siguientes líneas, cuyo propósito conjunto es presentar una revisión de la relación de Estados Unidos con la gobernanza global.

## Nota prologante

La gobernanza es el conjunto de las decisiones y acciones que establecen en concurrencia con el Estado, las entidades intergubernamentales, la sociedad civil, ONG's y la iniciativa privada. Los temas de la gobernanza mundial van desde los medioambientales –con sus especificidades relacionadas con el cambio climático–, hasta la mundialización de las finanzas, el trabajo en derechos humanos, la seguridad internacional, la resolución de conflictos, la salud pública, la educación y el desarrollo científico y tecnológico.

<sup>1</sup> Barack Obama, *Remarks by the President to Parliament in London*, United Kingdom, Mayo 25, 2011, disponible en <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/25/remarks-president-parliament-london-united-kingdom>



Desde la sociología y las relaciones internacionales, David Held y Anthony McGrew establecen visiones diversas sobre la gobernanza. La de ellos se define como pluralista porque se presenta como “un sistema de múltiples niveles, de múltiples dimensiones, y de múltiples actores en el que las instituciones y la política tienen mucho que decir respecto a la determinación de los resultados de las políticas globales, es decir respecto de quién obtiene qué”.<sup>2</sup> Así, entre las posturas “dominantes” entorno a la gobernanza existen, según Held y McGrew, dos visiones distintas: las de los globalistas y la de los escépticos. Los primeros argumentan que la democratización del mundo es imperativa para establecer equilibrios de poder y orden social, y es a través de las instituciones que se logra su eficacia y legitimidad. En este caso, la ONU encabeza formalmente el listado institucional vigente hasta hoy. En cuanto a los segundos, a partir de establecer como ineludibles la política del poder y el capitalismo monopolista global que ubica en Estados Unidos el referente inmediato, sostienen la insolvencia del derecho internacional para que, con base en las instituciones mundiales, se haya producido una inclusión de las demandas de la sociedad civil para incidir en el orden internacional.<sup>3</sup> En cualquiera de las visiones referidas, al ser Estados Unidos la principal fuerza hegemónica en el mundo, es un actor que influye ampliamente en la dinámica de la gobernanza global. He ahí un principio verticalizante y organizacional que si bien es objeto de cuestionamientos, también lo es de consensos entorno a su validez por los efectos prácticos del actuar estadounidense en el orden internacional.

Otros autores, como Renate Mayntz, definen la gobernanza moderna a partir de la convergencia de acciones entre las autoridades estatales y las organizaciones privadas. Es el enclave entre lo público y lo privado en donde se define el orden político, económico y social, a través de la interrelación de negociaciones corporatocráticas y redes políticas sectoriales, que dan respuesta a los intereses de cada ámbito. En este sentido, la gobernanza es de tipo estructural, por lo que –según Mayntz– “la gobernanza por definición se refiere a la solución de problemas colectivos; no se refieren a la dominación de por sí.”<sup>4</sup> Alejado de esos criterios de dominación, la socióloga de origen alemán y directora emérita del Max Planck Institute for the Study of Societies, establece una visión de la gobernanza desde la perspectiva estructuralista, donde el eje de la autoridad adquiere tres expresiones posibles: 1) jerárquica, que establece una revisión sinérgica para definir el orden político-social-económico, en ésta

---

<sup>2</sup> David Held & Anthony McGrew, *Globalización / Antiglobalización- sobre la reconstrucción del orden mundial*, (Barcelona: Paidós, 2003), p. 81.

<sup>3</sup> *Cfr. Ibid.*, pp. 86-88.

<sup>4</sup> Renate Mayntz, “Los Estados nacionales y la gobernanza global” en *Reforma y democracia CLAD*, no. 24, Caracas, Venezuela, octubre 2002, p. 2. Disponible en <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/024-octubre-2002/0043401>

el dirigente toma las decisiones bajo el concepto de que a mayor nivel, menor obediencia y viceversa; 2) democrática, que hace de la mayoría el criterio que define las decisiones de la autoridad; y 3) técnica, en la que la autoridad se lleva a cabo de acuerdo a los conocimientos que tiene cada persona y en ella hay libertad de acción y dirección. Al final de cuentas, se trata de una gobernanza global en la que se presentan procesos de negociación destinados a encontrar soluciones al conflicto de intereses, ya sea por medio de la conformación de instituciones internacionales o por el reconocimiento de la relación asimétrica entre países poderosos y débiles.

Visto a través de informes como “Our Global Neighbourhood”, que presentó la Comisión on Global Governance en 1995 o el Libro Blanco de 1997 que elaboró la *Comisión de las comunidades europeas*, es la ponderación de asuntos de índole global con perspectivas multiorígen y acciones colectivas la que permite identificar la gobernanza mundial. Ésta se proyecta a través de normas, procesos y acuerdos que afectan las decisiones de gobierno, que fluyen entre lo multidimensional y por multiniveles, que a su vez condicionan la existencia de nuevos criterios para establecer políticas públicas que impulsen un orden mundial seguro, justo y democrático.

Así, en el marco de las acciones que conlleva la gobernanza global se ha destacado la llamada “diplomacia de cumbres” o su equivalente “diplomacia presidencial”, que en la práctica ofrece en el G20 un ejemplo de cómo se llevan a cabo los procedimientos para establecer acuerdos en el escenario internacional contemporáneo. En las cumbres o foros de alto nivel del G20, OCDE, etc., se presentan los jefes de Estado para discutir temas, resolver agendas y consensuar respuestas a problemas que establecen en la agenda mundial. En general, se destacan cuatro características de la diplomacia de cumbres: “en primer lugar, una modalidad del abordaje en la que prima el diálogo directo entre las autoridades sobre los problemas globales con el objetivo de alcanzar consensos, acuerdos o regulaciones vinculantes. En segundo lugar, la inclusión creciente de actores no tradicionales y no estatales (sociedad civil, empresarios, etc.). En tercer lugar, una agenda de carácter «ínterméstico» (combinación entre doméstico e internacional), en la cual las diferencias entre los temas que se discuten a escala global y a escala doméstica son cada vez menores. Por último, en cuarto lugar, el rechazo a la institucionalidad, incluso a la idea de un mínimo secretariado.”<sup>5</sup> En función de lo anterior, el estudio de la gobernanza mundial se puede ubicar en un epicentro político bicéfalo, que es encabezado, por un lado, a través de la Organización de Naciones Unidas, promotora de la

<sup>5</sup> Francisco Rojas Aravena & Paz Milet, *Diplomacia de cumbre: el multilateralismo emergente en el siglo XXI*, (Santiago de Chile, Flacso, 1998). *Cit. pos.* Mercedes Isabel Botto, “El G-20 y la gobernanza global: ¿un cambio en la arquitectura o en los procedimientos?”, en *Revista Nueva Sociedad*, no. 229, Buenos Aires, Argentina, septiembre-octubre de 2010, p. 28. Disponible en [http://www.nuso.org/upload/articulos/3721\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3721_1.pdf)

legalidad e institucionalidad, pero supeditada constantemente al equilibrio de poder de las potencias agrupadas en el Consejo de Seguridad; y por otro lado, la cabeza es detentada por Estados Unidos a través de la practicidad y eficacia que exponen las acciones que lleva a cabo como potencia dominante en el orden internacional.

### **La perspectiva estadounidense: el liderazgo como eufemismo**

La visión estadounidense de la gobernanza mundial, multilateral e institucional, se sostiene en el énfasis de su liderazgo irrenunciable, que se justifica tanto por su histórico mesianismo como por sus condiciones materiales de potencia dominante. He ahí que, desde la perspectiva estadounidense, la noción sobre el orden mundial se expone en términos piramidales y verticalistas, de dominio, en la que no existe ninguna revisión partidista que la modifique sustantivamente. Así, ni republicanos ni demócratas encuentran diferencias admisibles que impongan un cuestionamiento a esa premisa. De esta manera, cualquier ejemplo de cooperación internacional exitosa se ubica en el marco del liderazgo estadounidense, con lo que se establece una relación causal de victorias y fracasos en los que sólo la égida de Estados Unidos puede —señalan los portavoces de su gobierno— lograr el desarrollo, la prosperidad y, por supuesto, la gobernanza mundial.

Desde luego, los matices se adecuan en un discurso multinivel en el que los receptores van del electorado estadounidense a los miembros de las élites globales, de los temas nacionales a la agenda mundial, y de la acción inmediata a los planes de medio y largo plazo. Del mismo modo, será con la flexibilidad que permite la continuidad o la renovación del entramado institucional vigente que se establezcan los márgenes normativos y estructurales para llevar a cabo la gobernanza mundial al amparo del liderazgo estadounidense. Esa es la cita con el destino y la recurrente neología que Barack Obama, presidente de la “esperanza” y el “cambio”, premio nobel, refiere al indicar que “en este siglo, nuestro liderazgo requerirá la creación de asociaciones nuevas, adaptándose a las nuevas circunstancias, para satisfacer las demandas de una nueva era.”<sup>6</sup> En efecto, nueva era en la que no dejan de estar presente las estrategias de contención y prevención de las consecuencias que el listado unilateral de amenazas presenta al poder estadounidense y a sus aliados, que van desde la identificación al exterminio de los enemigos presentes y futuros, con sus adscripciones multigeográficas.

---

<sup>6</sup> Barack Obama, *Remarks by the President [...]*, *op. cit.*, disponible en <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/05/25/remarks-president-parliament-london-united-kingdom>

En paralelo al diagnóstico de las amenazas al liderazgo estadounidense y, en consecuencia, a su poderío, la identificación de los aliados está presente en la revisión del gobierno de Barack Obama. Será Reino Unido un actor clave para la gobernanza mundial del siglo XXI, así lo establece en el discurso y en la práctica la revisión de las relaciones entre ambos países. “Nosotros somos”, declara Obama ante la élite política inglesa, “los aliados que desembarcaron en Omaha y Gold, quienes se sacrificaron uno al lado del otro para liberar a un continente de la marcha de la tiranía, y ayudaron a que la prosperidad florezca entre las ruinas de la guerra. Y con la fundación de la OTAN —una idea británica— establecimos una alianza transatlántica que ha garantizado nuestra seguridad durante más de medio siglo.”<sup>7</sup> Con un inventario de aventuras imperiales de posguerra, Obama resalta el caso de Afganistán en la última década, concluyendo con la muerte de Osama bin Laden y la extensión de la democracia al oriente del mundo.

Pese a los éxitos occidentales, Barack Obama caracteriza a las nuevas amenazas como capaces de “traspasar las fronteras y los océanos”. Así, el reconocimiento de los negativos también presenta la identificación de situaciones nuevas, entre las que destaca el hecho de que en el siglo XXI, “países como China, India y Brasil están creciendo a pasos agigantados, promoviendo un desarrollo que beneficia a millones de personas, creando nuevos mercados y oportunidades”. Visto con la óptica del escepticismo, frente al reconocimiento del poder emergente, Obama rechaza enfáticamente la idea de que el “surgimiento del resto” socava la influencia occidental. Por el contrario, afirma que “el tiempo para nuestro liderazgo es ahora”, porque “fueron Estados Unidos y el Reino Unido y nuestros aliados democráticos que dieron forma a un mundo en el que las naciones y los individuos podían surgir con libertad y prosperar”. En este sentido, sentencia Obama, “seguimos siendo el mayor catalizador para la acción global”. Esto es cierto porque pese a la presencia de más actores en la escena mundial y de que el poder estadounidense ya no es lo que era en los años 90 del siglo XX, Estados Unidos tiene la capacidad para labrar las alianzas y catalizar la acción colectiva necesaria en el mundo globalizado. En definitiva, con la inevitabilidad del mesianismo convenientemente compartido, la alianza entre ambos países “seguirá siendo indispensable para la meta de un siglo más pacífico, más próspero y más justo”.<sup>8</sup>

### **Desafíos globales, soluciones globales: las disposiciones de titiritero**

El diagnóstico de las relaciones internacionales que presenta en 2008 el National Intelligence Council (NIC), reconocido centro de pensamiento estratégico

<sup>7</sup> *Ídem.*

<sup>8</sup> *Ídem.*

para el mediano y largo plazo de la comunidad de inteligencia estadounidense, en el reporte *Global Trends 2025: a transformed world*, resalta la importancia que han adquirido Brasil, Rusia, India y China para dar cuenta de los nuevos consensos internacionales y, con ello, el cambio en las reglas del juego de poder mundial.<sup>9</sup> Asimismo, al establecer la continuidad de la transferencia de la riqueza del Atlántico al Pacífico, amén de los problemas que presenta el suministro de recursos energéticos, de alimentos y agua, los flujos migratorios internacionales y la consecuencias del desarrollo de nuevas tecnologías, el reporte del NIC no deja a un lado los potenciales conflictos que se ubican en Medio Oriente.

En ese amplio marco, el principio de acción se sustenta en la reciprocidad global entre desafíos y soluciones, por lo que los actores políticos, particularmente los miembros del poder legislativo estadounidense, son constantemente informados para establecer respuestas como resultado del debate interno, que va del reconocimiento de que la política no siempre es local al desarrollo de nuevas relaciones internacionales, pasando por recalibrar las viejas asociaciones, el reconocimiento de la superioridad miliar y el balance de la fortaleza en las finanzas de Estados Unidos. Así, en un mundo en el que la multipolaridad es innegable la respuesta estadounidense se define a través del multilateralismo que permite eficacia y disminuye los costos y riesgos del actuar unilateralista, reservado siempre como la última opción deontológica. De esta formar, el actuar multilateralista se da cada que se pueda, tanto como se presenta el unilateralismo cada que se deba.

Ejemplo práctico de este consenso político estadounidense se ubica en la *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*, publicada el 25 de julio de 2011<sup>10</sup> Con base en lo expuesto en este documento, el gobierno estadounidense pretender proteger a sus ciudadanos y fortalecer su estrategia de seguridad nacional a partir de encaminar sus acciones hacia la lucha/eliminación de las amenazas, compartiendo este interés con sus socios internacionales. Para ello resulta indispensable acabar con el poder corruptor de las redes criminales transnacionales a través de romper su poder económico, vigilar los mercados internacionales y el sistema financiero para evitar el lavado de dinero. Así, la vinculación entre las instituciones públicas y privadas refiere compromisos que en su escalada requieren la aprobación y el compromiso de las élites, en una corporatocracia que se dirige por criterios verticales por naturaleza y horizontales en su discurso.

---

<sup>9</sup> National Intelligence Council, *Global Trends 2025: a transformed world*, Washington, D.C., 2008, disponible en <http://www.aicpa.org/research/cpaborizons2025/globalforces/downloadabledocuments/globaltrends.pdf>

<sup>10</sup> White House, *Strategy to Combat Transnational Organized Crime*, Washington D.C., julio 2011, disponible en <http://www.whitehouse.gov/administration/eop/nsc/transnational-crime>

Aunado a lo anterior, el longevo e influyente *think tank* The Council on Foreign Relations (CFR), desde el 2008 ha puesto en marcha el proyecto *The United States and the Future of Global Governance Roundtable Series*,<sup>11</sup> a cargo de Stewart M. Patrick, director del Programa de Instituciones Internacionales y Gobernanza Global (PIIGG). El proyecto lleva a cabo una revisión de los retos fundamentales de la gobernanza global y, a su vez, emite propuestas de trabajo para superarlos. Entre los temas que se han estudiado destacan la revisión sobre la ampliación del Consejo de Seguridad de la ONU, la reforma del G-8, las perspectivas de una organización para luchar contra el terrorismo global, la adaptación de la soberanía de Estados Unidos a una era global, las compensaciones entre las instituciones formales y coaliciones *ad hoc*, y, en el ámbito interno, hace énfasis en el estudio de las condiciones legislativas previas para cumplir con el compromiso multilateralista estadounidense. Asimismo, el trabajo prolífico del PIIGG ha establecido un diagnóstico sobre la paz en los países africanos, el régimen de proliferación de armas nucleares, la problemática del espacio ultraterrestre, el desarrollo de los derechos humanos, el acceso y distribución de los recursos energéticos, el traslape entre las acciones y propósitos del G20 y la ONU, la justicia internacional, los flujos financieros ilícitos como amenaza a la economía mundial, el futuro del multilateralismo, el equilibrio de la representación y la eficacia en la reforma de las instituciones internacionales que, a partir del principio de responsabilidad de proteger, define un discurso de valores y compromisos compartidos en un pretendido mundo convergente con la visión estadounidense.

---

<sup>11</sup> Council on Foreign Affairs, *The United States and the Future of Global Governance Roundtable Series*, Washington D.C., disponible en <http://www.cfr.org/projects/world/the-united-states-and-the-future-of-global-governance-roundtable-series/pr1379>. Este proyecto es resultado de una cuantiosa donación que la Robina Foundation [RB] ha hecho al The Council on Foreign Relations. Los más de 10 millones de dólares (ver <http://www.robinafoundation.org/news/2012-01-20.pdf>), son producto del proyecto original que el magnate y filántropo, egresado de Yale University, James H. Binger (1916-2004) estableció a través de RB en 2004 [ver <http://www.robinafoundation.org/>]. Casado con Virginia McKnight, heredera de William L. McKnight, el hombre que proyectó internacionalmente a la empresa 3M, James H. Binger, participo en diversas instituciones y organizaciones relacionadas con el orden internacional que promueve multidimensionalmente la pax americana desde la segunda mitad del siglo XX, entre las que destacan la Academia Internacional de la Paz, el Instituto Atlántico de Relaciones Exteriores, Northwest Airlines, la compañía 3M, Chase Manhattan Bank y el Comité Asesor sobre Relaciones Comerciales. Asimismo, Binger fue CEO de Honeywell Inc., empresa multifacética que ha participado en el desarrollo y venta de armas a través de su División para la Defensa, destacándose por productos como sistemas de guiado de misiles, napalm y minas terrestres. Así, con sede en Minnesota y la constante recepción de donaciones privadas, la Robina Foundation busca impactar positivamente en cuestiones sociales mediante el fomento de la innovación y el apoyo financiero a proyectos de transformación de sus cuatro socios institucionales. Estos socios, seleccionados por el propio James H. Binger, son: Hospital Abbott Northwestern, Minneapolis, MN; El Council on Foreign Relations, Nueva York, Nueva York, la Universidad de Minnesota Law School, Minneapolis, MN, y la Universidad de Yale, New Haven. Actualmente, destacan en la Junta Directiva de Robina Foundation Susan V. Berresford, ex presidente de la Fundación Ford y H. Peter Karoff profesor en el Programa de Estudios Globales e Internacionales de la Universidad de California en Santa Bárbara.



El reconocimiento de los límites que establece la ecuación lippmanniana entre poder y responsabilidad, en la historia de la política internacional estadounidense, ha condicionado que la administración de Barack Obama adopte un enfoque pragmático de la cooperación internacional, que entreevera el cauce de las instituciones formales (ONU), con asociaciones más flexibles pero eficaces (G20), para lograr los intereses nacionales de Estados Unidos. En consecuencia, con base en las premisas apuntadas por el teólogo Reinhold Nieburh, la práctica de las relaciones internacionales reconoce la amoralidad de sus actores, que definen un orden con base en la respuesta a los intereses de los países con mayor poder, constantemente en perjuicio del interés general o de aquellos que son más débiles y obstaculizan su camino. Si bien, reordenamiento del mundo con la presencia de las potencias emergentes incide en el *statu quo*, esto no cambia la conducta de los Estados, menos el de la potencia dominante.

## A manera de colofón

El 4 de septiembre de 2012 comenzó el periodo de las elecciones generales en Estados Unidos, que se extendió hasta el segundo martes de noviembre de ese mismo año. Durante poco más de dos meses la actividad política de los candidatos presidenciales estableció una exaltación de propuestas políticas y críticas al adversario. Muchos analistas políticos adelantaron las posibles líneas argumentativas e intentaron presentar opciones para el titular del Ejecutivo federal estadounidense en el periodo 2013-2016. He ahí el texto de Benjamin Wittes, *Campaign 2012: Twelve Independent Ideas for Improving American Public Policy*,<sup>12</sup> publicado en mayo de 2012 por el influyente *think tank* conservador *Brookings Institution*. Wittes coordinó la respuesta a preguntas que revisan las opciones para, entre otras metas, restaurar el crecimiento económico, fortalecer la seguridad social, revisar el federalismo y la reforma de las instituciones, aunque el énfasis se ubica en las amenazas externas.

En la misma tesitura del trabajo de Wittes se han publicado otros textos como *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*,<sup>13</sup> escrito por Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal, Michael E. O'Hanlon, especialistas del referido *Brookings Institution*, que han sido asesores del gobierno estadounidense en aspectos relacionados con el comercio internacional, las revueltas de 2011 en

<sup>12</sup> Para una revisión de este texto consultar <http://www.brookings.edu/research/books/2012/campaign2012>

<sup>13</sup> Martin S. Indyk, Kenneth G. Lieberthal & Michael E. O'Hanlon, *Bending History: Barack Obama's Foreign Policy*, Brookings Institution Press, Washington, USA, febrero 2012, 342 pp. Disponible en <http://www.brookings.edu/research/books/2012/bendinghistory>

Medio Oriente, el contraterrorismo, la atención a los *sogue states* y las espinosas relaciones bilaterales con China. En este sentido, el interés por informar los resultados de la actual administración estadounidense permite concluir a los autores citados que “la política exterior de Obama ha manifestado en repetidas ocasiones una combinación de pragmatismo de los realistas en el mundo tal como es y el acercamiento progresivo del idealista de un nuevo orden mundial al que trata de dar forma [...] Durante los tres primeros años de la visión original de su mandato, Obama se ha propuesto doblar el arco de la historia hacia la justicia, la paz y la estabilidad”, para ello “ha tenido que lidiar con la realidad del mundo tal como es: compleja, a veces aparentemente insoluble, y partidista”. Por lo tanto, “Obama ha demostrado ser progresista en lo posible, pero pragmático cuando es necesario”.<sup>14</sup> Es en ese pragmatismo que se ubicó la dinámica de la reelección y donde el discurso del *cambio* y la *esperanza* encuentra nuevo significado, para superar las pruebas que establece la visión conservadora del electorado estadounidense.

Asimismo, promover los éxitos del internacionalismo de Barack Obama ofrece una revisión que genera expectativas positivas por parte de quienes le han brindado su apoyo político y electoral; en particular sobre las ventajas de continuar promoviendo, cuando sea posible, un institucionalismo multilateralista y no el intervencionismo unilateralista que se presentó en la década pasada, entre impulsar un pacifismo como resultado de mayor diplomacia y limitar la continuidad de un militarismo impulsado por intereses corporato-cráticos. Sin duda, la búsqueda de relaciones estables en el orden internacional puede proveer de positivos en el marco electoral estadounidense, máxime si ello evoca una perspectiva que el liberalismo neocontractualista de John Rawls establece como “naturalizado” en la sociedad estadounidense para “tolerar a los pueblos no liberales”.

Por ello, como indica Zbigniew Brzezinski, “la gran estrategia de Estados Unidos en una era de agitación debe equilibrar Oriente y ampliar Occidente”. Combinar el poder con los principios y desempeñar un doble papel, “como promotor y garante de una unidad más amplia y significativa en Occidente y ser el punto de equilibrio y conciliación entre las principales potencias de Oriente”<sup>15</sup> He ahí un tema que Mitt Romney y los republicanos decidieron no

---

<sup>14</sup> *Ídem*. De igual manera, la revisión que Eugenio Lilli –Postgraduate Researcher at the Defence Studies Department, King’s College– hace de *Bending History: Barack Obama’s Foreign Policy* permite expresar la importancia del porque “cualquier futuro presidente de los EE.UU. debe poner la economía estadounidense de nuevo en pie como el primer paso e indispensable para lograr cualquier meta sucesiva”, disponible en <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/30/05/2012/review-bending-history-barack-obama%E2%80%99s-foreign-policy-martin-s-indyk-et-al>

<sup>15</sup> *Cfr.* Zbigniew Brzezinski, “Balancing the East, Upgrading the West. U.S. Grand Strategy in an Age of Upheaval”, en *Foreign Affairs*, January/February 2012, disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/136754/zbigniew-brzezinski/balancing-the-east-upgrading-the-west>



colocar en el orden de prioridades en el pasado proceso electoral, aunque si advirtieron el declive del poderío estadounidense y la irresponsabilidad de Barack Obama al no ocuparse verdaderamente de las amenazas que representan las acciones de Siria, Irán y Corea del Norte. Sin duda, la realidad es más complicada de lo que puede señalarse en estas breves líneas, pero cabe apuntar que la victoria de Barack Obama en su reelección es resultado de su realismo pragmático, frente al cual se presentan los “nuevos” temas de la agenda política —como el mayor control de la venta de armas o aquel relacionado con la migración— con incidencia tanto en su eje político nacional como internacional.

# EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS Y SU PAPEL EN LA GOBERNANZA GLOBAL

*Miriam G. Medel García*

Se requiere un esfuerzo conjunto para pensar y planificar el futuro.  
Eso será útil no sólo para los débiles y vulnerables sin también para los poderosos.

Si es que son realmente sabios.  
*Michael Gorbachov, 16 de julio de 1999.*

**E**s agosto de 2011 y las noticias sobre la crisis humanitaria en Siria dan cuenta de más de 20 mil personas fallecidas desde marzo de este año, incluyendo la famosa masacre de Houla, que cobró la vida de 49 menores de edad<sup>1</sup>, además de los miles de heridos, desplazados internos y refugiados en países vecinos.<sup>2</sup> Ante la espeluznante dimensión de esta crisis humanitaria, la errática y lenta respuesta de la comunidad internacional, y concretamente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSONU) no sólo resulta frustrante y desconcertante sino que da un sentido de urgencia al perenne debate sobre el papel del citado Consejo en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales — y por consiguiente en la gobernanza global.

Hoy por hoy, el debate sobre las atribuciones post-guerra Fría del Consejo resulta fútil, pues parece haber una aceptación generalizada, aunque no libre de críticas, de su involucramiento en conflictos de carácter interno y su papel de legislador internacional. El debate, entonces, tiene que ver con la efectividad y la legitimidad con la que el Consejo desempeña sus funciones; con la capacidad de la comunidad internacional organizada de actuar a través de dicho órgano para detener, o más bien evitar, problemas como el de Siria; para garantizar condiciones mínimas aceptables para la transición a la paz después de los conflictos y en general, para vivir un mundo más gobernable, con mayores certezas para los pueblos respecto del mantenimiento de la paz y la estabilidad internacionales.

---

<sup>1</sup> El Universal, “Fueron 49 los niños muertos en Siria, confirma la ONU”, (México: El Universal, 28 de mayo de 2012). [www.eluniversal.com.mx/notas/850007.html](http://www.eluniversal.com.mx/notas/850007.html)

<sup>2</sup> “Syria: Prospects for Intervention”, *Chatam House Meeting Summary*, 2012, p. 23.

Tomando como base los desarrollos teóricos en torno a la gobernanza global y el papel que deben desempeñar las instituciones multilaterales en la misma y a partir del análisis de las atribuciones que hoy tiene el Consejo, el presente artículo busca abonar al debate descrito y proponer alternativas para mejorar su incidencia en la gobernanza global. Para tal fin, se abordan en primer lugar las funciones de mantenimiento de la paz que ejerce el Consejo a partir del fin de la Guerra Fría, entre las que se encuentran un activismo constante pero discrecional en la gestión de las operaciones de mantenimiento de la paz y de la imposición de sanciones, ejercidas por un conjunto de países que ya no es representativo de la configuración geopolítica del mundo.

En segundo lugar, se hace una revisión de las actividades legislativas del citado órgano a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, por las cuales ha comenzado a establecer —aplicar y sancionar— reglas generales de carácter universal y obligatorio para todos los Estados, con efectos inmediatos en la práctica no sólo del derecho internacional sino de las relaciones internacionales en su conjunto. Finalmente, a partir de la evaluación de estos dos tipos de atribuciones, se hacen propuestas para una transformación del Consejo, pragmática —al tomar en cuenta la realidad actual de las relaciones internacionales— pero anclada en la búsqueda de una mayor institucionalidad, transparencia y democracia, que beneficie a las Naciones Unidas en su conjunto y que incida positivamente en una efectiva gobernanza global.

### **El Consejo de Seguridad y sus funciones modificadas de mantenimiento de la paz**

La evolución de las instituciones multilaterales no es sino el resultado de la evolución de las relaciones internacionales y sus actores. Desde una perspectiva realista de las relaciones internacionales, en el caso del Consejo de Seguridad, el fin de la Guerra Fría significó el término del pulso de poder entre Estados Unidos y la Unión Soviética, mismo que le mantenía en un estado de marginación con respecto a los asuntos mundiales y, específicamente, con respecto a su función: garantizar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. De tal modo, el Consejo comenzó a asumir un papel activo en la atención de la gran cantidad de conflictos de carácter intraestatal que comenzaron a suscitarse a partir de la década de los noventa, mediante el despliegue de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) cada vez más complejas, que más allá de vigilar ceses al fuego con observadores militares, asumieron funciones de asistencia humanitaria, protección de los derechos humanos, desmovilización de combatientes, observación electoral y recons-

trucción o construcción de regímenes acordes a los parámetros occidentales de la democracia.<sup>3</sup>

Los debates en torno al derecho del Consejo de Seguridad para intervenir en este tipo de conflictos son cosa del pasado. Hoy por hoy, en gran medida debido a la transición conceptual del derecho de injerencia a la responsabilidad de proteger, el conjunto de Estados que compone las Naciones Unidas se ha manifestado no sólo conforme con la intervención en la solución de crisis humanitarias, sino dispuesto a asumir la responsabilidad universal de salvaguardar la integridad de los pueblos y de los individuos por encima de cualquier consideración política.<sup>4</sup>

El problema radica en que no existen reglas claras, parámetros ni límites para la intervención, la cual continúa siendo determinada en función de la correlación de poder entre los miembros permanentes del Consejo.<sup>5</sup> Esta situación propicia que se actúe rápidamente en algunos lugares como la ex Yugoslavia pero con extrema lentitud en otros como Sudán, Libia y, el día de hoy, Siria, o bien que no se actúe en absoluto y que los países con derecho a veto opten por realizar acciones de manera unilateral, como la invasión a Iraq iniciada en 2003 por parte de Estados Unidos y un grupo de países aliados que ahora se ha convertido, prácticamente, en un régimen de ocupación que no cuenta con el aval legitimador de la comunidad internacional.

La imposición de sanciones a Estados —y cada vez con mayor frecuencia a individuos— como un método para el mantenimiento de la paz continúa siendo un método poco efectivo para generar cambios en decisiones de líderes estatales o actores no estatales que constituyen amenazas a la paz.<sup>6</sup> Irán y el inexorable avance de su programa nuclear son el más claro ejemplo de ello. Por último, el hecho de que la composición del Consejo no se haya transformado ni democratizado desde su creación en 1945 le genera complicaciones en su labor de mantenimiento de la paz, al existir un grupo de países con cierto peso específico en las relaciones internacionales que cuestionan la legitimidad de decisiones adoptadas por un puñado de naciones. Este grupo está cada vez menos dispuesto a ejecutar mandatos emanados del Consejo a través de con-

<sup>3</sup> Juan Manuel Gómez-Robledo, “Universalidad de los derechos humanos y asistencia humanitaria: la evolución inexorable del principio de no intervención”, *Relaciones internacionales; Tomo XII de la colección los grandes problemas de México*, (México: El Colegio de México, 2010), p. 134–177.

<sup>4</sup> Cristoph Mikulaschek, “The United Nations Security Council and the Responsibility to Protect: Policy, Process and Practice. Report from the 39<sup>th</sup> International Peace Institute Vienna Seminar on Peacemaking and Peacekeeping”, *Diplomatische Akademie Wien, Favorita Papers 10/2010*, p. 20–49.

<sup>5</sup> Adam Smith y Vanessa Wyeth (rapporteurs); “Meeting note of the Security Council Istanbul Retreat: at the Crossroads of peacemaking, peacekeeping and peacebuilding”, *Maintaining International Peace and Security: A Summit Meeting of the UN Security Council*. (Nueva York: International Peace Institute, 2011), p. 1–8.

<sup>6</sup> Simon Chesterman, *The UN Security Council and the Rule of Law. Final Report and Recommendations from the Austrian Initiative, 2004-2008*; Austria, Federal Ministry for European and International Affairs. (Nueva York: University School of Law, 2008), p. 25.

tribuciones a OMP, al no ser parte directa en la toma de decisiones. Entre ellos se encuentran Alemania, Brasil, India, Japón y Sudáfrica, que promueven de manera activa una reforma del Consejo que les garantice un puesto permanente con derecho de veto. Por otra parte, un grupo numeroso y representativo de distintas regiones del mundo, en el que se encuentra México, también cuestionan la legitimidad de las acciones del Consejo sobre la base de su composición y métodos de trabajo, si bien preferirían evitar que una eventual nueva membresía permanente tuviera derecho de veto.

## El Consejo de Seguridad y sus actividades legislativa

A raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad inició una nueva etapa en su vida: la de legislador mundial. En efecto, por primera vez a través de su resolución 1373 (2001), por la que condena el terrorismo en todas sus formas, establece además reglas generales de aplicación universal y obligatoria para todos los Estados, que además tienen repercusiones internas en cada uno de ellos, al dictar la toma de acciones concretas para combatir y prevenir el terrorismo.<sup>7</sup> Esta práctica se ha repetido en dos ocasiones, con la resolución 1540 (2004), que establece disposiciones para evitar el uso de armas de destrucción masiva por parte de organizaciones terroristas y otros actores no estatales, y con la resolución 1566 (2004), que adopta una definición sobre terrorismo y determina medidas legislativas y acciones concretas que los Estados deben adoptar para castigar a quienes apoyen a terroristas.<sup>8</sup>

Desde tiempo atrás, el Consejo ha comenzado a discutir asuntos de carácter general bajo el formato de debates temáticos, específicamente sobre niños en conflictos armados o el estado de derecho, emitiendo recomendaciones y haciendo encomiendas al Secretario General de la Organización en torno a esos temas, con efectos a mediano y largo plazo en la práctica de las OMP. Estas tres resoluciones, sin embargo, parecen constituir el paso siguiente, al haber establecido disposiciones que no tienen límites ni geográficos ni temporales, como en el resto de sus resoluciones.<sup>9</sup> Es posible argumentar que las resoluciones son adecuadas en términos de mantenimiento de la paz y

<sup>7</sup> Simon Chesterman, *The UN Security Council and the Rule of Law. Final Report and Recommendations from the Austrian Initiative, 2004-2008*; Austria, Federal Ministry for European and International Affairs, (Nueva York: University School of Law, 2008), p. 25.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>9</sup> Mónica Lourdes de la Serna Galván, "Interpretación del artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas (amenazas a la paz) por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. ¿Es el Consejo de Seguridad un legislador para toda la comunidad internacional?", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XI, (México: UNAM, 2011), pp. 147-185.

la seguridad internacionales. Sus efectos son inmediatos. Ambas características son altamente deseables en cualquier resolución del Consejo y también en la puesta en práctica de cualquier régimen internacional, con efectos positivos para una efectiva gobernanza global que busca acabar o por lo menos controlar amenazas a la humanidad provenientes de grupos terroristas.

La polémica radica en el hecho de que fueron adoptadas por la decisión de 15 Estados miembros, de conformidad con sus métodos de trabajo poco transparentes, sin aportaciones de otros actores, específicamente de la sociedad civil organizada, que hoy tiene mucho que aportar a la gobernanza global y sobre todo, sin negociación universal de por medio, la cual hasta ahora ha sido la base —y fuente de legitimidad— de cualquier instrumento jurídicamente vinculante.

### **Por una transformación institucional y pragmática del Consejo**

Como ya se ha dicho, cuestionar el ejercicio de las funciones del CSONU aquí descritas no tiene ningún caso. Los traspies de Ruanda, Kosovo, Libia, Siria, por citar algunos ejemplos, o las advertencias de expertos en derecho internacional con respecto al precedente que sienta aceptar la aplicación de resoluciones como la 1540 (2004), poco han incidido —y no se prevé que lo hagan en el futuro— en la práctica cotidiana del Consejo. Por otra parte, si bien nadie puede descalificar la necesidad de reformar al Consejo en su membresía y métodos de trabajo y, preferentemente, acabar con el derecho de veto, resulta claro que el camino hacia dicha reforma es sumamente largo y no se vislumbra acuerdo alguno en el corto ni mediano plazo. De tal modo que las Naciones Unidas y su Consejo de Seguridad, con todas sus disfunciones, son un pilar fundamental en el delicado mantenimiento de cierta, precaria, gobernanza global. Ante esta realidad se evidencia entonces la necesidad de trabajar, en el marco de lo posible, por mejorar sus métodos de trabajo y dotarle de recursos para un ejercicio de sus funciones más eficaz y mucho más legítimo, así como para que esté en mejor posibilidad de rendir cuentas sobre sus acciones a la comunidad internacional en su conjunto.

¿Cómo? La experiencia de México como miembro no permanente del Consejo durante 2009-2010, así como el ejercicio de la presidencia de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático en 2010 y la presidencia del Grupo de los Veinte en 2012 puede servir como referencia, si bien incipiente y limitada, para esa transformación. En los tres foros, México promovió intensamente un trabajo multilateral abierto, transparente y muy incluyente, que involucró tanto a todos los Estados que estuvieran interesados

como a miembros de la sociedad civil organizada y el sector privado. En el caso del Consejo de Seguridad, durante sus dos presidencias se promovió una modalidad nueva de debates interactivos con el fin de garantizar que los miembros del Consejo escucharan a distintas voces involucradas en conflictos determinados.<sup>10</sup>

De hecho, gracias al activismo incluyente y transparente de México, fue posible resolver un potencial desastre humanitario en Sri Lanka, al facilitar en 2009 que los miembros del Consejo discutieran el asunto sin introducirlo en la agenda –lo cual era políticamente problemático– y como resultado adoptaran decisiones, sin tener que negociar una resolución, que facilitaron una pausa en el enfrentamiento armado entre el gobierno cingalés y la minoría separatista de los Tigres de Liberación del Tamil Eelam, la cual permitió que cerca de 200 mil civiles atrapados en la zona de fuego entre ambas partes tuvieran acceso a asistencia humanitaria y miles de ellos pudieran salir de la zona de enfrentamiento.<sup>11</sup>

El CSONU avanzará en efectividad y legitimidad sólo en la medida en que se presione a sus miembros, sobre todo los permanentes, de manera inteligente y siempre con el concurso del mayor número posible de actores de las relaciones internacionales. La apertura de sus debates, aunque sea en formatos informales e incluso fuera de su recinto, constituye el primer paso en ese camino. El segundo paso debe ser la presión constante, acompañada de propuestas creativas, que no requieran modificaciones a instrumentos adoptados en el pasado, para acotar y regular las acciones que se emprendan en nombre del principio de la responsabilidad de proteger – con el fin de evitar la ocupación de facto, legitimada por Naciones Unidas, de los Estados afectados. Lo mismo aplica para la limitación de las funciones de legislador que hoy ejerce el multicitado órgano.

## Reflexiones finales

Las circunstancias de este mundo exigen que instituciones como Naciones Unidas y sus órganos avancen más allá de los mínimos comunes denominadores que al día de hoy caracterizan sus agendas. El veto de los miembros permanentes no tiene por que ser un obstáculo en la búsqueda de la paz y la estabilidad internacionales, sobre todo cuando existen en efecto otros recursos para la acción, inclusive dentro de Naciones Unidas, cuya Asamblea Gene-

<sup>10</sup> Secretaría de Relaciones Exteriores, *México en el Consejo de Seguridad 2009–2010. Informe Ejecutivo. La participación de México en la agenda temática y geográfica del Consejo de Seguridad de la ONU*, (México: SRE, 2011), p.36.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p.36.

ral, a la que pertenecen todos los miembros de la organización, puede recurrir a hacer uso de sus facultades para tomar decisiones en torno a situaciones de crisis cuando el Consejo no esté en posibilidad de actuar, como en el caso de Siria.

La tarea no es sencilla. Al contrario, se antoja titánica. Para tener éxito, parece estar destinada a países que se ubican, como México, en una zona gris entre los conceptos tradicionales de desarrollo y subdesarrollo y cuya creciente importancia económica y política a escala mundial les da cierta oportunidad de promover cambios en los términos de referencia de las relaciones internacionales. El reto será hacer entender a los poderosos que trabajar por la definición de reglas claras y procedimientos concretos en lo concerniente a la seguridad internacional, en un contexto tan volátil y cuando los peligros y amenazas se transforman y expanden de un día para otro, y dejan de estar circunscritos a las fronteras nacionales de países que siempre parecen remotos en el imaginario colectivo occidental, está en el mejor interés de todos los Estados, todos los pueblos, todas las personas.





# LA COMPLEJIDAD DEL MEDIO ORIENTE Y LAS REPERCUSIONES DE LA “PRIMAVERA ÁRABE” PARA LA GOBERNANZA MUNDIAL

*Marta Tawil*

## **Introducción**

**E**l principal objetivo de la presente reflexión es mostrar la relación entre la gobernanza y la seguridad en Medio Oriente, a la luz de las sublevaciones populares que iniciaron en varios países de mayoría árabe desde el invierno de 2010. Por un lado, las transformaciones que se observan desde entonces han agudizado la incertidumbre asociada al proceso de fragmentación de la violencia, a la crisis económica y al vacío de poder regional y la desconfianza entre los Estados; esto limita sobre manera las perspectivas de una cooperación política regional exitosa. Por otro lado, debido a la transformación irreversible de la relación entre el Estado y la sociedad que han generado, los levantamientos tienen el potencial de concebir y renovar mecanismos de cooperación que permitan alcanzar soluciones de largo plazo. En ambos casos, apreciar en toda su dimensión los vínculos entre la gobernanza mundial y el mundo árabe requiere tomar en cuenta la especial importancia del factor humano, y no sólo el factor estructural e inmutable de la geografía. Si bien esta última determinó el futuro árabe en la época contemporánea, el factor humano; esto es, las sociedades locales han revelado ser el principal agente del cambio. Desde este ángulo, las transiciones en marcha ofrecen la oportunidad de integrar las preocupaciones sociales al debate y al diseño de políticas tendientes a propiciar la reconciliación social, la recuperación económica y la confianza entre Estados.

## **Las sublevaciones: espacios, actores y fuerzas principales del cambio**

En los últimos tres decenios, el autoritarismo de repúblicas y monarquías en los países del Próximo Oriente, el Golfo Pérsico y el Norte de África dio pie al

saqueo organizado y sistemático de los recursos nacionales, las cifras de desempleo de dos dígitos, la masiva migración de las áreas rurales a las urbanas, el empleo informal, la atrofia del Estado, la longevidad de los presidentes, la exclusión y limitación del pluralismo político y de la oposición institucionalizada. Estas tendencias terminaron alejando a los regímenes no sólo de la sociedad en general, sino también de algunos sectores de su misma base social. Paralelamente, la debilidad creciente de los Estados fue permitiendo la autonomía de las sociedades, aunque también esa debilidad dejó a las poblaciones desprotegidas y en la miseria. Ahora bien, a casi dos años del inicio de estos cambios, no sólo estas manifestaciones masivas contra los regímenes en el poder se inscriben en una continuidad,<sup>1</sup> sino que el proceso de transición que ha iniciado carece de la imagen dócil asociada a la primavera o al radicalismo de una revolución. Si bien es cierto que en varios de estos países se ha constatado un proceso de conflicto y movilización masivo que involucra a amplios sectores de la población (muchos de ellos a favor de una transformación estructural del sistema de poder, unos pocos en contra), y si bien ha habido cambios formales en el plano de la ley de partidos o el estado de urgencia, en general hasta ahora las protestas han producido un cambio social y político principalmente informal. Cuando han logrado derrocar a las cabezas de esos regímenes, el poder no ha pasado a los manifestantes; estos últimos en varios casos no cuentan con líderes ni con un programa político e ideológico preciso.

En todos estos países de grandes revueltas, el ejército es pieza clave para explicar la longevidad de estos regímenes y su caída. En el caso de Túnez y Egipto, la relativa neutralidad de los ejércitos ante los reclamos populares masivos se explica por un creciente pragmatismo y profesionalismo en sus filas, reflejo del cambio de época y de una ruptura con el militarismo de antaño. Esto, junto con el margen de autonomía funcional que ambos ejércitos conservaron, los llevó a adoptar una actitud similar frente a las protestas populares a pesar de sus enormes diferencias en estatus, influencia y poder económico. En cambio, en Libia, Yemen y Siria el ejército se dividió entre aquellos que apoyan al régimen y sus opositores, aunque las diferencias entre estos tres casos también son notables. Pero los intereses económicos de los militares y su determinación de posicionarse como vector de orden y el garante del *status quo*, o el tema de la reforma al sector de la seguridad interna (policías), no son los únicos retos mayores en el plano político que enfrentan las transiciones democráticas como la egipcia, la siria, la yemení. Cualquier gobierno civil que busque adquirir legitimidad revolucionaria y democrática

---

<sup>1</sup> Robert Malley y Hussein Agha, "The Arab Counterrevolution", *The New York Review of Books*, 29 septiembre 2011. Disponible en: <http://www.nybooks.com/articles/archives/2011/sep/29/arab-counterrevolution/?pagination=false>

también deberá lidiar con las divisiones del islamismo –y de la sociedad en general. Los islamistas surgen como los “revolucionarios pasivos” que han podido aprovechar las consecuencias de la falta de liderazgo de las revueltas y los espacios que crearon. Al mismo tiempo, se enfrentan a los grupos salafistas quienes, si bien distan mucho de ser un bloque homogéneo, en general se han vuelto muy activos en política como se ha visto en el Túnez pos-revolucionario, donde están poniendo a prueba el liderazgo del partido islamista tradicional, Ennahda<sup>2</sup> Libia, Yemen, Egipto y Siria son todos escenarios potenciales de competencia significativa entre los islamistas moderados y los salafistas. Los salafistas tienen muchos recursos y visibilidad que obtienen de instituciones caritativas, cadenas de televisión por cable y los petrodólares de las monarquías conservadoras del Golfo. Los islamistas en general están redefiniendo su programa y papel a la luz del nuevo paisaje político, y no pueden hacer fácilmente caso omiso de las nuevas reglas del juego plural. Corrientes tradicionales como la Hermandad Musulmana defienden –como lo hacen algunos partidos conservadores en Occidente– un programa que da prioridad al objetivo de “recuperar valores morales” y proclaman su intención de acatar los principios del buen gobierno y el respeto de los derechos de todas las fuerzas políticas y sociales, incluidas las mujeres y las minorías religiosas. Ello dependerá de cómo evolucionen las batallas entre las distintas corrientes de la Hermandad Musulmana, y entre ésta y otros actores religiosos. Ante todo, entender la complejidad de los movimientos islamistas y su papel exige recordar que el Estado egipcio, el tunecino o el sirio de Asad bajo las dictaduras de Mubarak, Ben Alí y Asad respectivamente, no sólo distaron mucho de ser “laicos” y se mostraron incapaces de proteger a las minorías de sospechas y ataques, sino que se mantuvieron años en el poder en nombre de la “guerra contra el terrorismo” y el islamismo. Será fundamental que esta vez a los islamistas dispuestos a participar en el juego democrático se les reconozca su papel político crucial, se les trate como socios de pleno derecho, y se les juzgue más por sus actos que por sus discursos ideológicos.

Otra amenaza importante a la transición democrática en varios de estos países con el potencial de diseminarse a nivel global es el panorama socioeconómico. Uno de los casos más dramáticos es el egipcio pero también lo será el sirio a la caída del régimen baathista: enorme déficit público, decremento importante de los ingresos provenientes del turismo, caída de las inversiones y la reserva de divisas, y creciente desempleo hacen urgente la ayuda internacional y también medidas impopulares como recortes a algunos subsidios. Si bien por su tamaño y perfil demográfico la magnitud de las crisis de países como

<sup>2</sup>“Vincent Geisser: Ennahdha et les salafistes, radioscopie d'une relation”, *Réalités Online*, 28 junio 2012. Disponible en: <http://www.realites.com.tn/vincent-geisser-ennahdha-et-les-salafistes-radioscopie-daune-relation,146,26858,1>

Jordania, Libia, Túnez es menor a las de otros países vecinos, no significa que sus problemas económicos estructurales sean fáciles de resolver. Por no hablar de las monarquías conservadoras del Golfo, quienes —con excepción de Bahréin— han podido relativamente contener el contagio de las protestas, sin que por ello sean ajenas a dificultades económicas crecientes, como la gangrena de la corrupción y problemas ambientales potencialmente explosivos.

En varios de estos países las políticas asociadas con la transición han tenido lugar en el plano internacional, en foros multilaterales y en las Cancillerías de las grandes potencias.<sup>3</sup> Esto revela que el conflicto en Medio Oriente afecta las agendas internacionales y la lucha por el poder y la influencia entre Estados. En todos los casos, no queda claro qué mecanismos de inclusión o pluralidad se van a enraizar. Lo que el grado y el carácter del activismo en el plano regional e internacional han mostrado no ofrece razones contundentes para el optimismo. Arabia Saudita y Bahréin aplastan a sus manifestantes al tiempo que denuncian y sancionan al régimen sirio por hacer lo mismo con su población. Irán apoya al régimen sirio de Bashar al-Asad pero critica la represión de los manifestantes en Bahréin; Turquía —el “nuevo” jugador en el tablero— oscila entre el apoyo a Damasco y su interés de posicionarse como protector de los sublevados. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) intervino en Libia para acelerar la caída de su dictador pero se niega a hacerlo en Siria; Irán y Arabia Saudí rivalizan en Yemen, Bahréin y Siria; Qatar financia a la oposición siria y libia y encabeza, junto con Arabia Saudita, un inusitado activismo en la Liga de Estados Árabes contra el régimen de Damasco.

## **Replantear la relación entre seguridad y gobernanza en Medio Oriente**

Una reconfiguración de la dinámica de poder y seguridad en Medio Oriente se ha puesto en marcha. Para reducir los efectos disruptivos de esta nueva etapa en la gobernanza mundial, debe reconocerse que los levantamientos en estos países están lejos de constituir una única y cohesionada narrativa árabe; también es importante no sólo definir nuevas reglas, sino consolidar y expandir redes de información y circulación de conocimiento, así como acciones propositivas en los ámbitos diplomático, económico, comercial, social, ambiental.<sup>4</sup>

En primer lugar, es necesario regular políticamente a la globalización y la liberalización económica que tantos efectos contraproducentes generó en es-

<sup>3</sup> Ulrich Brand, “Order and regulation: Global Governance as a hegemonic discourse of international politics?”, *Review of International Political Economy*, 12, 1, 2005, pp. 155-176.

<sup>4</sup> Lawrence S. Finkelstein, “What is Global Governance?”, *Global Governance*, 1(1995), pp. 367-372.

tos países desde mediados de los años setenta, y especialmente desde el fin de la Guerra Fría. Las sublevaciones, motivadas por la miseria y el autoritarismo, irónicamente hacen aún más severas la crisis de reservas, el desempleo y la pobreza, y dificultan el pluralismo político. Es por eso que una de las primeras medidas que los líderes nacionales y las grandes potencias pueden tomar para prevenir más violencia es evitar que crezca un grupo numeroso de perdedores que consideren que la distribución de recursos sigue siendo parcial, injusta y corrupta. Ahora bien, no sólo las memorias de la era colonial y del unilateralismo agresivo de Estados Unidos desde mediados de los años noventa están aún frescas en la memoria de las poblaciones locales, sino que amplios sectores sociales han percibido a la globalización económica y cultural como un proceso disruptivo del tejido social, incluso como una 'colonización'<sup>5</sup> De ahí que sea fundamental que los problemas económicos se atiendan de manera coordinada, que no se excluya a los ciudadanos de las decisiones, que no se les vea exclusivamente como receptores de fondos y entrenamiento, y que la prioridad de los programas de ayuda y préstamos no sean los intereses de seguridad de los países occidentales, como ha ocurrido en décadas anteriores. La cooperación económica regional ha sido siempre más un *slogan* político que una realidad de transacciones económicas. Los países árabes se han relacionado más bien con centros económicos no árabes. Por si fuera poco, desde 1991, la migración laboral intraárabe dejó de ser ejemplo de interdependencia y factor de integración regional,<sup>6</sup> mientras que los miles de refugiados sirios en Irak, Turquía, Jordania y Líbano, palestinos en Siria, Jordania y Líbano, libios en Túnez y Egipto, se vuelven un factor más de inestabilidad que ejerce enorme presión sobre los servicios públicos que penan por recuperarse.

Además de los apoyos a la reconstrucción económica, estas sociedades y sus nuevos gobernantes requieren de apoyo político consistente. Al ser embrionario, el juego electoral democrático —en el que grupos con experiencia política incierta compiten— tiende a generar más confusión de la que intenta aminorar. Las elecciones y nuevas leyes electorales no son suficientes para generar consensos. La asistencia internacional no puede enfocarse en las instituciones electorales sin que nuevamente se corra el riesgo de que los gobiernos se vuelvan dependientes de esa ayuda y terminen más preocupados por su imagen frente los donadores de fondos que por rendir cuentas a su propia población. En el plano político, además, se ha visto cómo las sublevaciones revitalizaron símbolos de unidad —el himno y la bandera nacional— pero al mismo tiempo relajaron el control del Estado, lo que ha favorecido el auge de

---

<sup>5</sup> Pinar Bilgin, *Regional Security in the Middle East*, (Nueva York: Routledge, 2005), p. 168.

<sup>6</sup> Medio Oriente ha tratado en los últimos años de diversificar su comercio e inversiones más allá de los mercados occidentales tradicionales, y hacia las economías del sureste asiático.

identidades subnacionales y el riesgo de que algunos Estados se fragmenten en torno a divisiones étnicas, sectarias o tribales. Yemen enfrenta la rebelión huti en el norte y un movimiento secesionista en el sur. El Kurdistán iraquí no esconde su deseo de obtener la independencia que prepararía el terreno para la unión con los kurdos de Turquía, Siria e Irán. Siria puede caer en un largo periodo de inestabilidad por la rivalidad entre suníes, alawitas, kurdos, drusos y tribus beduinas que compiten por el poder. En Libia, la ausencia de instituciones y de identidad nacional es uno de los legados más perniciosos de la *jamahiriyya* de Qaddafi.<sup>7</sup> Es por ello que deberán ponerse en marcha mecanismos de reconciliación entre vencedores y vencidos que permitan restablecer la confianza en el acto de gobernar. Fortalecer a los sistemas judiciales y enjuiciar a los responsables directos de las dictaduras debe permitir la reconciliación entre tawergas y misratis (Libia), entre alawitas y suníes (Siria), etcétera. Gobiernos como el libanés o el iraquí, que reflejan a sociedades fragmentadas, no auguran nada bueno para la gobernanza en Medio Oriente. Entre las formaciones políticas del Líbano de la posguerra el tono de revancha y la instrumentalización de recelos recíprocos que remontan a la guerra civil (1975-1990) han predominado debido a que Líbano nunca estableció un dispositivo de justicia en la transición, y a que el sistema electoral responde al principio de las democracias consociativas en donde el Estado es gobernado por la institucionalización de un consenso entre las élites de las principales confesiones reconocidas por la constitución. Si Líbano no es un buen ejemplo, el caso iraquí tampoco debe replicarse: el ajusticiamiento espectacular de Saddam Hussein no sólo no sirvió para reconciliar a la sociedad iraquí, sino que agudizó la dinámica de venganza y la victimización de los distintos grupos étnicos y religiosos.

En tercer lugar, la naturaleza de las sublevaciones ha planteado problemas transfronterizos que forzosamente deben tratarse en el marco de la cooperación y el diálogo. Uno de ellos es la proliferación de armamento. Sin duda un control férreo de las armas y de grupos armados es vital para el futuro de Libia y Yemen, seguramente lo será también para el de Siria, aunque quizá no sea un objetivo tan realista en el periodo inmediato. Lo cierto es que desde mediados del siglo XX las representaciones externas de la inseguridad de Medio Oriente han reflejado indebidamente las raíces de esa inseguridad favoreciendo ciertas políticas y marginando otras, más generales y de largo plazo, como la de crear una zona libre de armas nucleares en Medio Oriente.<sup>8</sup> Ahora, los levantamientos pueden fomentar la cooperación en el ámbito militar como pueden llevar a una carrera armamentista y a políticas de equilibrio de poder.

<sup>7</sup> Sarah Leah Whitson, "Libya's human rights problem", *Foreign Policy*, 15 mayo 2012. Disponible en: [http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2012/05/15/libyas\\_human\\_rights\\_problem](http://mideast.foreignpolicy.com/posts/2012/05/15/libyas_human_rights_problem)

<sup>8</sup> Pinar Bilgin, *op.cit.*, pp. 11-12, 14; David Bosco, "Global governance: the hypocrisy problem", *Foreign Policy*, 7 octubre 2011. Disponible en: [http://bosco.foreignpolicy.com/posts/2011/10/07/global\\_governance\\_hypocrisy\\_problem](http://bosco.foreignpolicy.com/posts/2011/10/07/global_governance_hypocrisy_problem)

Un cuarto aspecto que vincula a la gobernanza mundial con los acontecimientos recientes en Medio Oriente es que, en las últimas décadas, las incongruencias patentes de las prácticas de las grandes potencias fueron resultado de una agenda de seguridad que marginó una amplia gama de intereses humanos y sociales.<sup>9</sup> Así por ejemplo, Estados Unidos y la Unión Europea han compartido el objetivo de garantizar el flujo sostenido de petróleo y de gas natural a precios razonables. Ese objetivo no ha desaparecido como tampoco la “división del trabajo” que ha guiado su actuación hacia la región: Estados Unidos asume la tarea de garantizar la seguridad en el Golfo y erigirse como mediador en el “proceso de paz” árabe-israelí, mientras que los europeos se preocupan más por el control de la inmigración.<sup>10</sup> Aunque el proyecto euromediterráneo adoptó una concepción de la seguridad que integraba la dimensión de desarrollo económico y social, en la práctica Bruselas se concentró en afinar mecanismos de control de la migración extraterritorial y en dar preminencia a la lucha contra la migración irregular. La promoción de la democracia y los derechos humanos (uno de los objetivos normativos principales de la Declaración de Barcelona de 1995) quedó en letra muerta frente a consideraciones pragmáticas y guiadas por el tema de la seguridad, lo que llevó a los países europeos a cooperar con las dictaduras. Si bien no es realista esperar que esos intereses complementarios desaparezcan con las transiciones políticas en los países árabes, en adelante los intereses de las grandes potencias deberán combinarse con el papel que la “sociedad civil”, los actores no estatales, las organizaciones no gubernamentales y las empresas privadas desempeñan en la articulación de soluciones a problemas económicos y sociales.

En quinto lugar, el reordenamiento de Medio Oriente a raíz de la “primavera árabe” ha confirmado la debilidad de organismos regionales, en particular la Liga de Estados Árabes, frente al Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) dominado por Arabia Saudita (y Qatar).<sup>11</sup> En efecto, los levantamientos han consolidado el auge de los países del Golfo, lo cual confirma la enorme brecha económica, social, política y cultural que separa a los países del mundo árabe ricos en hidrocarburos de los pobres y que dependen de remesas. En este contexto, la invitación que extendiera el CCG a las monarquías de Jordania y de Marruecos —ninguno de estos dos países es un productor de petróleo importante y ninguno se encuentra en la zona del Golfo, pero ambos enfrentan el descontento de sectores importantes de su población— a formar parte de ese

---

<sup>9</sup> P. Bilgin, *op. cit.*, pp. 150-55.

<sup>10</sup> Tamirace Pakhoury, “Restructuring EU-MENA Relations in the wake of the Arab Revolts: A Critical Perspective from the South”, *Government Gazette*, 12 julio 2012. Disponible en: <http://governmentgazette.eu/?p=3804>.

<sup>11</sup> Monica Gariup, “Regionalism and Regionalization: The State of the Art from a Neo-Realist Perspective”, en Cilja Harders and Matteo Legrenzi (eds.), *Beyond Regionalism? Regional Cooperation, Regionalism And Regionalization In The Middle East*, (Londres: Ashgate, 2008), p. 70.



organismo subregional sólo puede explicarse por el interés de ampliar y afianzar un esquema de protección colectiva de las monarquías autoritarias, encabezadas por suníes y que adhieren al sistema de alianzas de Estados Unidos. Esto pone en evidencia el riesgo que corren los procesos de transición frente a fuerzas contrarreformistas, así como la probabilidad de que los siguientes regímenes políticos busquen gobernar nuevamente secuestrando a la sociedad en contraparte de una nueva práctica de redistribución de recursos.

Un último tema, pero no por ello menos importante, es el palestino. La brecha entre la larga exposición que esta generación árabe en auge ha tenido a la causa palestina, por un lado, y su capacidad de traducir esta empatía espontánea en términos políticos, por otro lado, ha sido significativa. Ello no significa que las revoluciones árabes han marginado al tema palestino. Las sublevaciones han fortalecido la alianza incondicional entre Israel y Estados Unidos, mientras que gobiernos de transición en el mundo árabe —como el de la Hermandad Musulmana en el Egipto post-Mubarak— buscan formular una política exterior más autónoma, menos sometida a los intereses de esos dos países. Es probable que la Siria post-Assad siga un camino similar: la lucha contra la ocupación israelí de Palestina y del Golán sirio es parte no sólo de la dimensión nacionalista y ética presente en la lucha de los sublevados contra la dictadura del Ba'ath, sino también de la dimensión de los intereses de seguridad de Siria como Estado.

## Conclusiones

Así como cambios en el entorno regional causados por la invasión iraquí de Kuwait en 1990 precipitaron un replanteamiento de las relaciones de seguridad en la región, la etapa de transformaciones internas de varios países árabes y los realineamientos de poder regional que están generando abren la puerta tanto para fortalecer la gobernanza con rostro social en Medio Oriente (y, por ende, la global), como para socavarla. En otras palabras, varios de los factores anteriormente mencionados pueden precipitar la creación de una nueva comunidad de seguridad que fortalezca la gobernanza mundial, o bien pueden llevar a la fragmentación y a una escalada de la violencia dentro de los Estados y entre éstos.

Lo que ha ocurrido en varios países de Medio Oriente en los últimos dos años parece confirmar, primero, que el paradigma de democratización ha perdido mucho de su poder explicativo (ya que no parece haber camino claro y directo que siga del autoritarismo a la democracia). Consolidar Estados que garanticen libertades públicas y sociales para todos, de tal forma que los traba-

jadores tengan derechos y los Estados tengan que rendir cuentas, no es tarea fácil entre otras razones porque el resto del mundo, incluidos los países europeos, parecen alejarse de esa dirección. Ya se ha visto recientemente cómo la crisis económica así como tentaciones autoritarias han desencadenado movilizaciones de “indignados” en la zona del Mediterráneo de manera más general (Grecia, Italia, España), en Estados Unidos y en América Latina (Chile). Segundo, los acontecimientos recientes demuestran que la manera como se define la “democracia” sigue estando lejos de ser clara y consistente. Por ejemplo, cabe preguntarse de qué manera el camino hacia un mayor pluralismo político y justicia social seguirá empantanado debido a la prioridad absoluta y excluyente que Estados Unidos y la Unión Europea dan a “la lucha global contra el terrorismo”, o debido al discurso de Washington y Bruselas que identifica a Israel como la “única democracia verdadera” en Medio Oriente. La relación de la gobernanza mundial con los conflictos que aquejan a Medio Oriente exige, pues, que se revisen las dicotomías imprecisas y engañosas de democracia/autoritarismo, grupos islamistas/laicos, países moderados/radicales, con las que hasta ahora se ha intentado simplificar a la realidad de las sociedades de esta región, sus sistemas políticos y la política exterior de sus Estados.

Desde el punto de vista geográfico, el conjunto regional de Medio Oriente es atípico al estar situado entre dos continentes y estar definido por fronteras artificiales casi en su totalidad, producto de la época colonial. Si este factor geográfico no explica toda la complejidad de esta región, ha tenido y seguirá teniendo una influencia crucial en la dinámica de sus conflictos y su resolución. Paralelamente, existen profundas discrepancias entre, por una parte, las percepciones que los actores locales –verdaderos agentes del cambio– tienen de las causas y consecuencias de los sacudimientos iniciados a finales de 2010 y, por la otra, las percepciones de los actores externos. Las discrepancias no son nuevas; basta recordar que durante decenios los países occidentales veían en la realidad de las poblaciones árabes un ejemplo de estabilidad política y gobernanza económica, mientras que las poblaciones locales la interpretaban y la padecían como un estancamiento político cada vez más insostenible. Este error pasado conminan a gobiernos y analistas externos a escuchar realmente lo que la gente en esta parte del mundo ahora está tratando de decir, y conocer las alternativas que ellos mismos vislumbran para retomar las riendas de sus naciones.



# GOBERNANZA PARA LA SEGURIDAD ENERGÉTICA: UN MODELO PARA ARMAR

*Saúl Oziel López Llanes*

*y*

*Ana Bárbara Mungaray Moctezuma*

**D**urante las décadas de los ochenta y noventa, el sistema energético global con base en el petróleo sufrió cambios radicales en términos de la distribución de poder. Los mecanismos para garantizar la seguridad energética, como consecuencia, se modificaron y surgieron nuevas prácticas. La reducción relativa de las reservas de Estados Unidos marcó su caída en la jerarquía petrolera y cambios para garantizar la seguridad energética para sí mismo y sus aliados. Ello implicó también el surgimiento de actores productores con capacidad de incidir en la seguridad energética global<sup>1</sup>

El objetivo de este capítulo es presentar una discusión de los problemas actuales de la gobernanza global, partiendo de la idea de que a partir de la década de 1980 ocurrieron cambios significativos en el tema. Primero, el texto describe brevemente los arreglos anteriores a esos años que garantizaron la seguridad energética para diversos consumidores. Posteriormente, discute los problemas que trajo consigo la erosión de ese orden: una diversificación de los mecanismos para garantizar seguridad energética y un aumento de la complejidad del tema al incrementarse el número de actores con poder en el tema. Considerando este punto de partida, el trabajo prosigue a una descripción de los posibles escenarios futuros en el sistema global energético y la seguridad. Finalmente, el ensayo propone una agenda de investigación para dar respuestas a las principales interrogantes que surgen en este panorama, que exige, además, nuevas políticas para la seguridad energética.

## **Seguridad energética y gobernanza**

La seguridad energética puede definirse como la ausencia de vulnerabilidad en la provisión y el consumo de recursos energéticos. Definida así, es necesario subra-

<sup>1</sup> Victor, D. G., & Yueh, L., "The new energy order", en *Foreign Affairs* 89, 2010, pp. 61-73.

yar el rol fundamental de la energía en las sociedades contemporáneas. Un actor es vulnerable en su provisión, o capacidad de vender recursos energéticos. También es susceptible frente a cambios externos en la producción y demanda de otros actores.<sup>2</sup> Siguiendo esta concepción, las políticas de los Estados y la gobernanza global para garantizar la seguridad energética deberían buscar la reducción de la vulnerabilidad, garantizando la estabilidad en las políticas de otros actores, o tener como objetivo la coordinación entre diferentes gobiernos para *ordenar* el acceso a los recursos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los combustibles fósiles, y particularmente el petróleo, se convirtieron en la principal fuente de energía mundial. Ellos garantizaron un aumento del consumo de energía y sostuvieron el crecimiento económico de la *edad de oro del capitalismo*. Durante este tiempo, Estados Unidos fue el centro del arreglo occidental de posguerra alrededor del petróleo. La principal característica de este régimen era su amplitud puesto que abarcaba la producción y el consumo de recursos energéticos, cuando Estados Unidos y sus aliados eran grandes productores y consumidores. En ese entonces, no existía un régimen internacional formal, entendido como un conjunto de reglas acordadas y vigiladas por un organismo, pero sí expectativas y normas informales alrededor de las cuales se organizaba el comportamiento de los Estados. Se trataba de un campo dominado por compañías estadounidenses y británicas, basado en el relativo poco poder de otros países productores.<sup>3</sup>

Los cambios traídos en el tema energético, y particularmente en el sistema petrolero, durante la década de los setenta, y posteriormente en la década de los ochenta, no acabarían del todo con el rol de Estados Unidos, aunque ciertamente modificarían radicalmente su acercamiento al problema de la seguridad energética. Al motivar la creación de la Agencia Internacional de Energía (AIE) en 1974 con el fin de aglutinar los intereses de los consumidores europeos y Japón, Washington buscó balancear el poder de la Organización de Países Exportadores de Petróleo y organizar el acceso al petróleo para evitar el aumento de la demanda y de los precios.<sup>4</sup> En gran parte, este objetivo no se cumplió debido a la defección de Francia, al establecimiento de límites excesivos al consumo de petróleo y, sobre todo, el acercamiento individual de cada uno de los Estados para garantizarse la seguridad energética, independientemente de las necesidades de los demás.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Pak K. Lee, "China's quest for oil security: Oil (wars) in the pipeline?", en *The Pacific Review*, 18, 2005, p. 265-301. doi:10.1080/09512740500162949.

<sup>3</sup> Robert O. Keohane, *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy*, (Princeton: Princeton University Press, 1984), p. 182-185.

<sup>4</sup> Daniel Yergin, *The prize. The epic quest for oil, money & power*, (Nueva York: Free Press, 1990) p. 612.

<sup>5</sup> Robert O. Keohane, *op. cit.*, p. 203-204.

En la década de los ochenta, la estrategia de Estados Unidos siguió concentrada en el intento de lograr compromisos sobre la restricción del consumo, pero fueron rechazados por otros Estados bajo el argumento de que violaban la soberanía de los miembros de la AIE y eran reemplazados por un sistema de coordinación del manejo del petróleo almacenado.<sup>6</sup> Al mismo tiempo, el poder de Estados Unidos en otros ámbitos había sido mermado por los efectos de la debacle de la Guerra de Vietnam, el nacionalismo árabe, la sofisticación de los ejércitos de Oriente Medio y el aumento de la influencia política de la URSS en la región.<sup>7</sup>

El rol central de Estados Unidos en la organización del sistema energético global estaba siendo erosionado. Pero a principios de la década de los noventa, con precios del petróleo relativamente bajos, las preocupaciones acerca de la seguridad energética cedieron y desaparecieron de la agenda política, aun con la incursión de Estados Unidos y sus aliados en Irak en 1991. Sin embargo, la consolidación de las dinámicas como el aumento del consumo de petróleo en países emergentes y la búsqueda de explotación de reservas, reavivaron las preocupaciones sobre la seguridad energética.

## Dispersión de la gobernanza global en el sistema energético

La caída de Estados Unidos en la escala global de poder sobre el sistema energético, en términos de reservas y producción, permitió al mismo tiempo la consolidación de la influencia de algunos Estados productores y con reservas probadas, la mayoría agrupada en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), creada en 1960 para congregarse a las compañías exportadoras de petróleo. En los años posteriores, los gobiernos de los Estados miembros nacionalizarían las reservas y los mecanismos para la producción. Ello aumentó el control estatal sobre el sistema energético. Para la década de 1970, cuando la OPEP impuso su embargo petrolero a occidente, el 70% de las reservas conocidas del combustible se ubicaba en países de Medio Oriente, que poseían el 50% de la capacidad de producción.<sup>8</sup> En ese contexto, surgía un actor que podía tomar el rol de Estados Unidos y organizar, con su poder, la gobernanza para la seguridad energética.

Sin embargo, evoluciones posteriores, como la caída en el consumo y el aumento de la producción de países no miembros de la OPEP, determinaron la pérdida relativa del reciente poder adquirido por estos productores. De esta

<sup>6</sup> Martín y Harrje, *(falta título de la obra)*, *(falta lugar de edición: editorial)*, 2005 p. 102.

<sup>7</sup> Robert O. Keohane, *op. cit.*

<sup>8</sup> Vaclav Smil, *Energy at the crossroads. Global perspectives and uncertainties*, (Cambridge: MIT Press, 2005).

forma, la jerarquía global en el sistema energético que había sostenido Estados Unidos durante el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial desapareció, y se dio paso a uno en que la distribución de poder se encontraba relativamente dispersa. La producción, las reservas, el transporte y el consumo estarían sujetos a las preferencias de diversos actores estatales y no estatales, de tal forma que la seguridad energética era difícilmente alcanzada por cada uno de ellos individualmente.<sup>9</sup>

## El nuevo orden energético y la estabilidad hegemónica

Los principales productores no se convierten en actores poderosos e independientes en el tema energético con el aumento de precios y demanda. Ese poder se relativizó y se mitigó al considerar que dependía de las prácticas de los principales consumidores que, en la búsqueda de su seguridad energética, podían rechazar la incidencia de esos productores, sometiendo a competencia por mercados, políticas sobre el consumo, o el desarrollo de energías alternativas. Ejemplo de ello es la estrategia energética venezolana de la última década,<sup>10</sup> que puede comprenderse dentro de esa dinámica, ya que el gobierno de dicho país ha recuperado poder sobre las reservas petroleras buscando incidir en la seguridad energética de otros países, y contribuir a la configuración de un orden global multipolar. Sin embargo, este poder está restringido por limitaciones estructurales que vinculan los recursos venezolanos con el mercado estadounidense.

En ese contexto se observa la ausencia de una unidad en la gobernanza del sistema global energético, al tiempo que cobran relevancia diversos mecanismos de cooperación que coexisten con estrategias estatales individuales para la provisión de energía. Tanto en políticas nacionalistas como las de Venezuela y Rusia como en políticas basadas en la apertura como las de Estados Unidos y China, se pueden observar ciertas similitudes, lo que no implica que exista coordinación entre ellas. En cambio, cabría esperar que la posible competencia crezca, considerando que algunas de estas políticas, como la diversificación de fuentes de recursos y demanda, provocan que los actores más importantes coincidan en algunas regiones, como Medio Oriente o Asia Central.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Ann Florini, "Global governance and energy", *Energy security. Economics, politics, strategies, and implications*, (Washington: Brookings Institution Press, 2010); Vaclav Smil, "Energy in the twentieth century: Resources, conversions, costs, uses, and consequences", en *Annual Review of Energy and the Environment*, 25, 2000, p. 21-51; Daniel Yergin, *The prize. The epic quest for oil, money and power*, (Nueva York: Free Press, 1990).

<sup>10</sup> Luis E. Lander, "La reforma petrolera del gobierno de Chávez", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 8, 2002) p. 185-187; Harold A. Trinkunas, "Energy security: The case of Venezuela", en *Energy security and global politics*, (Nueva York: Routledge, 2009), p.175-187.

<sup>11</sup> Jon B. Alterman y J. W. Garver, *Significant Issues Series: The Vital Triangle: China, the United States, and the Middle East*, (Washington: The CSIS Press, 2008); Gawdat Bahgat, "Energy partnership: China and the Gulf States", en *OPEC Review*, 29, 2005, pp. 115-131; Wen-Sheng Chen, "China's oil strategy: Going out to Iran", en *Asian Politics and Policy*, 2, 2012, pp. 39-54; Cornelius P. and Story J., "China and global energy markets", en *Orbis*, 51, 2008, pp. 5-20; M. Dorraj y

Como resultado, las políticas de seguridad energética más notables de los principales actores en el sistema no reflejan la efectividad de mecanismos de cooperación en el tema. Aunque algunos actores, como Estados Unidos, Japón y la India han incrementado la cooperación en el sistema energético, destaca la tendencia de gobiernos como el de China y Rusia a observar la seguridad energética como un bien estratégico que debe lograrse en términos nacionales, independientemente de las preferencias de otros actores y las consecuencias globales. De acuerdo con la teoría de la estabilidad hegemónica, estos resultados se explican por la ausencia de una hegemonía en el sistema energético global.<sup>12</sup> Los recursos valiosos para garantizar la seguridad energética de productores y consumidores se encuentran dispersos entre diversos actores estatales. Esta situación se refleja en la ausencia de prácticas unificadas y coordinadas y la afirmación de la anarquía en un tema en el que no hay gobernanza global efectiva. Sin embargo, la anarquía difícilmente puede derivar en conflictos globales alrededor del petróleo. La condición de interdependencia y la institucionalización de algunas prácticas, como el mercado para el intercambio de recursos energéticos entre algunos actores, limita los efectos adversos de un contexto en que cada consumidor debe salvaguardar su seguridad energética.<sup>13</sup> Sin bien existen incentivos para hacerlo bajo modelos de *auto-ayuda*, éstos son reconsiderados por los actores en un ambiente en que las relaciones entre ellos son interdependientes, ocurren contactos entre diversos actores y diferentes temas se vinculan a la energía. Se trata de la “organización internacional”, surgida de la interdependencia compleja en el tema energético.<sup>14</sup>

---

C. L. Currier, “Lubricated with oil: Iran-China relations in a changing world”, en *Middle East Policy*, XV, 2008, pp. 66-80; A. M. Jaffe y R. Soligo, “Energy security: The Russian connection”, en *Energy security and global politics*, (Nueva York: Routledge, 2009), pp. 112-134; Pak K. Lee, “China’s quest for oil security: Oil (wars) in the pipeline?”, en *The Pacific Review*, 18, 2005, pp. 265-301. doi:10.1080/09512740500162949; S. Sevastyanov, “The more assertive and pragmatic new energy policy in putinsrussia: Security implications for northeast Asia”, en *East Asia*, 25, 2008, pp. 35-55. doi:10.1007/s12140-008-9040-5; Celeste A. Wallander, “Russian transimperialism and its implications”, en *Global powers in the 21st century. Strategies and relations*, (Washington: Washington Quarterly Reader, 2008), pp. 217-235; Ziegler, C. E., “The energy factor in China’s foreign policy”, en *Journal of Chinese Political Science*, 11, 2006, pp. 1-23.

<sup>12</sup> Frank Grundig y Hugh Ward, “Hegemonic leadership or hegemonic competition?: Beyond hegemonic stability theory”, en *4th ECPR general conference*, 2007; T. J. McKeown, “Hegemonic stability theory and 19th century tariff levels in Europe”, en *International Organization*, 37, 1983, pp. 73-91.

<sup>13</sup> Albert Bressand, “The future of producer-consumer cooperation: A policy perspective”, *Global energy governance. The new rules of the game*, (Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2010), pp. 269-284; A. Goldthauy J. M. Witte, “The role of rules and institutions in global energy: An introduction”, en *Global energy governance: The new rules of the game*. (Washington: Brookings Institution Press, 2010), pp. 1-21; Enno Harks, “The international energy forum and the mitigation of oil market risks”, *Global energy governance. The new rules of the game*, (Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2010), pp. 247-267.

<sup>14</sup> Gawdat Bahgat, “The United States and the Middle East: Interdependence not independence”, *OPEC Review*, 30, 2006, pp. 187-201; Robert O. Keohane, “International institutions: Can interdependence work?”, en *International politics. Enduring concepts and contemporary issues*, (Nueva York: Pearson, 2009), pp. 119-126; Robert O. Keohane, & John Nye, *Power and interdependence*, (Glenview: Scott, Foresman, 1989); Henry V. Milner, “Power, interdependence, and nonstate actors in world politics. Research frontiers”, en *Power, interdependence, and nonstate actors in world politics*, (Princeton: Princeton University Press, 2009), pp.3-27.



Se conserva una visión estratégica sobre los recursos energéticos, pero es poco probable verla asociada con conflictos que afecten al sistema globalmente. De esta manera, considerando las redes de interdependencia sobresalientes, es posible esperar que la competencia estratégica se conserve o incremente; que los productores puedan ejercer un poder relativo, pero que esta situación no derive en conflictos armados o en una supresión total del sistema energético basado en los intercambios de mercado entre la mayoría de los actores. Este resultado se sostendría en tanto no emerja una clara hegemonía en el tema, capaz de establecer y hacer cumplir ciertas preferencias en el sistema energético, que garanticen la seguridad y el acceso a los recursos.

## Escenarios

Los problemas de los mecanismos tradicionales para la seguridad energética se observan al constatar que no obligan legal y políticamente a importantes nuevos consumidores, como China e India. Al mismo tiempo, los acuerdos (que durante mucho tiempo vincularon a Estados Unidos y Arabia Saudita alrededor de la provisión de petróleo de tal forma que no existieran cortes o incrementos abruptos en el precio) actualmente son cuestionados. Arabia Saudita, uno de los grandes productores, observa que su seguridad energética depende ahora de relaciones estables y a largo plazo con nuevos consumidores, con los cuales debe consolidar un mercado capaz de absorber la producción de sus pozos envejecidos.<sup>15</sup>

En segundo lugar, en el mercado del petróleo y la seguridad energética prevalecerá un *status quo* en términos de los mecanismos de gobernanza que existen actualmente, independientemente de su efectividad para resolver problemas globales de acceso, desarrollo y medio ambiente. Es decir, podrían surgir algunas crisis en los niveles de precios o como consecuencia política de las capacidades de actores con el interés de utilizar sus recursos como fuente de poder. Sin embargo, ello no modificará radicalmente el conjunto de normas y prácticas alrededor del petróleo, del tal forma que surja una gobernanza unificada o los mecanismos existentes se reformen. De esta manera es posible observar acercamientos entre los principales consumidores interesados en la seguridad energética petrolera, como China y Estados Unidos que recientemente han incrementado su cooperación técnica para mejorar la medición de las necesidades energéticas del primero. Pero no se constatarán arreglos fundamentales para organizar el acceso a recursos naturales para la provisión de energías primarias basadas en el petróleo.

<sup>15</sup>Jon B. Alterman y J. W. Garver, *Significant Issues Series: The Vital Triangle: China, the United States, and the Middle East*, (Washington: The CSIS Press, 2008).

Las implicaciones de este segundo punto son importantes debido a que existirán relaciones internacionales alrededor del petróleo relativamente pacíficas. Esos vínculos difícilmente derivarán en enfrentamientos abiertos entre potencias por los recursos energéticos. Esta realidad dará luz sobre un escenario pesimista, tomando en cuenta que las prácticas energéticas están vinculadas con fenómenos globales sin soluciones contemporáneas, como el calentamiento global, el acceso a recursos por los países pobres que buscan el crecimiento económico, y los problemas de derechos humanos en países productores.

En un escenario en que se concibe poca cooperación para organizar el acceso al petróleo, diversos problemas asociados quedan sin respuesta. Los países pobres seguirán siendo rehenes de las condiciones sistémicas que los orillan a sufrir los efectos adversos del incremento en precios y reducción de la disponibilidad de petróleo,<sup>16</sup> mientras que en el tema ambiental se esperaría poca atención a los efectos adversos de la extracción y consumo de petróleo. Asimismo, regímenes políticos que usan mecanismos de represión y violación de derechos humanos en los recursos económicos que se obtienen del petróleo encontrarán nuevos bríos entre las economías emergentes, cuya demanda y necesidad de importaciones crecerán en los próximos años. Estas conclusiones obligan a ver más allá del sistema energético basado en combustibles fósiles para encontrar soluciones a esos problemas.

Esta breve descripción de la gobernanza del sistema energético global permite reconsiderar el rol de los liderazgos hegemónicos en la configuración de regímenes y gobernanza en las relaciones internacionales. Si bien el escenario es complejo y lleva a pensar que los problemas del sistema energético se solucionarían con el surgimiento de una hegemonía en el tema,<sup>17</sup> no es factible esperar que esto suceda, dadas las condiciones “naturales” en la distribución física de los recursos energéticos y las dinámicas de crecimiento y desarrollo económico de las próximas décadas. Sin embargo, podría conservarse la expectativa de que algunos arreglos institucionales perduren sobre la ausencia de hegemonía y organicen las interacciones alrededor del petróleo. De tal forma que cuando la necesidad política y condiciones de la cooperación surjan, esos mecanismos puedan reformarse. Los cambios tecnológicos han motivado a lo largo de la historia diversas revoluciones en el sistema energético. El desarrollo de nuevas fuentes masivas de energía aparece como

---

<sup>16</sup> Easterly, W., y Levine, R. “Tropics, germs, and crops: How endowments influence economic development”, en *Journal of Monetary Economics*, 50, 2002, pp. 3-39; B. W. Ebenhack, D. M. Martínez, “Before the peak: Impacts of oil shortages on the developing world”, en *International Social Science Journal*, 57, 2009, pp. 71-78. doi:10.1111/j.1468-2451.2009.00707.x

<sup>17</sup> Robert O. Keohane, *After hegemony...op. cit.*

una solución a los asuntos energéticos relativos al petróleo.<sup>18</sup> Al mismo tiempo, cambios en los patrones y expectativas del desarrollo económico global contribuirían a modificar la relación de los seres humanos con un medio ambiente con recursos finitos y equilibrios precarios.<sup>19</sup>

### **Sugerencias para una agenda de investigación en torno a la gobernanza y la seguridad energética**

Los productores y consumidores con mayor peso en las dinámicas globales del petróleo poseen poder en la definición de la gobernanza para la seguridad energética. Se ha observado que los actores más débiles de cada lado, inevitablemente, siguen los resultados de las interacciones entre los actores más poderosos, debido a la falta de autonomía para definir su acercamiento a la seguridad energética petrolera. De estas observaciones se sigue que los Estados débiles, en este sistema, coordinan directamente sus políticas con las prácticas globales. Por ejemplo, en los Estados productores débiles, se observarían alineamientos con políticas de apertura para garantizar el acceso a capital y mercados, que una perspectiva nacionalista no les permitiría, dada su relativa debilidad frente a los consumidores. Estos resultados proveen un terreno para la investigación futura en el tema, que permita dilucidar las políticas y estrategias de estos actores en ese contexto limitador. Además, en esas investigaciones sería posible vincular las condiciones de debilidad en el sistema con características políticas internas que favorecen ciertos cursos de acción: posición frente a los recursos (nacionalismo o apertura), desarrollo democrático, y respeto a los derechos humanos.<sup>20</sup>

Por otro lado, existen factores que inciden en la seguridad energética no necesariamente vinculados con las dinámicas del sistema energético global, pero sí con variables internas como los regímenes políticos que podrían derivar en situaciones de inestabilidad social y económica, como la Revolución iraní de 1979, o las presiones sociales y políticas en el norte de África para la transición democrática de regímenes autoritarios iniciadas en 2010. En la misma línea pueden ser observados otros factores de poder en las relaciones internacionales alrededor del petróleo. Si bien para Keohane y Nyla interdependencia compleja elimina la posibilidad del uso político de la fuerza

---

<sup>18</sup> Vaclav Smil, "Energy in... *op. cit.*", pp. 21-51; Vaclav Smil, *Energy at the crossroads... op. cit.*

<sup>19</sup> V. Modi, S. McDade, D. Lallement y J. Saghir, *Energy services for the millenium development goals*, (Nueva York: UNDP, 2005); Caroline Thomas, *Global governance, development and human security. The challenge of poverty and inequality*, (Londres: Arawak, 2000).

<sup>20</sup> Robert O. Keohane y John Nye, *op. cit.*

militar para organizar el tema, es importante reconsiderar esa variable. Se ha mencionado el rol de Estados Unidos en la provisión de seguridad militar y el soporte otorgado a regímenes de Estados productores, que podría incidir en la jerarquía de poder global en el tema, y las dinámicas de la gobernanza para la seguridad energética. Así, además de las variables circunscritas al sistema energético del petróleo, sería posible incluir el rol de los factores militares.

Finalmente, otra variable importante para la configuración de la seguridad energética podría determinarse en la estructura de los flujos globales de capital asociados a la explotación de reservas. El control sobre recursos financieros, tecnología y conocimiento podría ser determinante para la gobernanza global en el tema energético del petróleo, al asegurar que ciertos actores incidan en la transformación de recursos en reservas explotables de petróleo. Al mismo tiempo, esta consideración permitiría orientar la investigación incluyendo explícitamente a actores no estatales con poder sobre la gobernanza global para la seguridad energética, teóricamente retomados en el concepto de interdependencia compleja.



# INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y ¿GOBERNANZA GLOBAL? UNA MIRADA DESDE LA SEGURIDAD HUMANA

*Sandra Kanety Zavaleta Hernández*

No habrá paz en el mundo con los estómagos vacíos  
*Norman Borlaug*

## Introducción

Las recientes movilizaciones sociales que se manifestaron en las calles y en otros espacios públicos en diversos países durante la llamada “primavera árabe” estuvieron plagadas de elementos simbólicos que sirvieron como medio de expresión del descontento social por causa de las condiciones de injusticia, pobreza, inseguridad económica, abuso de poder y, en general, por causa de las condiciones generalizadas de inseguridad humana en la mayoría de sus poblaciones. Uno de estos símbolos, el más significativo desde diversas perspectivas, fue la protesta con pan en las manos. A través del alimento, miles de personas se inconformaban frente a las formas de gobierno de sus dirigentes políticos en reclamo por mejores condiciones de vida.

No habrá paz en el mundo con estómagos vacíos. Nada puede vulnerar más la seguridad de las personas que la falta de alimento; y nada puede evidenciar más pérdida de gobernabilidad, ineficacia institucional y fragilidad social que la inseguridad alimentaria de un pueblo.

## La seguridad humana

En general, es notable lo que en ámbitos de la seguridad humana se ha conseguido en la sociedad internacional. Sin embargo, es evidente también que hoy se padece un retroceso sin precedente en la vida de la mayoría de la población del mundo. En los albores del siglo XXI existen diversas manifestaciones de la multiplicidad de dinámicas en la sociedad internacional y de sus impactos en la existencia humana. En el marco del proceso de globalización, y específicamente

camente en el del neoliberalismo, se han puesto en evidencia liosos procesos económicos, sociales, tecnológicos, comerciales, culturales, entre otros, que han conducido a un estado de inseguridad humana prácticamente global.

Contrario al intento de homogeneización de los aspectos de la vida humana, la globalización neoliberal ha provocado, paradójicamente, un efecto contrario que se caracteriza por hacer aún más evidentes las desigualdades económicas y sociales entre las personas (determinándolas como “pobres” o “ricas”) o entre los Estados (definiéndolos como “*subdesarrollados*” o desarrollados), por ejemplo. Desde la perspectiva de la globalización y del neoliberalismo, en la medida en la que la ciencia y la tecnología avanzan y los flujos comerciales se reducen, las brechas entre las personas, entre las comunidades o entre los Estados deberían reducirse de igual manera. En la realidad, sin embargo, y en franca contraposición con dicho supuesto, las desigualdades van en aumento. Hoy día, una quinta parte de la humanidad vive en países en donde muchos invierten dos dólares diarios para comprar un café, y otra quinta parte del mundo sobrevive con menos de un dólar en países donde los niños mueren por la falta de un mosquitero!<sup>1</sup>

La desigualdad en el ingreso se amplifica de igual manera. Los ingresos de las 500 personas más ricas en el mundo son mayores a los ingresos de los 416 millones más pobres. De acuerdo con algunos cálculos, el monto necesario para que mil millones de pobres superen el umbral de pobreza extrema de un dólar diario es de 300 mil millones de dólares, cifra que representa tan sólo el 1.6% del ingreso del 10% más rico de la población mundial<sup>2</sup>

El aumento de la desigualdad en la esperanza de vida, como consecuencia, entre otras cosas, de la implementación de políticas arraigadas al sistema de poder vigente, es otro indicador significativo de retroceso en la seguridad humana. En la actualidad, un habitante en Zambia tiene menos probabilidades de cumplir 30 años que una persona nacida en Inglaterra en 1840.<sup>3</sup> En nueve países, seis de África Subsahariana y tres de los llamados “en transición” (ex integrantes de la URSS), la esperanza de vida actual es menor de lo que era en la década de los setenta.<sup>4</sup> De la mano, y de continuar con la actual tendencia, más de 40 millones de niños menores de cinco años se sumarán a la lista de muertes infantiles evitables para el año 2015. La cantidad de estos niños equivale a tres veces el total de menores de cinco años de Londres, Nueva York y Tokio.<sup>5</sup>

1 PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada. Ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, (México: Mundi Prensa, 2005), p. 4.

2 *Ibidem*, pp. 4-5.

3 *Ibidem*, p. 4.

4 PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 2010. La verdadera riqueza de las naciones. Caminos al desarrollo humano. Edición del vigésimo aniversario*, (México: Mundi Prensa, 2010), p. 4.

5 PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 2005, op. cit.*; p. 5.

Desde la perspectiva teórica de la seguridad humana, la seguridad debe centrarse en las personas y los objetivos, elementos e instrumentos que la componen, deberían estar orientados a la forma en la que la gente vive y respira en la sociedad, la libertad con que puede ejercer diversas opciones y el grado de acceso a las oportunidades sociales.<sup>6</sup> La concepción de seguridad humana se relaciona con el clamor de las personas, cualquiera que sea el lugar que habita, para tener calidad de vida adecuada, satisfacer sus aspiraciones y dar respuestas a sus incertidumbres cotidianas.<sup>7</sup>

Como concepción integral y multidimensional, en oposición al arquetipo tradicional de seguridad, la seguridad humana intenta responder entonces a interrogantes de tipo cotidiano como si las personas cuentan con servicios de salud apropiados, si cuentan con el ingreso suficiente o necesario para procurarse una vida con dignidad, si son víctimas de represión o persecución alguna, si se sienten seguras en las calles, si se desenvuelven en un medio natural sano, o si tienen acceso a suficientes y adecuados alimentos.

En este afán por romper con la estrechez unidimensional de la seguridad tradicional, intrínsecamente relacionada con el conflicto, la seguridad humana comprende que a las inseguridades convencionales, vinculadas al elemento estatocéntrico y al factor militar, pueden sumarse otras tantas, de igual o mayor importancia, derivadas de elementos de orden político, social, alimentario, cultural, económico, medioambiental, entre otros; y comprende que la diversidad de amenazas proviene de un amplio número de actores y sujetos, por lo que sólo pueden enfrentarse a través de mecanismos o instrumentos igualmente diversos por medio de redes o vínculos entre los distintos actores y en múltiples sectores.

Colocar como eje a los individuos, hacer de las personas –y no solo de los Estados– el objeto principal de la seguridad, implica entonces la consideración de un amplio espectro de condiciones o amenazas a la supervivencia, que podrían no ser prioritarias dentro de los esquemas tradicionales de la “seguridad nacional”. Al tener como pilares a la *libertad respecto del miedo* y a la *libertad respecto de la necesidad*, la seguridad humana hace referencia así tanto a los asuntos que ponen en riesgo la vida y las posesiones de las personas, como a los umbrales mínimos que condicionan la calidad de vida. La guerra, los delitos contra las personas y contra la propiedad, la inseguridad ciudadana en sus variadas formas, la corrupción, el narcotráfico, el lavado de dinero, el contrabando de armas, el terrorismo, así como vulnerabilidades crónicas como el hambre, la

6 PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1994. Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*. PNUD, (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), p. 26.

7 Soledad Alvear; “Seguridad Humana: la persona como objetivo privilegiado de las políticas públicas nacionales e internacionales”, en Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha (editores), *Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz*, (Chile: UNESCO-FLACSO, 2001), p. 406.



enfermedad, la precarización laboral y el desempleo, la exclusión social, la marginación, la inexistencia de redes de asistencia social, el deterioro de las condiciones de salud, la falta de oportunidades educativas o el deterioro en el plano de los derechos más elementales,<sup>8</sup> deben ser consideradas pues amenazas tangibles y vigentes a la seguridad de las personas.

Bajo esta visión multidimensional e integral de la seguridad, la seguridad alimentaria se vuelve entonces un aspecto vital. Sin alimento las personas mueren; sin alimento, no puede garantizarse el derecho más simple, es decir, el derecho a la vida. La seguridad alimentaria se convierte así un tema imperativo en cualquier agenda de seguridad, de desarrollo y de gobernanza.

### **(In)Seguridad alimentaria global**

*Cada seis segundos muere un niño por falta de alimento*

Desde la perspectiva de la seguridad humana, la seguridad alimentaria hace referencia a que todas las personas tengan permanente acceso físico y económico a alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades y preferencias alimenticias con el propósito de llevar una vida activa y sana. De esta forma, la seguridad alimentaria se preocupa porque todos, en cualquier momento, tengan acceso a alimentos en cantidad y calidad adecuados sin importar las carestías, el abastecimiento e incluso la aplicación de políticas o estrategias de mercado; se refiere no sólo a que haya suficiente alimento para todos, sino que se tenga *derecho* a él, ya sea porque se cultiva, se compra o se aprovecha un sistema público de distribución de alimentos.<sup>9</sup> En la actualidad hay suficiente alimento para proporcionar a cada uno de los siete mil millones de habitantes del planeta entre 200 y 300 kilocalorías más del mínimo necesario.<sup>10</sup> Sin embargo, gran parte de la población mundial no tiene acceso a alimentos por problemas de distribución más que de producción.

En efecto, la disponibilidad alimentaria es una condición necesaria de la seguridad, pero no es suficiente; la gente puede pasar hambre incluso habiendo alimentos de más.<sup>11</sup> A finales del siglo pasado, alrededor de 854 millones de seres humanos padecían hambre; de éstos, 845 millones pertenecían al llamado “mundo en desarrollo” y 9 millones a población de países industrializados.

<sup>8</sup> Ernesto López; “La agenda de la seguridad humana: el caso del MERCOSUR”, en Francisco Rojas Aravena y Moufida Goucha (editores), *op. cit.*, pp. 379 y 384.

<sup>9</sup> PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, *op. cit.*, p. 30.

<sup>10</sup> Establecido en 2,100 kilocalorías por persona adulta de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud.

<sup>11</sup> PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, *op. cit.*, p. 30.

Según la FAO, a inicios del siglo XXI, 1,020 millones de personas sufrían de subnutrición, de los cuales 1,005 millones habitan el mundo en desarrollo, es decir el 98% de la población hambrienta mundial, y otros 15 millones en el mundo denominado desarrollado. Al comienzo de la segunda década de este siglo, la situación no ha mejorado mínimamente; de acuerdo con datos del Programa Mundial de Alimentos, la población que actualmente padece hambre ha aumentado en casi 150 millones en menos de 10 años. Hoy día entre 925 millones y mil millones de seres humanos sufren este grave problema, lo que supera la suma de las poblaciones de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea juntos.

Recientemente, y como resultado entre otros factores de la implementación de las políticas neoliberales, ha habido un aumento considerable de la inseguridad alimentaria en el mundo. Como ideología y práctica política, económica y hasta sociocultural, el neoliberalismo no sólo ha permeado las estructuras económicas o las relaciones comerciales de los Estados, sino que ha tenido significativos impactos en ámbitos tan importantes como el de la seguridad. La disminución de la participación del Estado; el libre mercado y la competencia en condiciones de (supuesta) igualdad, aunado a la privatización de bienes y/o servicios en donde se sustentan diversas garantías o derechos sociales, son factores característicos cotidianos —en la sociedad internacional y al interior de los países— que han conducido a la fragilidad estatal, permeado la capacidad del Estado en el cumplimiento de sus diferentes obligaciones y, por ende, erosionado la capacidad que la dirigencia política debería poseer para dar respuesta a las demandas sociales de las poblaciones;<sup>2</sup> imposibilitando a su vez el ejercicio de la buena gobernanza.

Los crecientes niveles de inseguridad alimentaria son fiel reflejo de esto. Los países agrícolas que eran exportadores de alimentos se han convertido poco a poco en importadores, elevando el nivel de dependencia respecto de los países que poseen alta tecnología e industria para procesarlos. El suministro de alimentos se ha convertido, consecuentemente, en una herramienta de negociación política que otorga a los países industrializados mayor poder de dominación sobre las naciones pobres<sup>13</sup> y hambrientas. De la mano, los planes de ajuste estructural han conducido al detrimento del Estado en los programas de apoyo a los productores de alimentos provocando, por un lado, el desmantelamiento de instituciones públicas y, por otro, la desarticulación entre la producción y el consumo. Como secuela, sobre todo en los países de menor

---

<sup>12</sup> Sandra Kanety Zavaleta; “Alcances y límites de la seguridad humana como marco de acción del Estado para proveer seguridad” en *La seguridad humana en México*. (México: CDHDF-UAM, 2012), en prensa.

<sup>13</sup> Michelle Chauvet; “Bioseguridad y seguridad alimentaria” en José Luis Piñeyro (comp.), *La seguridad nacional en México. Debate actual*. (México: UAM, 2004), p. 455.

desarrollo, las políticas de abandono del campo se reflejan en una precaria inversión en investigación agrícola y en tecnologías modernas, en el uso insuficiente o inapropiado de insumos, en el funcionamiento inadecuado de los mercados, en la carencia de infraestructura adecuada y en la falta de acceso a créditos,<sup>14</sup> por ejemplo.

En efecto, si bien al interior de los países desarrollados hay también un número considerable de población subnutrida, es en los países más pobres que la inseguridad alimentaria prevalece y tiene consecuencias de mayor alcance. Factores cotidianos estrechamente vinculados a la inseguridad humana, como la pobreza, los conflictos internos, las erradas políticas gubernamentales, la fragilidad institucional, los elevados niveles de corrupción, las permanentes crisis económicas, sociales, etc., aunado a aquellos relacionados con los factores climáticos como las sequías o las lluvias excesivas, profundizan el problema alimentario.

Considerado uno de los países de menor seguridad y desarrollo humanos a nivel mundial, con una esperanza de vida de tan sólo 47 años, una tasa de alfabetización del 67% de su población y únicamente 298 dólares *per cápita*, —de acuerdo con datos del IDH y de la FAO del año 2009— República Democrática del Congo es uno de los países en el mundo que evidencia mayor inseguridad alimentaria. De los casi 60 millones de habitantes, más de 44 millones, es decir, el 75% del total de la población, padece subnutrición severa. Lamentablemente, las condiciones internas y externas no han contribuido a la disminución del problema. Por el contrario, la crisis alimentaria en el país se profundiza al pasar de los tiempos. Entre 1990 y 1992 la población subnutrida era de 11.4 millones; entre 1995 y 1997 ascendió a 26.5 millones; entre 2000 y 2002 aumentó a 36.6 millones de habitantes y para los años 2004-2007 a 43.9 millones.

A nivel global, el número de seres humanos que padecen hambre ha crecido también en forma alarmante. De acuerdo con la FAO, entre 2002-2003, en la región de Asia y el Pacífico habría alrededor de 524 millones de personas subnutridas; para el periodo 2008-2009 serían ya 642 millones. África Subsahariana pasó de 206 millones a 265 millones, es decir que registró un crecimiento de población subnutrida de casi 60 millones en la región en un lapso de sólo 5 o 6 años. De igual manera, en los países desarrollados ha habido un aumento considerable respecto a la inseguridad alimentaria. Para el año 2002, nueve millones del mundo industrializado padecerían hambre; para el 2009, seis millones más lo harían. Diariamente mueren de hambre en todo el mundo más de 27 mil personas, de las cuales 14 mil son niños; es decir, cada seis se-

---

<sup>14</sup> *Ídem*

gundos muere un infante por falta de alimento. En América Latina, por ejemplo, muere un niño cada cinco minutos, o sea, 288 menores por día a causa de la nula, insuficiente o mala ingesta de alimentos. Al año, el problema del hambre mata a más de 10 millones de seres humanos, el equivalente a las muertes ocasionadas por padecimientos como el SIDA, la tuberculosis y la malaria juntos.<sup>15</sup>

## ¿Gobernanza global?

*Vivir en gobernanza significaría vivir en entornos que posibiliten el ejercicio de los derechos y las libertades más básicas y la participación social y colectiva en la toma de decisiones. Significaría la inclusión de la gente en su propio proceso de seguridad humana...*

Los “países ricos” destinan únicamente el 0.25% de su Ingreso Nacional Bruto al desarrollo, cantidad mucho menor de la que se destinaba al mismo rubro en 1990. Comparada con el poder económico que tienen los países más ricos en el mundo, la inversión en la seguridad humana es infinitamente inferior. Los 7 mil millones de dólares anuales que servirían para proveer durante los próximos diez años de agua limpia a 2 mil 600 millones de personas es menor a la cantidad que en Europa se destina a la compra de perfumes o a lo que en Estados Unidos se gasta en cirugías correctivas. Con esta cantidad de dinero podrían salvarse diariamente la vida de 4 mil personas;<sup>16</sup> proveer salud y alimentación básicas costaría aproximadamente 13 mil millones de dólares, es decir, 4 mil dólares menos que lo que se gasta en este país para alimentar a los animales domésticos. Abastecer alimento, salud y educación en sus niveles básicos para todo el mundo costaría, en resumen, alrededor de 19 mil millones de dólares. En contraste, en Europa, la venta de cigarrillos supera los 50 mil millones de dólares y los gastos en bebidas alcohólicas exceden los 105 mil millones.

---

<sup>15</sup> FAO; *The State of Food Insecurity in the World 2009. Economic crises – impacts and lessons learned*, (Rome: FAO, 2009).

<sup>16</sup> PNUD; *Informe sobre Desarrollo Humano 2005, op., cit.*, p. 9.

## Reflexión final

No habrá paz, *seguridad humana ni gobernanza* en el mundo con los estómagos vacíos. Vivir en gobernanza significaría vivir en entornos que posibiliten el ejercicio de los derechos y las libertades más básicas y la participación social y colectiva en la toma de decisiones. Significaría la inclusión de la gente en su propio proceso de seguridad humana.

El acceso a alimentos es, más que un derecho, una *necesidad* humana vital que tendría que ser garantizada por los gobiernos y por sus instituciones y figurar como *prioridad* en cualquier agenda pública –ya sea de corte social, económico, político o hasta cultural–.

La negación del alimento amenaza al máximo la seguridad humana e impide la construcción de una verdadera gobernanza. La inseguridad alimentaria constituye una de las más importantes fuentes de debilidad de los países –y de sus poblaciones– porque lacera significativamente su capacidad de acción frente a otros Estados, pero más importante aún, cuestiona su legitimidad frente a la población que “gobierna”.

Reconocer que la alimentación es una necesidad convertida en un derecho debería conducir, más allá del diseño e implementación de mecanismos, estrategias, planes o proyectos integrales de seguridad (que contemplen los ámbitos económicos, políticos, sociales, culturales y por supuesto alimentarios), a una administración ética, comprometida y responsable de los gobiernos; condición sumamente valiosa en la construcción de una buena gobernanza. Y, dentro de este proceso, si bien la eficiente participación del Estado se vuelve fundamental, la participación organizada y consciente de la sociedad se vuelve imperativa.

TERCERA PARTE

*LA GOBERNANZA GLOBAL  
EN LA AGENDA  
AMBIENTAL Y ENERGÉTICA*



## GOBERNANZA GLOBAL DEL AGUA

*Luzma Fabiola Nava*

“**L**a actual crisis del agua, es ante todo, una crisis de gobernanza”<sup>1</sup>  
¿Qué implica esta afirmación? Un desconcierto que nos deja estupefactos, que sentencia y se pronuncia contra cualquier solución. Esta aserción cuestiona la capacidad y la voluntad de los actores que, trabajando conjuntamente, promueven la sostenibilidad del recurso que les es común. Además pareciera que la insuficiencia de la estructura institucional, que tiene como objetivo la preservación y conservación de los recursos hídricos, acentúa el desequilibrio ambiental de los cuerpos de agua.

El objetivo de este texto es, a través de la presentación de ejemplos contemporáneos, explorar cómo la gobernanza ha emergido en la crisis del agua logrando dar buenos resultados en términos de recursos naturales e institucionales y cómo también, debido precisamente a la debilidad del marco institucional, la crisis del agua no ha sido aún resuelta con la gobernanza. El capítulo se divide en cuatro apartados. De manera sucinta, los dos primeros abordan el marco de la gobernanza global del agua. El tercero presenta las estrategias y los mecanismos de gobernanza, así como los problemas de la cuenca del Río Mekong, del Río Danubio y del Río Bravo. Por último, comparamos los casos de estudio con el objetivo de discernir si la crisis del agua es una crisis de gobernanza. Constatamos que la gobernanza favorece la construcción y el reforzamiento de marcos institucionales para la ejecución de programas y planes de acción con el objetivo de mitigar, prevenir los riesgos y controlar la crisis hídrica.

---

<sup>1</sup> GWP Global Water Partnership, *Towards water security: a Framework for action*, (Stockholm, Sweden, 2000), p. 16.



## La gobernanza y el agua

La noción de la gobernanza ha llegado a ser, en solamente un par de décadas, una de las más comúnmente utilizadas en la administración, en la economía y en la academia. La gobernanza significa la articulación de las interacciones entre el Estado, los interesados y la sociedad respecto a una problemática común. La gobernanza es un proceso integrador dentro de un marco institucional –reglas, normas, procedimientos– para resolver problemáticas e inquietudes colectivas mediante la participación de la sociedad, actores y Estado.<sup>2</sup>

Los recursos en agua son estratégicos y de prioridad nacional para los Estados. Para las sociedades, son esenciales e indispensables para el desarrollo y el crecimiento económico. Por lo tanto, los ámbitos sociales, políticos, económicos y ambientales deben ser considerados en la gestión de este preciado recurso. El agua es un recurso colectivo: interesa a la sociedad e involucra todas las esferas de la vida y de la administración. Este carácter colectivo hace del recurso agua un patrimonio común de la sociedad. La gobernanza de este patrimonio sugiere entonces estructuras institucionales sólidas capaces de garantizar un proceso constante y complejo de interacciones entre la pluralidad y diversidad de actores para soportar la toma de decisiones y la aplicación de nuevas reglas y mecanismos colectivos respecto a la problemática que han definido como común.<sup>3</sup>

## La gobernanza global del agua

A partir de diversos aportes de la literatura especializada, se asume que la gobernanza global del agua consiste en las interacciones, negociaciones y relaciones de colaboración y cooperación entre el Estado y los actores con el objetivo de conciliar sus intereses respecto a la gestión del agua y las mani-

<sup>2</sup> Los 'actores' son los interesados en participar en los procesos y mecanismos que conlleva la gobernanza. En el caso del recurso agua, ejemplos de actores son: grupos ambientales (ONG y ONL); el ciudadano que vive en la zona aledaña al Río, en la zona urbana o rural; el agricultor; el ganadero; el pescador; el ingeniero civil; el académico; el sector industrial y financiero; la institución encargada de la gestión de las presas; las respectivas autoridades federales, estatales, municipales y locales responsables de algún aspecto relacionado a la gestión del agua y del medio ambiente; las respectivas organizaciones internacionales; etc. Es decir todo aquel ('actor' privado, público o institucional; económico, social, ambiental o cultural) que desempeña y representa un rol importante y relacionado con el recurso agua. Un 'actor' de la gobernanza es así, aquel que toma parte y que, directa o indirectamente, está implicado, o en su caso, afectado por la gestión del recurso agua. El 'Estado' es también un 'actor' de la gobernanza, sin embargo, la gobernanza es posible por la participación, el compromiso y la organización de los actores antes mencionados.

<sup>3</sup> Vasudha Chhotray y Gerry Stoker, *Governance, Theory, A Cross-Disciplinary Approach* Palgrave Macmillan, (2008), p. 3. Alex Caldera Ortega, *Gobernanza y sustentabilidad: Desarrollo institucional y procesos políticos en torno al agua subterránea en México: Los casos del valle de León y del valle de Aguascalientes*, (Tesis presentada para obtener el título de Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México, 2009), p. 326.

festaciones de las crisis hídricas tales como la escasez del recurso y las sequías; la contaminación y degradación cualitativa de los cuerpos de agua, la pérdida de biodiversidad y hábitat, así como los retos impuestos por la satisfacción de las necesidades de los usuarios y la conservación del equilibrio ecosistémico y bienestar social.

El World Wildlife Fund (WWF), en el reporte sobre los diez ríos identificados mundialmente en riesgo, señala la crisis de la gobernanza hídrica como uno de los factores que ha acentuado la crisis del agua exacerbando el nivel de explotación y de contaminación hídrica. También indica que la gobernanza ha sido un factor de éxito que favorece la conservación y la restauración de los recursos hídricos y contribuye a la preservación del equilibrio entre la esfera socioeconómica, política y ambiental. La sostenibilidad de la cuenca y la preservación hídrica son resultados positivos dentro del marco institucional de la gobernanza.<sup>4</sup> El caso del Río Mekong, del Río Bravo y del Río Danubio y la gestión de sus respectivas cuencas son ejemplares.

### **Tres maneras de comprender la gobernanza**

Geográfica, económica y socioeconómicamente son distintos pero en materia de gobernanza del agua los siguientes casos comparten ciertas analogías.

#### *El caso del Río Mekong*

El caso del Río Mekong<sup>5</sup> subraya la importancia de la integración de la cuenca en términos de sustentabilidad y de sociabilización ante la degradación ambiental. La cuenca, siendo la unidad territorial de gestión, permite la integración de proyectos hidráulicos y de sustentabilidad de los recursos hídricos. En la cuenca del Mekong, gobiernos, agencias de ayuda, organizaciones no gubernamentales y usuarios de cada uno de los países drenados por la cuenca, han asumido responsabilidades encaminadas a la gestión y conservación de los recursos hídricos y sobre todo a la sostenibilidad del sistema ecológico.

Así, la Comisión del Río Mekong (MRC) fue creada en 1995 bajo el principio integrador de la cuenca y de la distribución equitativa del recurso entre los

<sup>4</sup> WWF, World Wild Life, *World's top 10 rivers at risk*, (Gland, Switzerland, 2007), p. 45.

<sup>5</sup> El Río Mekong tiene una longitud de 4,600 km aprox. La cuenca hidrológica se ubica en Asia y drena los territorios de China, Myanmar (Birmania), Laos, Tailandia, Camboya y Vietnam. Cubre una superficie total aprox. de 805,604 km<sup>2</sup>, de los cuales 168,400 km<sup>2</sup> se encuentran en China; 27,500 km<sup>2</sup> en Myanmar; 198,400 km<sup>2</sup> en Laos; 194,100 km<sup>2</sup> en Tailandia; 157,000 km<sup>2</sup> en Camboya, y 35,000 km<sup>2</sup> en Vietnam.

usuarios.<sup>6</sup> Affeltranger y Lasserre argumentan que la distribución de los recursos hídricos de la cuenca del Mekong representa un factor geopolítico que cristaliza la tensión entre los países drenados por la cuenca pero, sobre todo, las relaciones existentes entre los usuarios. Sin embargo el elemento que llevó a los Estados ribereños a organizarse y que los condujo progresivamente a establecer la MRC fue la degradación y la pérdida del equilibrio ambiental de la cuenca. El potencial hidráulico de la región y el desarrollo del sector agrícola e industrial estaban amenazados debido a la crisis del agua.<sup>7</sup> El WWF menciona que otros eventos como la ilegalidad y la sobre explotación pesquera, así como la inmensa actividad antropogénica —presas de almacenamiento e hidroeléctricas, acueductos, carreteras—, la deforestación y sedimentación, progresivamente favorecieron la organización de un marco de gobernanza para la sostenibilidad de la cuenca.

Dada la importancia del recurso agua para la región y los ecosistemas, colectivamente se llegó al consenso que garantizar los volúmenes de agua suficientes para los usuarios y el desarrollo de las actividades socioeconómicas, pero ante todo favorecer la sustentabilidad de la cuenca y mantenerla en equilibrio, serían la prioridad. Un marco de gobernanza era entonces necesario y la MRC fue entonces la institución creada para sostener y aplicar las decisiones de los actores. Para los miembros de la MRC, el desarrollo de proyectos hidráulicos y el uso de los recursos hídricos impactan y desequilibran el medio ambiente. Razón por la cual, la cuenca se ha comprendido como una red compleja de interacciones entre diversos actores e intereses cuya gestión integral busca la sostenibilidad hídrica. El sentido de apropiación de la cuenca vehiculado por la MRC es trascendental y con ello se busca reforzar la cooperación de los estados ribereños en cuanto a la gestión integral de la cuenca y la prevención de crisis hídricas.

### *El caso del Río Danubio*

El caso del Río Danubio<sup>8</sup> muestra cómo el desgaste ambiental de la cuenca cuestiona la institucionalidad de la gobernanza favoreciendo el reconocimiento de la cuenca y la renovación y adaptación de los mecanismos de gober-

<sup>6</sup> Los miembros de la MRC son Camboya, Laos PDR, Tailandia y Vietnam. China y Myanmar son socios (invitados siempre a dialogar en las sesiones de la MRC) [<http://www.mrcmekong.org/>] consultado el 11 de Julio de 2012.

<sup>7</sup> Affeltranger Bastien y Frédéric Lasserre, “La gestion par bassin-versant: du principe écologique à la contrainte politique – Le cas du Mékong”, *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement*, vol.4, No. 3 (2003) p. 1-7 [<http://vertigo.revues.org/3715>], consultado el 12 de Julio de 2012.

<sup>8</sup> El Río Danubio tiene una longitud de 2,780 km. La cuenca hidrológica de 801,463 km<sup>2</sup> es compartida por 19 países: Albania, Austria, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Alemania, Hungría, Italia, Macedonia, Moldavia, Polonia, Rumania, Serbia, Montenegro, Eslovaquia, Eslovenia, Suiza, y Ucrania.

nanza hídrica con el objetivo de controlar la crisis y preservar el equilibrio del medio ambiente. La Comisión Internacional para la protección del Río Danubio (CIPD) y el WWF mencionan que la Cuenca del Río Danubio es la más vasta a nivel mundial y, por lo tanto, los retos ambientales son de trascendental importancia. Las variaciones climáticas, la explotación ejercida sobre los recursos hídricos y los ecosistemas, la contaminación proveniente del sector agrícola, industrial y urbano, las infraestructuras construidas para facilitar la navegación y la generación de energía hidroeléctrica, y el desarrollo de actividades comerciales han provocado el deterioro ambiental de la cuenca remitiendo en cuestión los mecanismos de gobernanza.<sup>9</sup> Paralelamente este desgaste ecológico ha favorecido el reconocimiento de la cuenca como un espacio común que hay que restaurar y preservar. Ello ha motivado la instauración de un marco de gobernanza para favorecer la participación de las partes implicadas en la resolución de la crisis del agua.

La CIPD es el organismo internacional que promueve el uso equilibrado y sostenible de los recursos hídricos en la cuenca. A través de una estrecha colaboración y comunicación con los estados ribereños, la CIPD fortalece la cooperación y el entendimiento mutuo entre los países de la región, reduciendo la probabilidad de conflictos y favoreciendo, ante todo, ese sentimiento de apropiación que permite el logro de los mecanismos de gobernanza. La CIPD encuentra su base legal en el Convenio sobre cooperación para la protección y el uso sustentable del Río Danubio (Convenio para la protección del Río Danubio, CPRD) de 1998. El CPRD es el instrumento legal para la cooperación respecto a la gestión del agua transfronteriza en la cuenca del Danubio. Bajo este convenio, los países signatarios<sup>10</sup> se comprometen a cooperar para la gestión sustentable y el uso racional y equitativo de los recursos hídricos; la conservación de las aguas superficiales y subterráneas; la reducción de la contaminación y la adopción de medidas encaminadas a la reducción de las fuentes de contaminación; y, la prevención de inundaciones y accidentes y desastres. A través de la CIPD, los países miembros participan en la construcción del consenso en cuanto al equilibrio y sostenibilidad de la cuenca.

Además, en el marco de gobernanza que representa la Unión Europea (UE), la Comisión es la institución responsable de la implementación de la Directiva marco del agua y de la Directiva relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación de la UE. Bajo este marco de gobernanza supranacional, la Comisión representa una plataforma de cooperación y de coordi-

---

<sup>9</sup> CIPD, Comisión Internacional para la protección del Río Danubio, [<http://www.icpdr.org/main/>] consultado el 12 de Julio de 2012 y WWF, 2007, *op. cit.*, p. 12.

<sup>10</sup> Alemania, República Checa, Austria, Eslovaquia, Hungría, Eslovenia, Croacia, Serbia, Montenegro, Bosnia-Herzegovina, Bulgaria, Rumania, Moldavia, Ucrania y la Unión Europea.

nación de actividades y sobre todo de compromisos contraídos por los signatarios, que encuentran su fundamento en las normas que han creado y aceptado comúnmente pero sobre todo en el marco institucional de la UE.

### *El caso del Río Bravo*

El caso del Río Bravo<sup>11</sup> ejemplifica la necesidad de reforzar primeramente el marco institucional para que la gobernanza pueda consolidarse y resolver la crisis hídrica regional. Debido a riesgos derivados de la escasez del recurso y periodos de sequía regionalizados, la sobre explotación y el deterioro hídrico, y la pérdida de biodiversidad, el gobierno federal de México renueva la estructura institucional de la gestión ambiental pero sobre todo la de la gestión del agua.<sup>12</sup> El gobierno mexicano, a través de una serie de reformas, cambia de paradigma de gestión con el objetivo de favorecer la gobernanza del agua recalcando así la importancia de “las interrelaciones de la gestión del agua con el medio ambiente; la biodiversidad; el uso y la conservación del suelo; el desarrollo humano; el derecho al agua; la salud; el desarrollo económico; la productividad y competitividad; la generación de energía; el financiamiento; los procesos [sociopolíticos] y los aspectos jurídicos; y la variabilidad climática”.<sup>13</sup> Un cambio de paradigma tomado desde el centro que se aplica en consecuencia a todo el territorio nacional.

Bajo la necesidad urgente de organizar y planear el territorio nacional por cuencas se crean entonces los Consejos de Cuenca en la década de los años 1990. El Consejo de Cuenca del Río Bravo se constituye en 1999 con el objetivo institucional de mejorar la administración de los recursos hídricos y preservar la cuenca. Su rol es fundamental ya que busca la creación de consenso entre los que comparten la cuenca al promover la integración de los usos agrícola, publico-urbano, industrial y pecuario; las agencias públicas federales, estatales y municipales, así como los miembros de la academia y las asociaciones profesionales. El objetivo es el aprovechamiento racional de los recursos de la cuenca y que la gestión del recurso agua sea integral. Idealmente se piensa que el Consejo sea la institución emblemática de la gobernanza en este espacio hídrico.

<sup>11</sup> El Río Bravo tiene una longitud de 2,000 km. La cuenca hidrológica se ubica al norte de México y se comparte con Estados Unidos (Texas). Cubre una superficie total de 457,257 km<sup>2</sup>, de los cuales 231,000 km<sup>2</sup> se localizan en Estados Unidos (Cuenca del Río Grande) y 226,275 km<sup>2</sup> en el territorio de México. En México, la cuenca del Río Bravo drena los territorios de Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León y Tamaulipas. Cabe mencionar que desde Colorado, EUA hasta su desembocadura en el Golfo de México, el río tiene una longitud de 3 051 km.

<sup>12</sup> Helena Cotler, coord. México. *Manejo integral de cuencas en México: estudios y reflexiones para orientar la política ambiental*, Semarnat-INE, 2004) p. 11-17.

<sup>13</sup> Poliopro Martínez Austria, “La escasez de agua y la gestión integrada”, *Red Internacional de Organismos de Cuenca (RIOC, 2010)* 22 [http://www.riob.org/IMG/pdf/POLIOPTRO.pdf] consultado el 12 de Julio 2012.

Al respecto, los problemas ambientales existentes en la cuenca son, por una parte, inherentes a la zona en la que se encuentra y, por la otra, efectivamente se trata de un problema de gobernanza. El WWF indica que el principal problema ambiental de la cuenca del Río Bravo es la sobre extracción del recurso hídrico. Problema que se acentúa por el escaso nivel de pluviosidad y los periodos prolongados de sequía que caracterizan a la zona árida drenada por la cuenca del Bravo. Se suma que los actores del proceso de la gobernanza no han logrado desarrollar aún una visión de cuenca y, por consiguiente, el sentimiento de apropiación y de identificación con este espacio hídrico es insuficiente para el éxito de cualquier mecanismo que promueva la gobernanza. Por ello, especialistas y miembros de la académica mencionan que “el degradado estado ambiental de la cuenca puede ser el resultado de la falta de coordinación y de cooperación entre los Estados drenados por la cuenca y de la inercia que existe entre los interesados y las instituciones. Es decir, el problema de gobernanza de la cuenca puede ser una de las principales causas de la crisis del agua en el Bravo.”<sup>14</sup>

El marco institucional en vigor en la cuenca del Bravo es débil y no ha sido diseñado exclusivamente para la cuenca. Es un marco que ha sido elaborado por la federación buscando resolver problemáticas regionales. Quizás este modelo problematice la creación de una visión colectiva de la cuenca en el espacio geográfico en cuestión y entre los actores. Situación que pone en evidencia lo que especialistas consideran como “un proceso de gobernanza deficiente que agrava la crisis del agua y debilita los esfuerzos encaminados para el desarrollo y el uso sustentable de los recursos hídricos.”<sup>15</sup>

### ¿Es entonces la crisis del agua una crisis de gobernanza?

El caso del Mekong indica que eventos críticos ambientales favorecen la gobernanza y la búsqueda de soluciones innovadoras. La crisis del agua motiva a los actores a participar y organizarse para lograr la sostenibilidad y el equilibrio de la cuenca. La creación de instituciones como la Comisión del Río Mekong permite a los actores reafirmar su voluntad de trabajar conjuntamente por la integridad de los ecosistemas; la preservación de los modos tradicionales de vida; la gestión de los riesgos de inundaciones; y sobre todo, el desarrollo y promoción de la participación de la sociedad en la toma de decisiones. Es

---

<sup>14</sup> Comunicaciones personales con miembros de la comunidad epistémica. Investigación de campo - Estancia de investigación en la NMSU (octubre 2011 - febrero 2012).

<sup>15</sup> *Ibid.*

decir, la visión común de la cuenca impera y la gobernanza se construye a partir del reconocimiento de una crisis de agua.

En el caso del Danubio la situación es similar. La crisis ambiental y el reconocimiento de la cuenca como espacio común territorial de gestión son el factor que favorece los procesos de gobernanza para la sostenibilidad de los recursos hídricos y la preservación del equilibrio ambiental. Además, este caso de gobernanza se inserta en un marco más amplio que es el de la UE. Lo que implica la existencia de un conjunto de reglas y procedimientos al que deben responder los miembros de la Comisión (miembros de la UE). En este caso también la crisis del agua ha favorecido la gobernanza.

Por último, la actual crisis del Bravo es, ante todo, una crisis de gobernanza. Ciertamente la zona drenada por la cuenca representa para los residentes enormes retos en materia ambiental principalmente por la aridez y el bajo nivel de precipitaciones. El modelo de gobernanza ha sido diseñado a nivel federal, aplicado a la cuenca y aún no ha sido adoptado localmente. Es decir, no existe entre los actores una visión común de cuenca del Río Bravo, y el Consejo de Cuenca no ha logrado aún sus objetivos precisamente porque los actores no se sienten identificados con la cuenca. No la perciben como un patrimonio que les es común. Consecuentemente, el proceso de gobernanza de la cuenca depende aún de las decisiones tomadas a nivel federal cuando debería depender de las decisiones tomadas en la cuenca. La crisis del agua persistirá hasta que se renueve, innove y adapte la gobernanza del Bravo.

Constatamos entonces que el marco de la gobernanza se ha puesto en práctica porque los recursos hídricos están en crisis y que la crisis del agua empeora cuando la gobernanza está en crisis. El factor común entre estos casos es precisamente la concientización sobre la crisis del agua y las decisiones que hay que tomar al respecto dentro de los límites territoriales de la cuenca.

## **Reflexiones finales**

Si la sentencia que resuelve el juicio se confirma, evidentemente es necesario modernizar la gobernanza. La gobernanza global del agua requiere de mecanismos innovadores para remediar la crisis hídrica. Es precisamente en esta crisis que se pueden construir marcos institucionales de gobernanza para la preservación y la sostenibilidad de los recursos hídricos. La toma de conciencia de la crisis de los recursos hídricos es reparadora y generadora de resultados efectivos en materia ambiental e institucional. Permite crear consenso entre los actores y valorar la cuenca y los ecosistemas. Los ejemplos muestran que lo que ha conducido a los Estados ribereños y a los actores implicados a

organizarse es precisamente la preocupación por la constante aparición de amenazas ambientales y riesgos adversos observados en la cuenca y sobre todo las consecuencias en el bienestar socioeconómico.

La gobernanza global del agua es un proceso basado en el reconocimiento del carácter común del recurso; de la cuenca como espacio geográfico y unidad territorial de organización social y de gestión de los recursos hídricos; y consecuentemente, de la importancia del uso racional y de la sostenibilidad de los recursos *vis-à-vis* su medio ambiente y el contexto socioeconómico. La actual crisis del agua es, ante todo, una falta de innovación y de redescubrimiento de la gobernanza.





# LA GOBERNANZA GLOBAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO

*Marcela López-Vallejo Olvera*

## Introducción

**E**l cambio climático es un problema esencialmente global. Sus mecanismos de gobernanza han sido también globales. El tema tomó fuerza desde la década de 1970, pero se consolidó como tema de la agenda ambiental global casi dos décadas más tarde con la puesta en marcha de los primeros instrumentos internacionales para la protección de la capa de ozono a través del Protocolo de Montreal en 1987. Fue en la Cumbre de Río en 1992 cuando el cambio climático inauguró una serie de mecanismos propios que abordaban el problema de forma integral y abarcaban seis gases de efecto invernadero (GEI), además de los propuestos en Montreal. A la fecha se puede hablar de la consolidación de los mecanismos de gobernanza climática global como el hecho de contar con documentos, instituciones, reuniones y normas como el Protocolo de Kioto; no así los resultados en términos de implementación de las mismas, de un nuevo acuerdo vinculante y su resultado en la disminución real de GEI.

## Breve historia de la gobernanza climática global

El problema de la contaminación atmosférica comienza a notarse en la década de 1960 en países industrializados. Problemas como la lluvia ácida o el hoyo en la capa de ozono a causa de cierto tipo de gases emitidos por los procesos industriales comenzaba a afectar a algunas sociedades. El tema se va posicionando en la incipiente agenda ambiental global, presentándose en la Conferencia sobre el Medio Humano llevada a cabo en 1972 en Estocolmo. Así

mismo, se comienzan los esfuerzos binacionales y regionales para solucionar esta situación.

Sin embargo, es hasta la década de 1980 que el tema encuentra un cauce institucional de corte global. En 1985 se llevaría a cabo la Conferencia Mundial para la Protección de la Capa de Ozono y tres años más tarde entraría en vigor el Protocolo de Montreal con el objetivo de prohibir la emisión de cloro-fluorocarbonos (CFCs) y de hidroclofluorocarbonos (HCFCs), principales causantes del deterioro de la atmósfera y que eran contaminantes propios de algunos procesos productivos que requerían de gases para enfriamiento. A pesar de que esta decisión afectaba directamente a ciertos sectores industriales (automotores, electrodomésticos, alimentos, químicos, etc.), los países firmantes acataron las normas y las implementaron exitosamente, sustituyendo estos componentes por otros menos contaminantes.<sup>1</sup> Este protocolo se pensó como modelo para integrar otros gases contaminantes.

Una parte importante que contribuyó al desarrollo de la gobernanza climática global fue la comunidad epistémica. Al ser un tema especializado, la Organización Mundial de Meteorología convocó a diversos científicos a nivel internacional para sustentar científicamente los esfuerzos que se venían realizando desde el ámbito político-diplomático. Como resultado de esta convocatoria, en 1988 se crea el Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (PICC) como órgano que validaría científicamente las evidencias y resultado de las negociaciones sobre el tema.

Con estas instituciones y normas globales en marcha y con la legitimidad dada por el PICC, la Conferencia llamada La Atmósfera Cambiante: Implicaciones para la Seguridad Global, llevada a cabo ese mismo año en Toronto, abre la puerta para incluir el tema en la agenda internacional. La idea de crear un mecanismo específico para involucrar otros gases y crear compromisos ambientales con respecto al cambio climático se materializaría unos años después en la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992 en Río de Janeiro. En esta conferencia se acuerda la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático (CMNUCC) en donde se diseñan los elementos y definiciones de la gobernanza global climática y en donde se señala la responsabilidad “directa o indirecta” de las actividades humanas como causa del mismo. Esto implicaba que el desarrollo de los países industrializados había sido sustentado históricamente por la quema de combustibles fósiles que habían contaminado el ambiente. Por ello, el responsable de la contaminación

---

<sup>1</sup> Los gases mencionados fueron sustituidos por hidrofluorocarbonos (HFCs) y perfluorocarbonos (PFCs) que son menos dañinos para la atmósfera y que cumplen con la misma función de enfriamiento.

sería quien debería pagar los costos de la misma. El objetivo principal de la CMNUCC era la estabilización de los GEI en un periodo que permitiera la resiliencia de los ecosistemas en un marco de desarrollo sustentable.<sup>2</sup>

Entre los elementos fundamentales de la CMNUCC se encontraba la decisión de convocar anualmente a los miembros de la Convención a través de Conferencias de las Partes (COPs). Otro elemento básico fue el de incluir seis gases de efecto invernadero, derivados de los procesos industriales o de la transición de algunas economías ex socialistas hacia el modelo capitalista. El tercero fue generar protocolos para operar la convención. El último fue uno de los más importantes, pues comprometía a las partes a establecer metas concretas de reducción de GEI o que limitaran su emisión. Estos compromisos se plasmaron en dos listas anexas a la convención. La primera, el Anexo I, incluía a las economías industrializadas; el Anexo II integraba a las economías de Europa del Este en transición hacia el modelo capitalista.

Fue en la tercera COP, llevada a cabo en 1997 en Kioto, Japón, que se acordó un protocolo para implementar los términos de la CMNUCC. El Protocolo de Kioto (PK)<sup>3</sup> fue la figura en donde se establecerían los compromisos reales de los países listados en los Anexos, así como otros mecanismos. El rango de reducción de GEI para el Anexo I se ubicó entre 3% y 7% con respecto a las emisiones de 1990. Los Estados Anexo II se comprometían a limitar su emisión de GEI. Una gran parte de países no estaban listados en los anexos, pues sus emisiones de GEI eran escasas. Para éstos, el compromiso era comunicar el estado de los GEI en sus naciones periódicamente e ir implementando los mecanismos necesarios para lograr desarrollo sin contaminación.

Los mecanismos flexibles propuestos por el PK fueron tres. El primero fue el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL), en donde las partes no incluidas en los anexos podrían beneficiarse de proyectos diseñados y financiados por los países “anexo” que resultasen en reducciones certificadas de emisiones para dichos países. El segundo mecanismo posibilitaba a las partes “anexo” a intercambiar derechos de emisión entre ellos y cooperar en proyectos conjuntos. El tercer mecanismo fungía como un esquema de implementación conjunta de proyectos, especialmente de países desarrollados con países en desarrollo. Al participar en este mecanismo, los países “anexo” recibirían unidades de reducción de emisiones que les podrían incluir en su contabilidad de GEI. Con estos tres mecanismos flexibles se pretendía incentivar el desarrollo

---

<sup>2</sup> El concepto de desarrollo sustentable había sido definido en la Convención sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1985 como la utilización racional de recursos para el desarrollo, pero sin poner en riesgo la provisión de los mismos para las generaciones futuras.

<sup>3</sup> El Protocolo de Kioto entró en vigor en el 2005.

limpio de diversos países a través de tecnología verde, financiamiento externo y diseño institucional, así como incentivar la cooperación global. Asimismo, se establecieron dos órganos subsidiarios, uno para la cuestión científica y otro para la implementación.

## **El Protocolo de Kioto: ¿El fracaso de la gobernanza climática global?**

Las normas e instituciones establecidas por la CMNUCC y el Protocolo de Kioto han fungido como guía de la gobernanza climática global. A la fecha, se han llevado a cabo 17 COPs y 7 Conferencias de los Miembros del Protocolo (CMPs),<sup>4</sup> así como diversas reuniones preparatorias y temáticas. Además del Protocolo de Kioto, estas COPs han ido especializándose y creando nuevos mecanismos para facilitar la implementación. Algunos de los avances registrados en las COPs/CMPs son destacables. Por ejemplo, en la COP13/CMP3 llevada a cabo en Bali en 2007, se reconoció el informe más reciente del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (PICC) y sus conclusiones sobre la presencia innegable de calentamiento global que provocaba el cambio en el clima. En esta misma reunión se adoptó el *Plan de Acción de Bali* con la *Hoja de Ruta* en la que establecían mecanismos para la eficiente implementación del PK, tomando en cuenta estrategias para la mitigación, adaptación, desarrollo transferencia de tecnología y financiamiento. Asimismo, dos años después, en Copenhague se comenzó a planear la inclusión del mecanismo REDD (Reducción por Deforestación y Degradación) en la certificación de reducción de los Estados, así como comenzar a planear el Fondo Verde. Otro ejemplo de acuerdo sin precedentes fue el consenso logrado para los Acuerdos de Cancún en la COP16/CMP6, reunión que tuvo lugar en México. Estos acuerdos incluían el establecimiento de fondos de arranque rápido por 30 billones de dólares entre el 2010 y 2012, así como fondos de largo plazo por 100 billones de dólares para el 2020 que aportarían países industrializados al Fondo Verde (administrado por el Banco Mundial).

Sin embargo, los resultados en términos del diseño de un nuevo protocolo vinculante que sustituyera al PK (el cual expirará a finales del año 2012), así como la reducción real de GEI han sido desalentadores. Una de las razones de ello, fue el retiro del PK por parte de Estados Unidos (a falta de ratificación de su Congreso) en 2001. Estados Unidos se retiraría del Protocolo argumen-

<sup>4</sup> A partir de la entrada en vigor del PK en 2005, se contabilizan ambas reuniones, la Conferencia de las Partes (COPs) de la CMNUCC y la Conferencia de los Miembros del Protocolo (CMP). Estas conferencias generalmente se realizan simultáneamente. Al 2011, se contabilizaban 17 COPs y 7 CMPs.

tando que contaminadores potenciales como China, India o Rusia no estaban listados en los anexos, lo que implicaba que no tendrían compromisos de reducción. Sin el liderazgo de Estados Unidos (quien había impulsado el PK a través del vicepresidente Al Gore), algunas economías decidieron bajar el nivel de sus compromisos o no implementar el PK. Ejemplo de ello fue Canadá, quien se había comprometido a reducir 6% de GEI, pero al estar integrado productivamente con Estados Unidos decidió no implementar el PK y finalmente retirarse en la COP17/CMP7 en el 2011.

Aunado a la falta de un “paymaster,” se encontraban las fallas en el diseño del PK. El Protocolo se pensó con un enfoque nacional, sin tomar en cuenta la integración productiva (y sectorial) de las economías o las diferencias regionales. Al poner en riesgo el crecimiento y el desarrollo de prácticamente todos los sectores económicos, casi ningún país ha cumplido sus metas. En algunos lugares, cumplir las metas a nivel nacional implica frenar el desarrollo; en otras, implica sacrificar sectores (generalmente el social) a cambio inversión en tecnología verde. Cuestionar que exista una relación causal de las actividades humanas con el cambio climático surge como una premisa que salva el día de las economías que no están dispuestas a pagar el precio.

Los mecanismos flexibles del PK tampoco han funcionado del todo bien. Por ejemplo, del total de proyectos del MDL registrados al 2010, China y la India contaban con el 60%; México registraría sólo el 5%. La razón más importante para esta subutilización del mecanismo es la falta de recursos para realizar los estudios técnicos requeridos, así como la falta de capacitación del personal y de equipos de investigación. Esto deriva en un círculo vicioso, pues los países climáticamente más vulnerables (y generalmente menos contaminantes) son quienes no cuentan con recursos para participar de este beneficio.

Esta situación nos lleva a resaltar el problema de la falta de financiamiento para países con alto grado de vulnerabilidad (que generalmente no cuentan con recursos para adaptación). El Fondo Verde, a pesar de ser un excelente instrumento para ello, no ha funcionado como se esperaba, pues los recursos de arranque no han sido otorgados en su totalidad. La falta de un acuerdo vinculante que sustituya al PK es uno de los principales retos para la gobernanza climática. Los debates han sido intensos y han ido desde comprometer a todos los países “no anexo” hasta cómo medir los GEI. Por ejemplo, si se miden en términos absolutos por país, efectivamente China desde el 2009 sobrepasó a Estados Unidos como el mayor emisor. Si se mide con emisiones per cápita la historia cambia y los países industrializados quedan en los primeros lugares. Pero si se mide por intensidad (unidad de PIB por unidad de combustible utilizado), algunos países de Medio Oriente quedan en los primeros lugares junto

con los países con economías más fuertes. Esto ha retardado el diseño de un nuevo protocolo que corrija los errores pasados y que comprometa a todos los Estados. Cabe notar que muchos de los países “no anexo”, como México, han declarado que estarían dispuestos a comprometerse; otros como la India se han negado incluso a entregar la comunicación nacional sobre el estado de los GEI en su Estado.

La última gran falla de origen, no solamente del protocolo, sino de la gobernanza ambiental en general, es que ninguna de sus instituciones o normas están dirigidas a cambiar el concepto de consumo y producción, más allá del desarrollo sustentable. En tanto las sociedades demanden bienes y servicios, será necesario producirlos y transportarlos. En el proceso se requerirá quemar cualquier cantidad de combustible, que por la relación costo-beneficio, se piensa que seguirán siendo mayoritariamente de origen fósil.

## Conclusiones

El daño atmosférico que la humanidad ha causado a través de sus procesos industriales es ineludible e irreversible. A lo largo de más de 50 años, instituciones internacionales, gobiernos y otros actores han tratado de resolver la degradación atmosférica que ha generado cambios en los patrones climáticos. A la fecha hemos logrado lo contrario; cada vez emitimos más GEI, resultado de producción y consumo de nuestras sociedades. Sin embargo, para evitar que se siga esta senda, paliar los efectos de cambio climático y adaptarnos, será necesario el compromiso de los diferentes actores de la gobernanza climática. En otras palabras, sin el compromiso de los principales estados contaminadores (China, Estados Unidos, India, Rusia, etc.) ningún acuerdo vinculante será viable. Por otro lado, será necesario incluir en el diseño mismo del nuevo documento a diferentes actores y sectores productivos (especialmente el sector energético). Esto implica abrir el formato tradicional de las COPs de Naciones Unidas para integrar al “cuarto de al lado” a las negociaciones y darle voz a los empresarios, a tomadores de decisiones de nivel local y a las sociedades más vulnerables (como los pueblos indígenas). Sin estos elementos, el juicio que se puede hacer con respecto a la gobernanza global seguirá siendo negativo.

# DESARROLLO SUSTENTABLE Y GOBERNANZA GLOBAL

*Fausto Quintana Solórzano*

## Introducción

La presencia del fenómeno de la degradación y la pérdida del entorno natural en la agenda de la disciplina de las Relaciones Internacionales, así como del interés por las consecuencias socioeconómicas de la crisis ambiental en las distintas regiones del planeta, datan de principios de la década de los años setenta. La celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano (CNUMH) de 1972 en Estocolmo, Suecia, representa en las preocupaciones de la sociedad internacional el punto de partida de la construcción de la gobernanza global sobre el medio ambiente y el desarrollo. Estas preocupaciones, en gran medida, se circunscriben a una mayor comprensión de los límites del crecimiento económico y la imparable demanda de recursos naturales para el proceso de industrialización, heredado de la revolución científica y tecnológica de finales del siglo XIX y fortalecido después de la Segunda Guerra Mundial.

La crisis energética de 1973 y los desastres naturales en la década siguiente en Bhopal (1984), Chernóbil (1986) y Alaska (1989), aunado a la aparición de una segunda generación de problemas ambientales, caracterizada por la internacionalización de las actividades industriales, representan el contexto sobre el cual la Asamblea General de la ONU crea en 1983 la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD), cuyo estudio de 1987 titulado “Nuestro Futuro Común”, incorpora al debate global el concepto de desarrollo sustentable, coadyuvando así al reforzamiento de la incipiente gobernanza global sobre el medio ambiente, cuya institucionalidad recaía en el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), resultado de la CNUMH de 1972.



En este contexto, el presente trabajo tiene como objetivo identificar cómo la crisis ecológica mencionada fue determinante en la construcción, incluyendo su promoción a través de la política internacional y de la cooperación para el desarrollo, del concepto de desarrollo sustentable. Asimismo, busca mostrar cuál ha sido la evolución de la gobernanza global a partir de la realización de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de 1992 en Río de Janeiro, Brasil. El énfasis en cuanto a la gobernanza se realiza en el desarrollo jurídico e institucional derivado del encuentro en Río de Janeiro, específicamente en materia de diversidad biológica, cambio climático, desertificación y deforestación. Para finalizar, se presenta un breve balance de la gobernanza global y de la cooperación en materia de medio ambiente en relación a su contribución al desarrollo sustentable.

### **Desarrollo sustentable: Hacia la gobernanza global**

El desarrollo sustentable retoma la idea de la condición finita de la tierra, incluyendo la de los bienes y servicios que los distintos ecosistemas proporcionan a la sociedad (protección y regulación climática, materiales, científicos, sociales y espirituales) e integra el componente transgeneracional a la noción de desarrollo. Literalmente, el desarrollo sustentable es definido por la CMMAD como “aquel que garantiza la satisfacción de las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades”.

La noción de sustentabilidad, vincula la necesidad de mantener el modelo de desarrollo económico en equilibrio con la capacidad de los diversos ecosistemas de soportar (capacidad de resiliencia) las actividades antropocéntricas en las que se basa dicho modelo, caracterizado por la demanda ascendente de recursos naturales no renovables como el petróleo, el gas y el carbón.

En el contexto de la consolidación del modelo de desarrollo capitalista y la crisis ecológica, junto con la aparición de los problemas ambientales de segunda generación (adelgazamiento de la capa de ozono y cambio climático), la gobernanza global empezó a tomar forma. La CNUMAD en 1992 sentó las bases del régimen y la gobernanza global ambiental de las últimas dos décadas. Tanto la celebración de la también llamada Cumbre de la Tierra como las convenciones y los demás instrumentos jurídicamente no vinculantes derivados de las negociaciones en Río representan, por su alcance global, el contexto de partida de una serie de esfuerzos de la sociedad internacional para alcanzar el tan deseado desarrollo sustentable a través de la construcción de la gobernanza global ambiental.

El análisis de la gobernanza ambiental a partir de 1992 se bifurca. Por un lado, el régimen formal y, por el otro, la política internacional vinculada a las relaciones de poder y no así a la cooperación internacional y al soporte de los costos de la lucha contra el deterioro ambiental en los países en desarrollo. En cuanto al régimen formal, en el contexto de la CNUMAD se firmaron: la Convención de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación (CNULD)<sup>1</sup> y el Instrumento jurídicamente no vinculante sobre el cuidado de los bosques de todo tipo. Este andamiaje del derecho ambiental internacional de 1992 a la fecha ha cobrado una dinámica y fuerza diferenciada en la que, sin lugar a dudas, sobresale la lucha contra el cambio climático y la pérdida de biodiversidad. La CDB y la CMNUCC cuentan con reuniones periódicas de los países signatarios de la convención (COPS) y con dos protocolos: el Protocolo de Kioto sobre Cambio Climático de 1997 y el Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad de 2000.

El régimen sobre el cuidado de los bosques y la desertificación han corrido una suerte distinta a los señalados. Las negociaciones internacionales sobre los bosques partieron con el objetivo de alcanzar un instrumento jurídicamente vinculante, cuya intención fue superar las frustraciones en Río. Sin embargo, la inercia que tomaron los encuentros, primero, en el Panel Intergubernamental sobre los Bosques y, después, en el Foro Intergubernamental sobre los Bosques no superaron lo logrado en Río. Y así, el Foro de las Naciones Unidas sobre los Bosques, instancia que había sido creada en el 2000, logra establecer otro *Instrumento jurídicamente no vinculante de todos los tipos de bosque*<sup>2</sup> en 2007.

En lo que respecta a la CNULD, ésta es considerada una de las convenciones de menor alcance concebidas en Río. Su mandato atiende, particularmente, la desertificación del continente africano. Los trabajos de los Estados parte de la convención lograron establecer, en su reunión en Madrid durante 2007, un plan estratégico para la aplicación de la CNULD durante los siguientes diez años. Se pretende atender a través de un plan, sin obligaciones jurídicas, uno de los problemas más serios de la crisis ambiental contemporánea. En este sentido, si bien la pérdida de biodiversidad biológica y el cambio climático han sido atendidos por regímenes internacionales formalmente constituidos en comparación con los fenómenos de la deforestación y la desertificación, ello no es sinónimo de que sean exitosos. Las manifestaciones de la crisis ambien-

---

<sup>1</sup> Si bien el tema de la degradación de los suelos y la desertificación se abordaron durante la CNUMAD, la CNULD fue adoptada dos años después, el 17 de junio de 1994 en la ciudad de París.

<sup>2</sup> ONU, *Instrumento jurídicamente no vinculante sobre todos los tipos de bosque*, (Asamblea General, 22 de octubre de 2007). A/C.2/62/L.5.

tal, así como los datos que validan su existencia, muestran que tanto los regímenes particulares como la gobernanza global ambiental no han podido asegurar un modelo de desarrollo responsable para las generaciones futuras.

La reducción de gases de efecto de invernadero (GEI), principal objetivo del Protocolo de Kioto, se ha convertido en un objetivo difícil de alcanzar. La emergencia económica e industrial de los BRICS y otros países otrora considerados subdesarrollados han incrementando la emisión de GEI. Asimismo, la crisis económica de finales de la primera década del siglo XXI ve en el crecimiento económico, en parte basado en el uso del petróleo, la única salida viable.

De acuerdo con el informe de 2010 de la CDB titulado “Global Biodiversity Outlook3”, la pérdida de genes, especies y ecosistemas continúa de forma alarmante. Por ejemplo, entre 1970 y 2006 la abundancia de especies de vertebrados se redujo en promedio, casi en un tercio y sigue decreciendo a nivel mundial, dado que se registran descensos particularmente graves en los trópicos y entre las especies de agua dulce. Asimismo, agrega el informe, en los sistemas agrícolas continúa disminuyendo la diversidad genética de los diferentes tipos de cultivo y ganado

En cuanto a la deforestación, en América Latina entre 1990 y 2005 se perdieron casi 64 millones de hectáreas, equivalentes a un 7 % de su superficie forestal. Más de la tercera parte de la deforestación mundial entre 2000 y 2005 tuvo lugar en esa región.<sup>3</sup> Cabe destacar que la pérdida y degradación de los bosques tiene implicaciones directas en los procesos del cambio climático y la pérdida de biodiversidad mencionados, en la medida que representan el hábitat de especies de flora y fauna y son sumideros de carbono, principal gas de efecto de invernadero.

La desertificación también muestra signos alarmantes. Según un informe de la CNULD, ésta es un fenómeno de alcance global que afecta un 40% aproximadamente de la masa terrestre de nuestro planeta, incluidas ciertas partes de Europa. Un 70% de todas las tierras secas están afectadas por la desertificación, con una superficie de 36 millones de km<sup>2</sup>; los países menos adelantados son los más afectados. Más de mil millones de personas en cien países están afectados directamente por la desertificación, o corren peligro de estarlo.<sup>4</sup>

La crisis ambiental puede comprenderse desde varias aristas. Los diversos bienes y servicios que proporcionan los ecosistemas; el carácter transversal y multidimensional del fenómeno y las distintas escalas a través de las cuales se

<sup>3</sup> FAO, *Situación de los bosques en el mundo 2009*, (Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2009), p. 37.

<sup>4</sup> *Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación y su dimensión política*. [http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Parliament/2003/PDUNCCD\(spa\).pdf](http://www.unccd.int/Lists/SiteDocumentLibrary/Parliament/2003/PDUNCCD(spa).pdf)

pueden atender los problemas producen una alta complejidad, específicamente política, como resultado del alto número de actores e intereses involucrados.

La política y el diálogo internacionales en materia de medio ambiente parten, en esencia, del principio precautorio y el compromiso común pero responsabilidades diferenciadas, verbigracia, aquellos que podemos identificar en el espíritu del Protocolo de Kioto. Sin embargo, las acciones preventivas y la solidaridad internacionales están lejos de regular las relaciones entre los diversos actores de la sociedad internacional.

La preocupación de los Estados nacionales y de las empresas transnacionales es, sin duda, mantenerse en la senda del crecimiento económico y en la expansión de los negocios en cualquier rincón del planeta. Este dinamismo en el modelo de desarrollo es soportado por el paradigma del consumo, la utilización de recursos fósiles y la precarización de la fuerza laboral. Por consecuencia, en el establecimiento de las prioridades en la agenda de la política mundial, los compromisos ambientales en el marco de las negociaciones internacionales, especialmente en el sistema de las Naciones Unidas, no se encuentran en los problemas que se deben atender a la brevedad.

Aunado a la situación anterior, el principio de compromiso común pero responsabilidades diferenciadas es ampliamente rechazado por el gobierno estadounidense como aquel que debe regir las negociaciones y, por ende, las responsabilidades que los Estados asuman en ellas. El crecimiento económico de Brasil, India, China, Rusia, Sudáfrica, México, etc., además de integrar grandes cantidades de GEI a los que ya han generado, de acuerdo con el Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), un incremento de un grado centígrado promedio en la temperatura terrestre representa nodos de desarrollo económico que, de acuerdo al gobierno estadounidense, deben asumir en mayor grado responsabilidades en cuanto a los compromisos en los foros internacionales.

Por su parte, la cooperación internacional para el desarrollo ha vivido en la última década un desgaste. Si bien la presencia de actores donantes en la cooperación internacional ha aumentado no así los recursos destinados a los programas de desarrollo local, entre ellos programas de carácter ambiental. Aunado a ello, la crisis económica, principalmente en los países miembros del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha obligado a reducir sus aportaciones a las Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), la cual alcanzó en el 2011 sólo el .31% del Producto Interno Bruto de los países miembros, quedando lejos del tan anhelado .7%.

Aunado a la política internacional ambiental, basada en la falta de asunción de responsabilidades, y al debilitamiento de la cooperación internacional para el desarrollo, la transformación del modelo económico a otro de condición “verde” o “sustentable” ha sido muy lenta. Por ejemplo, la participación de las energías alternativas en la matriz de consumo energético global, de acuerdo con Agencia Internacional de Energía, es de 13%, mientras que la energía proveniente del petróleo, el gas, el carbón y la energía nuclear representa el 87% restante. Al igual que en el sector energético, la transición hacia una industria ecológicamente responsable en el sector automotriz ha sido excesiva y deliberadamente lenta. La comercialización de autos híbridos, eléctricos y de biocombustibles no ha permeado la estructura económica, en la que la industria automotriz desempeña un papel significativo.

En el contexto hasta ahora descrito, ampliamente antagónico a la consecución del desarrollo sustentable, en el que se ha creado y desarrollado la gobernanza global en materia ambiental, podemos identificar lo siguiente:

- El andamiaje jurídico e institucional ambiental internacional deriva de las negociaciones de la CNUMAD de 1992.
- El concepto de gobernanza global implica numerosos actores, niveles de intervención y, en el caso del medio ambiente, diversos temas por la transversalidad de los ecosistemas, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad han cobrado mayor atención e interés de la comunidad internacional.
- Como en otros temas que involucran al modelo de desarrollo económico contemporáneo, los países subdesarrollados y menos adelantados son los que presentan los mayores problemas para implementar políticas hacia el desarrollo sustentable. Su condición de vulnerabilidad ecológica, social y económica cobra una dimensión mayor ante la naturaleza de la política internacional basada en el poder.
- Si bien es cierto que ha aumentado el número de actores inmersos en la gobernanza global medioambiental, se requiere de una mayor participación e involucramiento de los actores locales. A la participación de los grupos indígenas y comunidades se le debe agregar las entidades subnacionales (ejidos, municipios, estados y ciudades), éstas últimas en la medida que las tendencias demográficas indican que la mayor parte de la población mundial se concentra en la urbes.

- La presencia del PNUMA adquiriría mayor importancia si el programa se convierte en un organismo internacional ambiental, dicha condición le permitiría coordinar y regular los esfuerzos ambientales de los actores internacionales, entre ellos, los de cooperación internacional y de concertación política en pro del desarrollo sustentable.

## **Reflexión final**

Por el carácter transversal y multidimensional de la crisis del medio ambiente, el sistema de gobernanza global que lo atiende adquiere una alta complejidad. Se requiere realizar un concepto claro de esta gobernanza donde establezcan las acciones y el rol que desempeña cada uno de los actores involucrados, así como de reconocer los alcances y límites del derecho internacional ambiental y de la concertación política en la materia. Asimismo, la gobernanza global ambiental, como una empresa a realizar, podría establecer, o por lo menos aclarar, las obligaciones en distintos niveles. ¿Qué les corresponde a los individuos hacer para alcanzar el desarrollo sustentable, qué a los Estados, qué a las empresas transnacionales, y qué a los organismos internacionales?



# EL SECTOR ENERGÉTICO EN LA GOBERNANZA GLOBAL

*Ana Bárbara Mungaray Moctezuma*

*y*  
*Saúl Oziel López Llanes*

## Introducción

A partir de la Revolución Industrial se configuró una estrecha relación entre la obtención de energía primaria, su transformación en servicios energéticos (iluminación, energía mecánica, calor) y la economía y la política.<sup>1</sup> La primera “gran fuente” de energía de la humanidad fue la madera, pero avances técnicos y el descubrimiento de nuevos combustibles permitieron la obtención de mayores cantidades de energía, o el mejoramiento de las técnicas para transformar sustancias naturales en energía primaria con mayor eficiencia. Las fuentes renovables de energía, como la biomasa, los ríos y los vientos (energía utilizada en la mecánica de los molinos, por ejemplo), fueron sustituidas alrededor de 1890, cuando su participación en la provisión de energía primaria era apenas del 50%, por los combustibles fósiles.<sup>2</sup> De esta manera comenzó el ascenso de los combustibles fósiles, el carbón, petróleo y gas natural, en la provisión de la energía primaria mundial. Los cambios ocurrieron principalmente en los centros económicos del mundo de finales del siglo XIX: Europa Occidental y Estados Unidos. El uso de combustibles fósiles se incrementó desde entonces.

El creciente rol del petróleo en el sistema energético global se acentuó después de la Segunda Guerra Mundial, debido a avances técnicos que permitieron su mejor explotación (como su transformación en gasolina para alimentar el creciente mercado del transporte) y el descubrimiento de grandes yacimientos de recursos concentrados en Medio Oriente.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> J. R. Schlesinger, *Energy and security. Toward a new foreign policy strategy*, (Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2005), pp. xiii-xvi.

<sup>2</sup> V. Smil, *Energy at the crossroads. Global perspectives and uncertainties*, (Cambridge: MIT Press, 2005).

<sup>3</sup> *Ibidem*; D. Yergin, *The prize. The epic quest for oil, money and power*, (Nueva York: Free Press, 1990).



El problema de identificar y estudiar una gobernanza global alrededor de la energía con base en el petróleo se resume en preguntas como las siguientes: ¿cuáles son los objetivos reconocidos de la gobernanza? ¿Consiste la gobernanza en un sistema unitario de reglas que ordena al sistema energético global y sus conexiones con los campos de la economía y el medio ambiente? En algunas concepciones, los objetivos de la gobernanza, y los sistemas de reglas e interacciones por los que se pretende alcanzarlos, pueden ser incluso contradictorios y complejos para el análisis. En gran medida, los arreglos actuales garantizan una relación entre la seguridad energética y la conservación del *statu quo*. La garantía de que se pueda acceder a esos recursos fósiles incrementa las posibilidades de que se conserve el *statu quo* energético que han generado problemas ambientales como el calentamiento global.

Este trabajo se concentra en el tema del sector energético y su vínculo con la gobernanza global. El texto parte de la existencia de una serie de prácticas, normas y organismos en las relaciones internacionales alrededor del petróleo que inciden en la seguridad energética global. El trabajo también describe los principales mecanismos de cooperación para alcanzar la seguridad energética y plantea sus principales problemas para lograr ese objetivo. La conclusión es que, bajo esa concepción, existe una “gobernanza global sobre la seguridad energética”, cuyas características están dadas por los temas en discusión, y la forma en que se distribuye el poder y los recursos entre los principales actores.

### **Seguridad energética**

El consumo de energía contemporáneo constituye un sistema complejo que se vincula con diversos temas globales que se adscribirían a una respuesta ofrecida por el concepto de la gobernanza global. Bajo esta perspectiva, existen al menos cuatro temas interrelacionados que podrían beneficiarse de una atención de política global: el acceso a energías modernas para los países menos desarrollados, la sustentabilidad ambiental, la seguridad energética y el respeto por los derechos humanos (seguridad humana, desarrollo sustentable), tomando en cuenta que se trata de problemas que relacionan diversos sistemas y se constituyen a través de redes de interdependencia compleja.

El tema de la energía es un ejemplo de un área de interacción internacional de baja institucionalización, pocos mecanismos de gobernanza y pocos miembros en los mecanismos que existen. Por ejemplo, la Agencia Internacional de Energía (AIE) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) está conformada por 28 países miembros de la OCDE y excluye a algunos actores importantes del mercado energético como China, Brasil e India.

Tradicionalmente, el concepto de *seguridad* en el estudio de las relaciones internacionales ha sido entendido en términos de la supervivencia del Estado garantizada a través de medios militares.<sup>4</sup> En esta concepción, aquello que atente contra la posibilidad de supervivencia de un Estado debe ser contrarrestado oponiéndole recursos militares. Sin embargo, estudios recientes en el tema han buscado la ampliación del concepto de seguridad para incluir aquellos temas que son atendidos por los Estados en tanto amenazas a su poder y capacidad de supervivencia. Barry Buzan presentó cinco formas de seguridad en las relaciones internacionales: militar, relativa a las capacidades de los Estados para garantizar su supervivencia frente a las intenciones y percepciones de otros actores; política, sobre la capacidad organizativa de los Estados y la estabilidad de los regímenes políticos; económica, sobre el acceso a recursos, mercados y recursos financieros necesarios para sostener niveles aceptables de bienestar y poder; social, acerca de la capacidad para conservar patrones de lenguaje, cultura y religión; y ambiental, capacidad para conservar local y globalmente las características de la biosfera necesarias para la sustentabilidad de la vida y el sistema sobre el cual las actividades humanas se construyen.<sup>5</sup>

Siguiendo esa tipología, la seguridad energética es una forma particular de la seguridad económica, en tanto se constituye por el acceso estable y confiable a recursos necesarios para el bienestar económico. La inseguridad energética surge cuando el acceso a esos recursos es difícil o imposible.<sup>6</sup> Una concepción genérica, susceptible de concebirse en diferentes grados y en un contexto internacional, es la de la inseguridad energética como vulnerabilidad energética, es decir, el grado en que la provisión de recursos energéticos es susceptible frente a cambios externos en la producción y demanda de otros actores, y las características de las vías de provisión.<sup>7</sup> Las políticas de los Estados, y la gobernanza global, para garantizar la seguridad energética, entonces, consistirían en la reducción de la vulnerabilidad, la garantía de estabilidad en las políticas de otros actores, o la posibilidad de coordinación entre diferentes gobiernos, considerando el carácter sistémico global del problema que se busca atender.

4 K. Booth, *Theory of world security*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2007); B. Buzan, O. Wæver y J. de Wilde, *Security: A new framework for analysis*, (London: Lynne Rienner Publishers, 1998).

5 B. Buzan, *People, states and fear: An agenda for international security studies in the post-coldwar era*, (Colchester, UK: ECPR Press, 1991).

6 Esta conceptualización subestima algunos problemas en la definición de la seguridad energética y su utilidad política general. Para algunos países la seguridad energética puede asociarse al acceso confiable y a largo plazo a recursos fósiles, mientras para otros puede significar la seguridad de su red de transmisión eléctrica, o de las plantas de energía nuclear. Por otro lado, los productores pueden tener preocupaciones sobre la seguridad energética asociada a la seguridad de líneas de exportación, pozos de explotación o fuentes de financiamiento (Greene, 2010). Este trabajo se concentra en la seguridad energética entendida ampliamente en términos de acceso a recursos y a la posibilidad de colocarlos en el mercado internacional, por parte de consumidores y productores.

7 P. K. Lee, "China's quest for oil security: Oil (wars) in the pipeline?", en *The Pacific Review*, 18 (2), 2005, pp. 265-301. doi:10.1080/09512740500162949

Al asociar esa definición de seguridad energética con la gobernanza global, todavía no quedan claros los mecanismos por los cuales globalmente se crearían las condiciones de seguridad. Una de las versiones más comunes en esa perspectiva atribuye a la gobernanza el objetivo de lograr que los mercados energéticos funcionen eficientemente y de manera confiable, de tal forma que se cree seguridad energética.<sup>8</sup> Otras perspectivas se preocupan por el estudio de las relaciones causales entre la construcción de gobernanza a través de organismos e instituciones, y el comportamiento posterior de los actores internacionales, de tal forma que se equilibren mecanismos y condiciones prácticas para su implementación.<sup>9</sup>

Entendiendo la seguridad energética como la garantía de provisión de fuentes de energía con viabilidad económica y política de forma confiable y diversa,<sup>10</sup> se deriva que es necesario que el acceso y los mecanismos que lo facilitan sean predecibles y sujetos a una relativamente baja volatilidad de precios. En el caso de la seguridad energética, la gobernanza en el tema debería manifestarse en la congruencia de las políticas energéticas de los principales productores y consumidores, de tal forma que se genere ese bien común: reducción de competencia por las mismas fuentes, no restricción de la inversión, apertura y fluidez de los intercambios.

Esta concepción implica diferentes elementos de política que deberían ser observados en un marco global de gobernanza para la seguridad energética basada en el petróleo, y en las estrategias de los actores dentro de ese contexto: diversificación, restricciones a la demanda, facilidad de inversión en exploración y producción y habilidad para la solución de conflictos de forma pacífica. La oferta global de energía conforma un sistema de interdependencia compleja. El planteamiento es que la seguridad energética es imposible sin la coordinación de políticas entre los principales consumidores y productores. La seguridad energética es un tema para la gobernanza global.

---

<sup>8</sup> A. Florini, "Global governance and energy", en C. Pascual y J. Elkind (eds.), *Energysecurity. Economics, politics, strategies, and implications*, (Washington: Brookings Institution Press, 2010); A. Goldthau y J. M. Witte, "The role of rules and institutions in global energy: An introduction", en A. Goldthau y J. M. Witte (Eds.), *Global energy governance: The new rules of the game*, (Washington: Brookings Institution Press, 2010), pp. 1-21.

<sup>9</sup> H. V. Milner, "Power, interdependence, and nonstateactors in worldpolitics. Research frontiers", en H. V. Milner y A. Moravcsik (eds.), *Power, interdependence, and non state actors in world politics*, (Princeton: Princeton University Press, 2009), pp. 3-27.

<sup>10</sup> J. H. Kalicki y D. L. Goldwyn, "Introduction: The need to integrate energy and foreign policy", en J. H. Kalicki y D. L. Goldwyn (eds.), *Energy and security. Toward a new foreign policy strategy*, (Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2005), pp. 1-16.

## Gobernanza global para la seguridad energética

El consumo de energía en el mundo se conforma a través de mercados globales y regionales altamente integrados, con variaciones según el tipo de recursos. Las tres principales fuentes de energía, el petróleo, el carbón y el gas natural, son intercambiadas en diferentes escalas y regiones. El petróleo es el único de esos recursos que conforma un mercado global, dada sus características que permiten su extracción y transporte con costos aceptables.<sup>11</sup> Por otro lado, el gas natural es comercializado, generalmente, a través de redes regionales, continentales cuando son más amplias, debido a que su transporte y almacenamiento requieren de mayores inversiones respecto al petróleo.<sup>12</sup> Por ello, varios mecanismos de gobernanza energética que han existido en las últimas décadas se concentran en el petróleo y la seguridad de su aprovisionamiento.

Además de normas, prácticas y expectativas de los actores en los temas globales, parte de la constitución de la gobernanza global pasa por la creación de organismos internacionales que incidan en temas globales. En el caso de la energía, y la seguridad energética particularmente, no existe un solo organismo o institución global que actúe sobre todos los aspectos señalados relacionados con la energía, y los que inciden en la gobernanza para crear seguridad energética.

## Organismos internacionales y gobernanza global para el sector energético

Goldthau y Witte clasifican los organismos o regímenes que existen en la gobernanza energética global en tres tipos, basados en sus funciones: los destinados a corregir las fallas del mercado, los que buscan reducir los costos de transacción y los que se crearon con el objetivo de establecer reglas y estándares para el intercambio de recursos en el mercado.<sup>13</sup> De cada uno de esos tipos, existen diversos ejemplos que en conjunto ilustran el paisaje fragmentado de la gobernanza energética global. De acuerdo con esta perspectiva, los principales organismos internacionales que atienden el tema de la energía y el petróleo globalmente son: la Agencia Internacional de Energía (AIE), el Tratado de la Carta de Energía, la Organización Mundial de Comercio, el Grupo

<sup>11</sup> Aunque cuantitativamente el carbón iguala al petróleo en los intercambios comerciales, su valor comercial es menor. A. Goldthau y J. M. Witte, *op. cit.*, pp. 1-21.

<sup>12</sup> *Ibidem.*

<sup>13</sup> *Ibidem.*

de los ocho, el Foro Internacional de Energía y el Banco Mundial.<sup>14</sup> A continuación se describen sus actividades principales en el tema, y cómo contribuyen a la constitución de gobernanza energética con el enfoque de seguridad en el petróleo.

## Agencia Internacional de Energía

La AIE es un organismo comprensivo para la gobernanza global de la energía. De acuerdo con su declaración de objetivos, sus principales actividades se concentran en la elaboración de recomendaciones de políticas energéticas para sus miembros, con el fin de alcanzar la seguridad energética, la protección ambiental y el crecimiento económico.<sup>15</sup> Siguiendo la tipología de Goldthau y Witte,<sup>16</sup> es posible afirmar que esta organización internacional defiende dos funciones: la corrección de fallas de mercado y la reducción de los costos de transacción.

La historia de la AIE está asociada a la creación de condiciones globales para la seguridad energética y a la mitigación de las fallas de mercado en condiciones de interdependencia. Fue establecida en 1974 por iniciativa de Estados Unidos como la principal respuesta de los más grandes importadores de petróleo a los problemas generados por el súbito aumento de los precios del crudo. El objetivo de la organización, originalmente, fue coordinar las respuestas nacionales a la escasez generada por el embargo a Estados Unidos y otros grandes consumidores por parte de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), como represalia al apoyo ofrecido a Israel durante la guerra con Egipto y Siria en 1973.<sup>17</sup>

En ese momento no existía información precisa sobre la disponibilidad de petróleo y el sistema energético conoció un periodo de alta incertidumbre y agitación en el mercado. Cada país importador, afectado por el repentino

---

<sup>14</sup> Además, es necesario remarcar que existen otros mecanismos que vinculan directamente a gobiernos y organismos no gubernamentales que inciden, o buscan hacerlo, en la gobernanza energética: la Iniciativa Energética de la Unión Europea para la Erradicación de la Pobreza y el Desarrollo Sustentable, la *Global Village Energy Partnership*, el *Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership*, el *Renewable Energy Policy Network for the 21st Century* (REN21), el *Asia-Pacific Partnership for Clean Development and Climate*, y la *Extractive Industries Transparency Initiative* de diversas organizaciones no gubernamentales.

<sup>15</sup> International Energy Agency. (2011). Overview of the IEA. [Web page] Retrieved from <http://www.iea.org/about/docs/iea2010.pdf>

<sup>16</sup> A. Goldthau, y J. M. Witte, *op. cit.*

<sup>17</sup> Este hecho, posteriormente, contribuiría al ascenso de la causa palestina como bandera del mundo árabe, lo que impactaría al mismo tiempo en la importancia dada al conflicto por los Estados occidentales, importadores del petróleo de la región. Además, subraya la conexión entre los recursos energéticos y la política internacional. T. L. Friedman, *From Beirut to Jerusalem*, (Nueva York: Anchor Books, 1990); D. Yergin, "Ensuring energy security", en *Foreign Affairs*, 2006. p. 69-82.

aumento de los precios y la escasez de petróleo, intentó asegurar sus provisiones individualmente, afectando, por lo tanto, la disponibilidad de petróleo para otros consumidores. En febrero de 1974, el gobierno de Estados Unidos convocó a una conferencia energética con la idea de coordinar las respuestas de los países industrializados. La conferencia, aunque no contó con el apoyo de Francia, concluyó con el establecimiento del Programa Internacional de Energía y de la AIE, encargada de aplicarlo.<sup>18</sup> El principal objetivo del programa era la administración y creación de reservas estratégicas de petróleo manejadas por los gobiernos de los Estados parte, para hacer frente a repentinos cortes de suministros. Esta crisis, además, motivaría políticas para modificar las prácticas energéticas en los países industrializados, con el fin de disminuir el consumo de petróleo.

La Agencia Internacional de Energía se ha consolidado como una organización internacional para hacer frente a fallas de mercado y reducir los costos de transacción, mediante la acumulación y distribución de información entre sus miembros estatales, y el resto del mundo. El *World Energy Outlook*, publicado anualmente por la AIE, es una de las fuentes más reconocidas para la proyección del consumo de energía. A pesar de su consolidación, su rol primordial, la atención de emergencias energéticas, está en riesgo actualmente, considerando las nuevas características del sistema energético. Conformada únicamente por países miembros de la OCDE, la organización enfrenta el reto de incrementar la efectividad de sus medidas mitigadoras de impactos energéticos. Si bien con la coordinación y los mecanismos de las reservas estratégicas se redujo el poder petrolero, con la preeminencia de consumidores como China e India, y en general de todos aquellos países que no forman parte de la OCDE, la capacidad de la AIE y de sus políticas para generar seguridad energética se reduce.

Por otro lado, la Agencia nació como una organización con objetivos precisos para garantizar la seguridad del aprovisionamiento de petróleo; es decir, su fin último es garantizar la seguridad energética basada en combustibles fósiles. El sistema energético contemporáneo es mucho más complejo y tiene problemas que se vinculan con otros sistemas, como el medio ambiente, el desarrollo, la seguridad y los problemas de acceso y administración de recursos. La AIE no es una organización integral que dirija su atención a todos esos problemas coherentemente. El tema de la energía se vincula con diversas áreas de gobernanza, por lo que los mandatos institucionales son muy importantes para una coordinación de diferentes organizaciones o mecanismos energéticos<sup>19</sup>

<sup>18</sup> W. L. Kohl, "Consumer country energy cooperation: The international energy agency and the global energy order", en A. Goldthau y J. M. Witte (Eds.), *Global energy governance. The new rules of the game*, (Washington: Brookings Institution Press, 2010), pp. 195-220; D. Yergin, *The prize. The epic quest for oil, money and power*, (Nueva York: Free Press, 1990).

<sup>19</sup> F. Seymour y S. Zadek, "Governing energy: The global energy challenge", en *Accountability Forum*, 9, 2006, pp. 6-15.

## Otros organismos y mecanismos de la gobernanza global alrededor de la energía

La AIE no es el único mecanismo por el que se busca la creación de gobernanza en el sistema energético global. El Grupo de los ocho (G8), una organización informal de los ocho países más industrializados, ofrece un foro para la coordinación de políticas energéticas. El tema de la energía en particular ha recibido atención intermitente desde la creación del grupo en 1975. Cuando sus cumbres concurren con altos precios del petróleo, los líderes de esos países están dispuestos a discutir el tema (ingresa a la agenda debido al impacto que tiene en el desempeño económico), lo que ha impedido la formulación de políticas de largo plazo. Un ejemplo de esta situación lo otorga la Declaración de Bonn de 1978, en la que Estados Unidos se comprometió a reducir sus importaciones de petróleo e incrementar la producción y utilización del carbón.<sup>20</sup> Sin embargo, no satisfizo esta promesa. Sus importaciones aumentaron como proporción de su consumo y sigue siendo el principal consumidor de crudo en el mundo. Comparado con los mecanismos de gobernanza energética de la ONU, para algunos autores el G8 ha sido altamente efectivo en la gobernanza de la energía.<sup>21</sup> El comportamiento del grupo en las relaciones internacionales puede ser en parte explicado por el interés en la energía y su gobernanza. La inclusión de Canadá y Rusia es ejemplo de ello. Ambos países poseen grandes reservas de combustibles fósiles y potencial en el desarrollo de energías renovables.

La Unión Europea y otros países (preocupados por el poder adquirido por Rusia en el ámbito energético, dada su preeminencia en la provisión de gas natural al continente, sus reservas y el rol de la energía atómica en su sistema energético) han buscado integrar a la potencia energética en mecanismos de gobernanza. En ese marco se inscribe el Tratado de la Carta Energética (*Energy Charter Treaty*, ECT) firmado en Lisboa en diciembre de 1994. Este mecanismo tiene el propósito de incrementar el alcance del mercado en la organización de los intercambios energéticos y consolidar reglas sobre la energía.<sup>22</sup> El objetivo principal del Tratado, compuesto de cinco pilares (inversión extranjera en energía, comercio de energía, libertad de tránsito a través de oleoductos y otras redes, resolución de conflictos y eficiencia energética), es la creación de condiciones para la estabilidad en el mercado de energía con el fin de generar segu-

<sup>20</sup> A. Florini, "Global governance and energy", en C. Pascual y J. Elkind (Eds.), *Energy security. Economics, politics, strategies, and implications*. (Washington: Brookings Institution Press, 2010).

<sup>21</sup> J. Kirton, "The G8 and global energy governance: Past performance, St. Petersburg opportunities", en *The world dimension of Russia's energy security conference*. (Moscu: Moscow State Institute of International Relations, 2006).

<sup>22</sup> Morales, "Russia as an energy great power: Consequences for EU energy security", en A. Marquina (ed.), *Energy security: Visions from Asia and Europe*, (Madrid: Palgrave Macmillan, 2008), p. 24-33.



ridad energética.<sup>23</sup> Sin embargo, importantes actores no lo han ratificado: Estados Unidos y Rusia. Al tiempo que obligaciones parciales a las que éste último es sometido bajo las cláusulas del tratado no han sido respetadas en diversas ocasiones, cuando ha interrumpido el flujo de gas natural a Europa a través de Ucrania (en febrero de 2006)<sup>24</sup>

El fracaso de la Carta Energética es solamente el reflejo de las dificultades generales de los mecanismos de gobernanza para la seguridad energética. En este caso, Rusia es visto como el actor al que hay que someter a mecanismos de gobernanza y transmitirle los costos de la adaptación, al tiempo que es uno de los más poderosos actores energéticos regionales.<sup>25</sup> Como resultado, el tratado pierde credibilidad y sus objetivos no han sido satisfechos.

Otras organizaciones contribuyen en menor medida a la gobernanza energética mundial, pero probablemente su rol sea más efectivo en la conservación del *statu quo* energético. La Organización Mundial de Comercio, por ejemplo, podría desmotivar o desaconsejar, bajo la premisa de mercados libres y sin intervenciones, algunos subsidios gubernamentales para la transición de tecnologías de energía fósil, a energías renovables verdes.<sup>26</sup> Por su parte, el Banco Mundial podría considerarse otra fuerza del *statu quo* con impacto en la gobernanza energética. Como institución de promoción del desarrollo y políticas de administración energética, en esa organización se entrecruzan dos temas de gobernanza energética mundial: el acceso a energías modernas en los países emergentes y la promoción de las energías limpias en esos países, particularmente. Para el Banco Mundial existe una contradicción entre ambos objetivos, partiendo del hecho de que no existen las tecnologías de energías limpias capaces de satisfacer la demanda por energías modernas en los países en desarrollo.<sup>27</sup> Ello provoca, en esa lógica, que el banco siga financiando proyectos para la generación de energía comercial con base en energías fósiles como fuentes primarias, atentando en el largo plazo contra la posibilidad de incrementar la seguridad energética global.

Otro mecanismo de coordinación energética en la globalización es el Foro Internacional de Energía, inaugurado en Sudáfrica en 1991. El objetivo del

<sup>23</sup> Y. Selivanova, "Managing the patch work of agreements in trade and investment", en A. Goldthau y J. M. Witte (Eds.), *Global energy governance. The new rules of the game*, (Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2010), pp. 49-72.

<sup>24</sup> En la cumbre de 2006 del G8 en San Petersburgo, los países europeos intentaron presionar a Rusia para ratificar el ECT, pero fue rechazado de nuevo. J. Kirton, "The G8 and global energy governance: Past performance, St. Petersburg opportunities", en *The world dimension of Russia's energy security conference*. (Moscú: Moscow State Institute of International Relations, 2006); M. Walker, "Russia vs. Europe: The energy wars". *World Policy Journal*, 2007, pp. 1-8.

<sup>25</sup> D. G. Victor y L. Yueh, "The new energy order", en *Foreign Affairs*, 89, (1), 2010, p. 61-73.

<sup>26</sup> Y. Selivanova, *op. cit.*

<sup>27</sup> A. Florini, "Global governance and energy", en C. Pascual y J. Elkind (eds.), *Energy security. Economics, politics, strategies, and implication*, (Washington: Brookings Institution Press, 2010).



foro es la promoción del diálogo entre los consumidores y productores de recursos energéticos, principalmente el petróleo, con el fin de incrementar la transparencia y la capacidad excedente de los productores.<sup>28</sup> A finales de marzo de 2010, se realizó en México la última reunión del foro, que subrayó en sus conclusiones la primacía del mercado internacional para organizar las relaciones alrededor del petróleo y la seguridad energética.<sup>29</sup> Aunque se trata de una herramienta poco institucionalizada (no cuenta con una carta constitutiva), es un medio para el diálogo entre diversos actores, estatales y no estatales. Algunas instituciones internacionales, como la AIE o la OPEP, tienen voz en el foro.<sup>30</sup> Sin embargo, no posee la capacidad de crear políticas autónomas de aquellas que siguen los Estados; es solamente un medio para el diálogo y búsqueda de coordinación.

## Conclusiones

El esquema institucional global señalado anteriormente no tiene la capacidad de resolver íntegramente los problemas asociados al sistema global energético, dada la naturaleza contradictoria de algunos objetivos de gobernanza como la seguridad del aprovisionamiento de petróleo y los objetivos ambientales. Idealmente esa gobernanza se ubicaría muy por encima del objetivo inmediato de generar seguridad energética. Sin embargo, al observar ese tema aparecen los problemas esenciales de la gobernanza en un tema dominado por la interdependencia compleja. Lo importante aquí no es señalar los problemas, sino de vincularlos con otras preguntas: ¿por qué el sistema de gobernanza se encuentra disperso? ¿Qué mecanismos motivarían la aparición de una gobernanza global integral que actúe sobre los problemas señalados del sistema energético? ¿Qué tipo de procesos dan autoridad, legitimidad y consenso a ciertos objetivos de gobernanza y cuáles funcionarían para sostener un sistema integral? ¿La gobernanza para la seguridad energética es eficiente?

En ese contexto, es posible observar la ausencia de unidad en la gobernanza del sistema global energético, al tiempo que cobran relevancia diversos mecanismos de cooperación que coexisten con estrategias estatales individuales para la provisión de energía. Es posible esperar que las políticas estata-

<sup>28</sup> E. Harks, "The international energy forum and the mitigation of oil market risks", en A. Goldthau y J. M. Witte (Eds.), *Global energy governance. The new rules of the game*, (Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2010), pp. 247-267.

<sup>29</sup> International Energy Forum, (2010). *Concluding statement by host country Mexico and co-hosting countries Germany and Kuwait*. Obtenido en: <http://iefs.energia.gob.mx/IEF/res/761/Conclusiones%20IEF.pdf>

<sup>30</sup> A. Florini, *op. cit.*

les para garantizar la seguridad energética no conlleven a la coordinación entre los diferentes actores y, en cambio, incentiven la posible competencia, considerando que algunos objetivos, como la diversificación de fuentes de recursos y demanda, provocan que los actores más importantes coincidan en algunas regiones, como Medio Oriente o Asia Central.

Si bien existen mecanismos para promover la cooperación y coordinación en el tema de la seguridad energética, no es posible afirmar que el resultado sea la gobernanza para la seguridad energética con base en el petróleo, debido a la diversidad de temas en disputa que impactan en la seguridad, y que contribuyen a una diversificación de mecanismos de cooperación. En este contexto cabría esperar que resurjan problemas de aprovisionamiento en el mediano plazo, que incidan en la seguridad energética, tomando en cuenta los cambios en el sistema energético global que incluyen el aumento del consumo en las economías emergentes.



CUARTA PARTE

*ECONOMÍA POLÍTICA INTERNACIONAL  
Y GOBERNANZA GLOBAL*



# TRANSFORMACIONES EN LA GOBERNANZA ECONÓMICA GLOBAL: EL G20

*Zirabuén Villamar*

## Introducción

**E**l Grupo de los 20 (G20) –que integran Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea (además de España como invitado permanente)– que se autodefine como el principal foro de coordinación económica global, se ha convertido en el mayor agente en pos de una Gobernanza Económica Global (GEG), especialmente necesaria a partir de la grave crisis financiero-económica que se desató en el año 2008. En este artículo se aborda la importancia de la Gobernanza Económica Global y cómo el G20 ha desempeñado un rol, si bien valioso, todavía insuficiente en las transformaciones de economía y política mundiales que conduzcan a una genuina GEG.

## El concepto

Resultado de una iniciativa de Willy Brandt en 1989 y formalizada en 1992 por el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1994 la Comisión sobre Gobernanza Global (CGG) emitió su reporte final “Our Global Neighbourhood”, que incluye una aproximación a la definición de gobernanza global (GG), valiosa como punto de partida para un análisis de corte normativo. 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 co-

mún” y porque “es un proceso continuo a través del cual intereses en conflicto o divergentes pueden ser ordenados y acciones de cooperación pueden realizarse. Ello incluye instituciones formales y regímenes con poderes para vigilar su cumplimiento, así como arreglos informales que las personas o las instituciones han acordado o perciben como afines a sus intereses”.<sup>1</sup> Es, además, un proceso en constante transformación porque evoluciona continuamente para (intentar) satisfacer las siempre cambiantes circunstancias. En el seno de la discusión normativa sobre GG existe una “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”, vigente hoy más que nunca en los procesos económicos mundiales, y sugería que “es objeto del interés general que los principales jugadores de la economía global sean totalmente involucrados en la toma de decisiones sobre problemas comunes”.<sup>2</sup>

La Gobernanza Económica Global es la rama de la GG que hace énfasis en los componentes económicos y se centra en proveer bienes públicos globales<sup>3</sup> como “estabilidad financiera sistémica [que incluye] un sistema monetario estable, la capacidad de afrontar obstáculos y shocks sistémicos considerables, y la prudente regulación de los mercados financieros internacionales”.<sup>4</sup> La Comisión reconoció que, en gran medida, la GEG se realiza informalmente por el Grupo de los Siete (G7: Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y por las instituciones de Bretton Woods (el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), y hacía un llamado a “crear un foro mundial que provea liderazgo en los campos económico, social y medioambiental. Tendría una base mayor que el G7 o las instituciones de Bretton Woods, y sería más efectivo que el actual sistema de las Naciones Unidas.”<sup>5</sup>

Como se señaló líneas atrás, en los debates sobre GEG subyace el dilema de legitimidad y efectividad en función de la membrecía que ejerce esas labores de GG. Existe la idea de que cuanto menor el número de miembros, mejor será el proceso de toma de decisiones, haciéndolo más eficiente; pero con mayor número de miembros, mucha mayor legitimidad. El dilema reside en conciliar ambas posturas para atender los desafíos mundiales –algunos en condiciones

1 Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood. The Report of the Commission on Global Governance*, (Reino Unido: Oxford University Press, 1995), p. 2.

2 *Ibid.*, p. 2 y 148.

3 Se sugiere revisar el análisis sobre este particular que hacen José María Marín Quemada y Javier García-Verdugo, *Bienes públicos globales, política económica y globalización*, (España: Ariel, 2008), pp. 103-120.

4 Commission on Global Governance, *op. cit.*, p. 148.

5 *Idem.*

críticas. Ello ilustra lo que se ha descrito como una “doble crisis”: crisis de representación (que resulta en una crisis de legitimidad) y crisis de efectividad.<sup>6</sup> Desde el punto de vista teórico, esta es la razón por la que en el mundo surgen iniciativas particulares, selectivas, llamadas clubes de gobernanza o gobernanza por clubes (*club governance*), definida como un “grupo de Estados (en algunas ocasiones con el concurso de organizaciones internacionales) ejerciendo explícitamente funciones de gobernanza más allá de su círculo inmediato de miembros del club, en uno o más campos de políticas de gobierno”, entre cuyas preocupaciones no se encuentra el problema dual de eficiencia-legitimidad. No obstante esta deficiencia, tal tipo de iniciativa es importante por: (i) su poder de establecer los temas de la agenda internacional o su capacidad de llamar la atención hacia los que ellos creen son temas importantes, (ii) su capacidad de fungir como ejemplo y ser seguidos por otros Estados en una dirección similar; (iii) puede identificar metas y soluciones que finalmente son decididas en otros niveles u organizaciones; (iv) tiene el poder de movilizar recursos y (v) es un foro global de diálogo. Una característica adicional de estos instrumentos de GEG es su naturaleza informal, que evita la creación de estructuras permanentes, y los costos económicos y de toma de decisiones que ello implica.<sup>8</sup> A juzgar por sus virtudes, un club de gobernanza o una serie de clubes de gobernanza podrían ser considerados como una alternativa sub óptima, *secondbest*, a la gobernanza global, en una realidad donde el sistema económico, político y social internacional son tan complejos.

## Trayectoria y tendencia del G20

Los orígenes del actual G20 se hallan en 1975 con la reunión convocada por el Presidente francés Valéry Giscard d'Estaing a las seis (a sí mismas llamadas) mayores democracias occidentales para un diálogo político de alto nivel en materia económica y política, justamente en un momento de crisis económica severa. Un año más tarde Alemania, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido aceptaron a Canadá en el grupo —creando el G7. Tras la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), el G7 se acercó a la heredera de la URSS para reforzar el diálogo político, generando el P8 (P de *political*). En 1994 el Grupo formalizó su vínculo con Rusia dando lugar al

<sup>6</sup> Marc Saxer, *The Comeback of Global Governance. Ways out of the crisis of multilateral structures*, (Berlín: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009), p. 2.

<sup>7</sup> Ulrich Schnekenner, *The Opportunities and Limits of Global Governance by Clubs*, (Berlín: Stiftung Wissenschaft und Politik), pp. 2-3.

<sup>8</sup> Günther Maihold “Del G8 al G20 y más allá – Efectividad y legitimidad” en Günther Maihold *et al.*, *El G20 y el Nuevo Orden Internacional*, (México: Colmex/UNAM, 2012), p. 41-42.



G8 –sin embargo, la configuración del G7 persiste para la discusión de temas económicos de forma mucho más cercana.

Luego de la crisis económica y financiera de 1997-1998, que afectó esencialmente a Asia pero cuyos efectos fueron globales, en septiembre de 1998 los ministros de finanzas y gobernadores de los bancos centrales del G7 manifestaron su intención de “ampliar el diálogo en asuntos clave de las políticas económica y financiera entre las economías más significativas del sistema y promover la cooperación para lograr un crecimiento económico mundial sostenido y sustentable que beneficie a todos”<sup>9</sup> y decidieron crear un “foro diseñado para promover el diálogo en asuntos de gobernanza económica y financiera en los que las naciones tanto del Norte como del Sur se reunieran a discutir e intentar manejar problemas sistémicos comunes.”<sup>10</sup> Nació así el G20 que se reunió por primera vez en diciembre de 1999 en Berlín, a nivel ministerial de finanzas y gobernadores de bancos centrales de los 19 países y la Unión Europea. Este tipo de reuniones siguieron realizándose anualmente en otoño.

En el segundo lustro de siglo XXI, los países del G8 lanzaron una serie de iniciativas para acercar las posiciones del mundo subdesarrollado y emergente en sus reuniones cumbre, en un intento por hacer más legítima la GEG que el G8 ya realizaba. Este proceso fue ampliamente estudiado por especialistas. Sin embargo, nadie previó la crisis que se desataría en 2008 y las transformaciones en la economía y política mundiales que esto acarrearía.<sup>11</sup> La quiebra de Lehman Brothers, en septiembre de 2008, ratificó el agravamiento de la debacle que había empezado en agosto del año anterior con la irrupción de las hipotecas *sub-prime* y los efectos en las esferas financiera y económica eran evidentes y confirmados por las instituciones de Bretton Woods. En vista del desafío económico que requería una respuesta política, el gobierno estadounidense convocó a los jefes de Estado y de gobierno de los miembros del G20 a una cumbre de alto nivel para reaccionar a la escala de los desafíos. La reunión generó mucha expectativa y rindió algunos resultados; esencialmente mostró un liderazgo político en materia económica. Pareció que una nueva GEG era posible y al alcance de los Estados e instituciones internacionales dentro del G20.

Las subsecuentes cumbres de líderes (ver tabla anexa) se caracterizaron por ir reaccionando, en ocasiones más audazmente que en otras, a las manifes-

<sup>9</sup> G20 *The Group of Twenty: A History*, G20, 2008, p. 5.

<sup>10</sup> Mark Beeson y Stephen Bell “The G20 and International Economic Governance: Hegemony, Collectivism, or Both?” en *Global Governance. A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 15, No. 1, 2009, p. 67.

<sup>11</sup> Esta evolución no se desarrolla aquí, pues ya sido ampliamente tratada. Véase una síntesis del proceso y fuentes en Zirahuén Villamar *Gobernanza Global y Asociación México-Unión Europea en el G20*, (México: CEIICH-UNAM, ), 99 pp.

taciones financieras y en la economía real de la crisis. Al haber adoptado y ratificado una personalidad informal y rotatoria—de forma semestral en cuatro ocasiones, anual a partir de 2011—, las distintas presidencias del grupo han impreso su particular estilo e intereses en la agenda. De igual manera, las declaraciones finales que marcan el término de cada cumbre pueden leerse como reflejo de las tensiones, coincidencias y divergencias de los miembros del grupo en cada reunión. En síntesis, son las crisis las que marcan el *tempo* de la gobernanza de clubes; y los compases de la crisis iniciada en 2008 marcan al G20.<sup>12</sup>

### Perspectivas para la Gobernanza Económica Global

Cuando se escribe este texto, México ejerce la presidencia del Grupo. Sin embargo, por las limitaciones y para los fines de esta reflexión, lo que vale la pena destacar es que algunos observadores críticos empiezan a señalar crecientemente que las deudas que el G20 está dejando en materia de GEG en comparación con las expectativas que cada cumbre genera—por no hablar de decepción, si se piensa en el ánimo que primera reunión en Washington DC, hace apenas 4 años, había suscitado. El G20 ha experimentado notorias expansiones en sus temas—convirtiéndose en agendas más bien ambiguas, básicamente condenadas a poco o nulo éxito— con la posibilidad de que el escalamiento del ambicioso espectro de asuntos que las recientes presidencias coreana, francesa y mexicana se desplome cuando Rusia asuma la presidencia—con una agenda más moderada, incluso discreta— o que la situación económica internacional (especialmente la crisis en la eurozona, la desaceleración de la economía china o la muy baja recuperación de la estadounidense) obligue a un ajuste brusco de agenda y capacidades de intervención a niveles nacional y de cooperación internacional.

Algunos autores apuntan elementos que subrayan sus percepciones escépticas—si no pesimistas—sobre la auténtica capacidad del G20 para modelar una GEG que realmente cumpla con el ideal establecido por la Comisión sobre Gobernanza Global. A manera de ejemplo, uno de los bienes públicos globales que resulta fundamental y urgente proveer a través de la cooperación internacional y sus instituciones es la estabilidad de los tipos de cambio o la administración del sistema monetario internacional. En este aspecto prácticamente nada se ha logrado, pese al reforzamiento que el G20 ha dado al Fondo Mone-

---

<sup>12</sup> Como sugiere la lectura de John Kirton “La gobernanza del G20 para el nuevo mundo” en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 12, No. 2, 2012, p. 8-21.

tario Internacional. No obstante la verificación de esta realidad con resultados cada vez menos convincentes, el G20 del año 2012 ha insistido en ser un proceso abarcador. La lógica del G20 de nuestros días organiza sus trabajos a partir de dos especializaciones temáticas, cada una con sus respectivas narrativas: el canal de finanzas, el núcleo duro y original, con ministros y banqueros centrales, y el canal de sherpas o “temas globales” (usualmente funcionarios de nivel viceministerial de las cancillerías de los países del G20).

Estas consideraciones evidencian que los buenos deseos de los miembros, analistas y observadores del G20 son insuficientes para lograr una verdadera GEG. Hoy el grupo convive con otros clubes de gobernanza y se enfrenta a las críticas de otros actores y conjuntos de actores en competencia por crear mecanismos e instituciones, sean formales o informales, que contribuyan a la GEG. Considérese el debate –lamentablemente, poco publicitado– dentro de la ONU reflejado en *Declaración sobre la Crisis Económica y Financiera Mundial y su Impacto en el Desarrollo*, adoptada por consenso de los 192 Estados miembros en junio de 2009, y la Comisión de Expertos sobre la Reforma del Sistema Financiero y Monetario –conocida como la *Comisión Stiglitz*– que dos meses después entregó su reporte repleto de recomendaciones, entre las que destaca la creación de un Consejo Coordinador de la Economía Global, diseñado para ser la institución mundial y legítima de GEG.

Por lo que hace a la reflexión sobre sí mismo, el único documento de carácter institucional-estratégico fue encargado al premier británico David Cameron. Sobre su organización, destacó que el grupo debe “mantener su naturaleza informal y conducida por líderes en el futuro previsible, y proveer una clara declaración pública de su papel y propósito dentro del sistema global; hacerse más consistente y efectivo al involucrar a no-miembros, instituciones internacionales y otros actores, acogiendo su participación efectiva en áreas específicas del trabajo del G20; y desarrollar claras prácticas de trabajo acordadas para administrar y ofrecer resultados más eficientes en tiempo; formalizar la *troika* de presidencias pasada, presente y futura; reforzarlas con un pequeño secretariado, posiblemente integrado por funcionarios respaldados por los países del G20, con sede en y dirigido por la Presidencia.”<sup>15</sup> Por lo que hace a la agenda, el Grupo debe seguir atendiendo los vacíos de GEG en tres temas centrales: (i) profundizar la coordinación en política económica, (ii) regulación

---

<sup>13</sup> Véanse, por ejemplo, Víctor M. Godínez “La Gobernanza Económica Global y los desafíos del G20 en 2012 (una nota escéptica)” y Jorge Eduardo Navarrete “La creciente irrelevancia del G20” en Zirahuén Villamar *et al.* *La presidencia mexicana del G20*, (México: Fundación Friedrich Ebert, 2012), p. 57.

<sup>14</sup> Detlef J. Kotte, *G20 Two Years After the Crisis. Back to Business as Usual?*, (Berlín: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2011), pp. 9-11.

<sup>15</sup> David Cameron, *Governance for growth. Building consensus for the future*, (Londres: Oficina del Primer Ministro, 2011), p. 4 y ss.

del sector financiero y (iii) gobernanza del comercio mundial. Como puede deducirse, son notables las diferencias entre las agendas de las presidencias y las reflexiones del encargado de pensar el G20 hacia el futuro.

## El G20 no es igual a Gobernanza Económica Global

Las agrupaciones informales de países que se reúnen para actuar alrededor de temas o intereses compartidos no pueden considerarse una forma verdadera de GG desde una posición purista debido a su falta de legitimidad. Aun así, los méritos de la gobernanza por clubes no debieran ser subestimados; por lo que se logra apreciar, por el número de miembros, la riqueza que representan del total mundial, la población con que cuentan y lo disímulo de sus niveles de desarrollo, podría decirse que el G20 es un *second best* de la GEG, al menos por el momento. Pero como señala Reichenbach “los gobiernos del G20 [tal vez no] tengan ahora una mayor disposición a la acción, por más que la evolución de la economía mundial requiera de acciones urgentes [...] En el fondo, el G20 es y sigue siendo un gremio que, basado en intereses nacionales, trata temas de la política financiera y económica internacional [...] [que con su actuar] contribuye en forma considerable a la discusión persistente sobre su falta de legitimidad. Entender que es necesario implementar una política que vaya más allá de la austeridad, dando impulsos reales de crecimiento, sería un posicionamiento necesario y urgente.”<sup>16</sup>

Con esta descripción, con la dimensión de los retos, el descenso del optimismo y los resultados del Grupo, así como el crecimiento del pesimismo y la gravedad de las condiciones económicas, políticas y sociales del mundo, tras siete cumbres de líderes del G20, parece que una mejor GEG tendrá que esperar hasta la siguiente crisis.

---

<sup>16</sup> Benjamin Reichenbach, *La presidencia Mexicana del G20. Hyposcrisy of talk previa la cumbre en Los Cabos 2012*, (Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2012), pp. 11-12.

<b>Año</b>	<b>Presidencia en turno</b>	<b>Cumbre</b>
2008	Convocatoria del Presidente de Estados Unidos, George W. Bush	Washington DC, 14-15 de noviembre
2009, primer semestre	Reino Unido	Londres, 2 de abril
2009, segundo semestre	Estados Unidos	Pittsburgh, 24-25 de septiembre
2010, primer semestre	Canadá	Toronto, 26-27 de junio
2010, segundo semestre	Corea	Seúl, 11-12 de noviembre
2011	Francia	Cannes, 3-4 de noviembre
2012	México	Los Cabos, 18-19 de junio
2013	Rusia	San Petersburgo
2014	Australia	--
2015	Turquía	--

**Fuente:** Elaboración propia con datos de G20 Research Group *G20 Information Centre*. Munk School of Global Affairs, University of Toronto (<http://http://www.g20.utoronto.ca>)

# LA PARTICIPACIÓN DE CHINA EN LA GOBERNANZA ECONÓMICA INTERNACIONAL

*Genaro Beristain Aguilar*

## Introducción

**E**n las últimas tres décadas del siglo pasado, China abandonó su antigua tradición de permanecer al margen de los asuntos internacionales (a menos que los asuntos le afectasen o involucraran de manera directa), para ser un activo e importante actor en temas de gobernanza internacional. El presente trabajo examina la participación de la República Popular China en las dos primeras décadas de este siglo, en materia de gobernanza económica mundial. Para alcanzar este propósito, se analizará la participación del gigante asiático en el G-20 y en el grupo BRIC, principales foros de gobernanza internacional en las primeras décadas del nuevo milenio, mencionando el origen y describiendo las características principales de estos espacios de gobernanza. Cabe señalar que dichos espacios son totalmente diferentes en cuanto a estructura, alcance y propósitos. El G-20 está formado por economías totalmente asimétricas (desarrolladas y en vías de desarrollo), mientras que los BRIC se caracterizan por ser economías en desarrollo, las cuales están incluidas en el G-20.

Previo al análisis de la participación china en los foros anteriormente señalados, es de suma importancia empezar por describir el propio concepto de gobernanza. Por ello, esta investigación inicia con un breve análisis del concepto. Por lo tanto, la segunda parte de este estudio abarcará el tema que nos incumbe, para finalizar a manera de conclusiones, con una visión prospectiva de lo que será el papel de China en la gobernanza económica internacional de las próximas décadas.

## Gobernanza

Aunque, actualmente, pueda ser muy recurrido, el concepto de gobernanza no es nuevo, para Margaret P. Karns y Karen A. Mingst, gobernanza es “la suma de las diferentes formas en que los individuos e instituciones, lo público y lo privado, manejan sus relaciones comunes. Es un proceso continuo a través del cual los desacuerdos sobre intereses diversos pueden presentarse, y acciones de cooperación pueden ser usadas. Las acciones incluyen arreglos formales, así como informales, acordados entre las personas e instituciones, o bien que se percibe puede estar dentro de sus intereses”<sup>1</sup> Para estas autoras la gobernanza es una suma de los esfuerzos entre individuos e instituciones tanto públicas como privadas, para resolver conflictos donde convergen distintos intereses, es un proceso continuo y sistemático que puede aportar soluciones formales e informales a dichos conflictos.

En este sentido, la gobernanza es un proceso de toma de decisiones que se realiza de manera conjunta y eficiente para abordar problemas específicos. El término gobernanza puede ser empleado para explicar la toma de decisiones en distintos contextos, como por ejemplo: gobernanza empresarial o corporativa, gobernanza educativa, gobernanza nacional, gobernanza local, gobernanza en seguridad, gobernanza en salud, gobernanza en ciencia y tecnología, gobernanza económica y gobernanza global o internacional, entre otros.

Para los fines de este trabajo, nos enfocaremos en lo que respecta a la gobernanza internacional. Pablo Prado describe a la gobernanza global como “aquellas normas, formales e informales, promovidas mediante instituciones, organismos internacionales, mecanismos de colaboración, etc., implementadas ya sea por actores (internacionales) públicos o privados, que pretenden mediante acciones de cooperación entre sí, conseguir determinados propósitos con cierto grado de predictibilidad con el fin de atender expectativas en determinado ámbito de interés mutuo.”

El análisis de la gobernanza internacional, se enfoca “en los actores, formales e informales, que están involucrados en el proceso de toma de decisiones y en su implementación, así como en las estructuras, formales e informales, que se han preparado para poder implementar las decisiones”<sup>2</sup> Siendo los actores internacionales el objeto de estudio para analizar la gobernanza global, la siguiente parte de esta investigación se enfoca en la participación de China en la gobernanza económica internacional.

---

<sup>1</sup> Margaret P. Karns y Karen A. Mingst, *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. (London, 2010) p. 3-4.

<sup>2</sup> S/a ¿Qué es gobernanza? ¿qué es buen gobierno? <http://www.casaasia.es/governasia/boletin2/3.pdf>

## China y la gobernanza económica internacional

El caso de la República Popular China en la gobernanza económica internacional es muy significativo. Durante una parte de su historia reciente, China prefirió cortar los lazos de acercamiento y comunicación con las potencias coloniales. Posteriormente, a principios del siglo XX con el fin del sistema de gobierno dinástico y la posterior implantación de una incipiente república, la tendencia aislacionista comenzó a revertirse gradualmente. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y la subsecuente división del mundo en dos ideologías y sistemas tanto políticos como económicos, China se alineó con el bloque socialista en 1949. Sin el reconocimiento de una parte importante de la comunidad internacional, los comunistas retornaron al viejo esquema aislacionista y extrajeron a una cuarta parte de la población mundial de los procesos de gobernanza global.

En 1971, mediante la resolución 2758 la Asamblea General de las Naciones Unidas (NU), la República Popular China fue aceptada como la representante legítima del pueblo chino, lo que le garantizó un lugar como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las NU, el entonces mayor órgano de gobernanza internacional del momento. A pesar de este gran avance, la ruptura definitiva con las políticas aislacionistas de Beijing se genera en 1978, con las reformas estructurales que impulsa el líder chino Deng Xioping. Es a partir de ese momento que la participación de China en los asuntos de gobernanza internacional va aumentando gradualmente hasta que en la segunda década del siglo XXI, la participación china es determinante para el éxito de los asuntos de gobernanza económica internacional.

Es claro que la economía china está en desarrollo; pero los problemas heredados de la actual crisis económica no tienen visos de solución, sin la participación de las economías emergentes, como la de Rusia, India y China. Las recurrentes crisis financieras han puesto de manifiesto, para algunos autores, que la batuta de la gobernanza internacional se está trasladando de los países euro-americanos a los países asiáticos. Para Gregory Chin, “el orden internacional de este siglo depende mucho de lo que hagan [las potencias ya mencionadas]”.<sup>3</sup> Lo que fue el G-7 que posteriormente amplió su membresía (en 1997) para incluir a Rusia, tuvo que incorporar a varias economías en desarrollo para poder enfrentar la crisis económicas internacionales. De esta forma en la ciudad de Washington en noviembre de 2008 se creó el G-20, el cual aglutina al antiguo G-8, además de Australia, a 10 economías en desarrollo

---

<sup>3</sup> Gregory Chin, *El impacto de las potencias emergentes en la gobernanza económica mundial*, [http://www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2010/20\\_gregory\\_chin.pdf](http://www.anuarioasiapacifico.es/pdf/2010/20_gregory_chin.pdf)



(Arabia Saudí, Argentina, Brasil, China, Corea del Sur, India, Indonesia, México, Sudáfrica y Turquía) y a la Unión Europea como el veinteavo miembro.

En la cumbre del G-20 que se realizó en Londres en abril de 2009, China emergió como un actor fundamental para enfrentar los asuntos de gobernanza económica internacional. Kim Chi-Woo afirma que “China se valió de la cumbre de Londres para reposicionarse en la estructura de potencias económicas globales...”<sup>4</sup> La lectura de Chi-Woo se basa en la activa política de Beijing de impulsar cambios en la estructura económica internacional. Zhou Xiaochuan, presidente del banco central chino, fue muy claro en la necesidad de dichos cambios y puso de manifiesto que “tarde o temprano el dólar estadounidense tendría que ser remplazado como moneda de reserva mundial.”<sup>5</sup>

A pesar de su activa participación en el G-20, Beijing aún no es capaz de fijar las reglas del juego. Para ello necesita del apoyo de otros países emergentes, en particular de los que conforman el grupo “BRIC”. Este grupo de países surge por el artículo de Jim O’Neill, analista en jefe de Goldman Sachs, “Building Better Global Economies”, de 2001. Como una analogía a la palabra “brick” (ladrillo), O’Neill, utiliza la primera letra de del nombre de los países Brasil, Rusia, India y China, para construir su alegoría y destacar la creciente capacidad económica de los mismos. Estos países tan asimétricos política, social y culturalmente hablando, comparten ciertas características: todos son países en desarrollo; son países de gran tamaño económico y peso específico a nivel regional y global. Pero lo más importante para Luis Orgaz, y otros autores, es su “voluntad y capacidad para ejercer una influencia significativa en el gobierno de la economía mundial.”<sup>6</sup> La primera reunión que sostuvieron los países BRIC se realizó en Ekaterimburgo, Rusia, en junio de 2009.<sup>7</sup>

Los países BRIC, en lo que va del presente siglo, se han consolidado como potencias emergentes por su crecimiento económico constante. Al mismo tiempo, los gobiernos de estos países están más consientes en que juntos pueden impulsar cambios en el sistema económico global. Uno de estos cambios que buscan impulsar los BRIC es la “desproporcionada y desigual” representación en las instituciones financieras internacionales (FMI y BM). Previo a la cumbre de Londres del G-20, los BRIC, junto con Sudáfrica, emitieron una declaración conjunta, donde manifestaron su intención de buscar, durante la cumbre, un cambio en el acuerdo de facto de que prevé que haya un europeo al frente del FMI. Aunque no se pudo impulsar el cambio, los BRIC no salieron

<sup>4</sup> Kim, Chi-Wook *El G-20 y los cambios en la gobernanza global*, p. 27.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 26.

<sup>6</sup> Luis Orgaz, *et al*, *El creciente peso de las economías emergentes en la economía y gobernanza mundiales*, p. 8.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 30.

con las manos vacías, ya que fueron admitidos como miembros del Consejo de Seguridad Financiera del FMI. También anunciaron el aumento de su contribución al FMI. En particular, China manifestó estar en posibilidad de invertir 40 mil millones de dólares americanos en bonos del FMI.<sup>8</sup> Finalmente, los BRIC han asumido el liderazgo de las naciones en desarrollo frente a los asuntos de gobernanza económica global. Lo anterior quedó de manifiesto cuando Brasil y China le “exigieron” a los países desarrollados aumentaran sus apoyos a los países en desarrollo que se vieron afectados considerablemente por la crisis económica que se gestó en el supuesto primer mundo.

### Consideraciones finales

La transición, de China, de una política prácticamente aislacionista, a ser uno de los actores más dinámicos en los foros de gobernanza económica internacional, se da en escasos 35 años, tiempo suficiente para que China se convierta en un contrapeso a la visión dominante de la economía internacional de los países desarrollados euro-americanos. Junto a las naciones BRIC, China poco a poco irá impulsando los cambios estructurales en los organismos económicos internacionales, tal vez el último reducto de la extinta guerra fría. Por el momento el peso específico de estas naciones está inclinando la balanza a favor de las naciones en desarrollo. Como un reflejo de lo anterior, en la década de los años 80, las naciones en desarrollo aportaban el 33% del PIB mundial. Para el 2010, las mismas naciones aportaban el 47% y se calcula que en 2015 superarán la mitad del PIB mundial.<sup>9</sup>

El papel de China en la creciente participación de las economías en desarrollo es fundamental. El solo crecimiento económico de este país impacta la balanza a favor de las naciones en crecimiento. En 2009 el gigante asiático se convirtió en el primer importador de productos agrícolas y primer importador de materias primas (principalmente metales), así como el tercer importador de petróleo a nivel internacional, y en el mismo año China se convirtió en el segundo país receptor de inversión extranjera directa.

Por otro lado, las repetidas crisis económicas en las naciones desarrolladas han dejado huecos en los foros de gobernanza económica global, espacios que las naciones como Brasil, Rusia, India y China están ocupando y que, sin su

---

<sup>8</sup> Gregory Chin, *op cit.*

<sup>9</sup> Luis Orgaz, *op. cit.*, p. 15.

participación, las soluciones para estas crisis no parecen estar al alcance de los países desarrollados por sí solos. Es posible que en un plazo no tan largo, China, el resto de los países BRIC y otras economías en desarrollo, como; México, Indonesia, Sudáfrica, Turquía, Arabia Saudí, Corea del Sur y Argentina entre otras, intenten transformar el *statu quo* y que a través de los foros de gobernanza internacional, como el G-20, logren tener una mayor participación en la toma de decisiones en las relaciones internacionales de este siglo.

# LA GOBERNANZA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MÉXICO

*Jorge A. Schiavon*

## Introducción

En el curso de las últimas dos décadas, el sistema internacional ha experimentado enormes cambios en su estructura, instituciones y funcionamiento, muy particularmente como resultado de la caída del Muro de Berlín y el final de la Guerra Fría en 1989. Estos cambios han impactado a la gran mayoría de los países del mundo, al modificar de manera sustancial sus políticas públicas, entre ellas la política exterior.<sup>1</sup> Históricamente, desde la Paz de Westfalia de 1648, las relaciones internacionales se han caracterizado por ser interacciones entre Estados soberanos con territorios bien definidos. En este sistema internacional, la conducción de la política exterior, es decir, la política pública de los Estados hacia el mundo externo, ha sido una facultad exclusiva de dichos Estados,<sup>2</sup> cuya función principal es salvaguardar su soberanía, independencia e integridad territorial.<sup>3</sup> Los tomadores de decisiones responsables de las relaciones internacionales del Estado son los encargados de diseñar e instrumentar esta política, cuyo objetivo central es maximizar el interés nacional, reduciendo los costos y aumentando los beneficios de la participación del Estado en el sistema internacional.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Guadalupe González González y Jorge Chabat, "Mexico's hemispheric options in the post Cold War era", en G. Mace y J.-Ph. Thérien (eds.), *Beyond NAFTA: Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, (Boulder, Lynne-Rienner, 1996).

<sup>2</sup> G. R. Berridge y Alan James, *A Dictionary of Diplomacy*, (Nueva York, Palgrave, 2001), p. 94.

<sup>3</sup> C. Hermann, "Changing course: When governments choose to redirect foreign policy", *International Studies Quarterly*, v. 34, n. 1, 1990, pp. 3-21.

<sup>4</sup> James N. Rosenau, *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, and Methods*, John Wiley & Sons, (Nueva York, 1974), p. 4.

Para alcanzar esta meta, los estadistas han considerado necesario mantener una posición unificada frente al exterior, lo que ha propiciado que, incluso en los sistemas federales,<sup>5</sup> se deje en manos del gobierno central, generalmente en el Ejecutivo federal, la conducción de la política exterior. Así pues, en los Estados federales se aplicaría la breve, pero contundente frase del estadista suizo Alfred Escher: “unidad hacia el exterior, diversidad hacia el interior”<sup>6</sup> En este sentido, es el Ejecutivo central quien posee el derecho de representar al Estado en su conjunto y, por lo tanto, de dirigir la política exterior. Sin embargo, en las últimas tres décadas, esta concepción tradicional de dominio absoluto del Ejecutivo federal sobre la política externa ha sido crecientemente cuestionada al interior de los sistemas federales, al grado de que hoy se observa una considerable fragmentación en su operación.

En México, aun cuando el Presidente de la República conserva la facultad constitucional exclusiva de “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales”,<sup>7</sup> el número de actores que participa en cuestiones internacionales se ha multiplicado sustancialmente al interior del país, en cuando menos cuatro ejes o niveles. En primer lugar, otras dependencias del Ejecutivo federal distintas a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) llevan a cabo, de manera directa, relaciones con sus contrapartes burocráticas o administrativas en el exterior; estas acciones se han denominado como diplomacia administrativa. En segundo, los Poderes de la Unión, particularmente el Legislativo, aunque en ocasiones también el Judicial, han incrementado sustancialmente sus contactos con actores externos. La Cámara de Diputados y, muy especialmente, el Senado de la República, no sólo se circunscriben a la revisión de la política exterior conducida por el Ejecutivo y a la aprobación de tratados y nombramientos de cónsules y embajadores; ambos órganos legislativos tienen sus propias actividades internacionales en los temas y áreas en que están facultados y estas acciones se conocen como diplomacia parlamentaria. En tercera instancia, los órdenes de gobierno, tanto estatal como municipal, han incrementado sustancialmente sus relaciones internacionales. Esta actividad externa, conocida como diplomacia local, federativa, de gobiernos sub-nacionales

---

<sup>5</sup> William H. Riker, define al federalismo como “una organización política donde los poderes gubernamentales están divididos entre un gobierno central y gobiernos regionales, de tal manera que cada orden de gobierno tiene ciertas áreas de competencia donde tiene la facultad de tomar decisiones finales”; ver William H Riker, “Federalism”, en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science, 5: Governmental Institutions and Processes*, Addison-Wesley, Reading, 1975, p. 101.

<sup>6</sup> Citado por Bernhard Ehrenzeller, Rudolf Hrbek, Giorgio Malinverni y Daniel Thürer, “Federalism and Foreign Relations”, en Raoul Blindenbacher y Arnold Koller, eds., *Federalism in a Changing World: Learning from Each Other*, McGill y Queen's University Press, Montreal y Kingston, 2003, p. 53.

<sup>7</sup> México, Leyes, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, México, 2007, artículo 89, fracción X.

o paradiplomacia,<sup>8</sup> y la forma de generar gobernanza en su realización serán los principales focos de análisis del presente capítulo. Finalmente, actores no estatales, como empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y diversos grupos de interés (académicos, empresariales, sindicales, partidarios y deportivos, entre otros) también han aumentado considerablemente su participación e incidencia en asuntos externos, la cual se conoce como diplomacia ciudadana.

La SRE es, dentro del aparato gubernamental, la instancia encargada de conducir la política exterior.<sup>9</sup> Para hacerlo efectivamente, debe cumplir dos funciones esenciales: coordinar y representar los intereses de los diversos actores con incidencia en cuestiones externas descritos en los párrafos anteriores. Así, el mayor reto o dilema que actualmente enfrentan los ministerios de asuntos internacionales a nivel internacional y, en particular, la SRE en el caso de México, es conciliar el creciente número de intereses —algunos probablemente divergentes— e integrarlos de manera coherente y armónica. Se requiere una política exterior cuyo resultado sea una voz única hacia el exterior, pero compuesta por la agregación de los diferentes intereses representados en los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno, las instancias administrativas del Ejecutivo federal y, de ser posible, también de los grupos de interés más representativos e importantes al interior del país.

Siendo así, la pregunta fundamental que este artículo busca responder es: ¿cómo se puede generar gobernanza en la conducción de la política exterior de México, particularmente en lo referente a las relaciones internacionales de los gobiernos locales en el país? Es decir, ¿cómo es posible que la intervención del Estado en sus tres órdenes de gobierno y el funcionamiento de sus instituciones promuevan una actividad internacional de los gobiernos estatales y municipales que sea ordenada, apegada a la legalidad, eficiente, de calidad y orientada a la generación de bienestar para la sociedad?

Con la finalidad de responder estas preguntas, el presente capítulo se compone de dos partes esenciales. En la primera, se describe y analiza la realidad actual de las relaciones internacionales de los gobiernos sub-nacionales en México, explicando las razones por las cuales han aumentado sustantivamente sus acciones externas en los últimos años y detallando el tipo de actividades internacionales que desarrollan. Posteriormente se cuantifica el nivel o grado de activismo externo de las 32 entidades federativas mexicanas. Finalmente se

---

<sup>8</sup> Francisco Aldecoa y Michael Keating, *Paradiplomacia: Las Relaciones Internacionales de las Regiones*, (Madrid, Marcial Pons, 2000); Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, (Oxford, Clarendon Press, 1990); Brian Hocking, *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, (Londres, Macmillan, 1993); John Kincaid, "The American Governors in International Affairs", *Publius*, v. 14, n. 4, 1984, pp. 95-114.

<sup>9</sup> México, Leyes, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Porrúa, México, 2004, artículo 28, fracción I.

explica la variación en este nivel de actividad internacional con base en variables de carácter económico, político y geográfico. En la segunda sección, con base en el análisis de la primera, se presenta un decálogo de recomendaciones sobre cómo aumentar la gobernanza en las relaciones internacionales de los gobiernos locales del país, tanto en términos jurídicos como en las estructuras institucionales y logísticas a nivel estatal y federal; también se proponen espacios y mecanismos de cooperación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno para promover dicha gobernanza.

### **La realidad actual de las relaciones internacionales de los gobiernos locales en México**

En las últimas dos décadas, el aumento de las relaciones externas de los gobiernos subnacionales se debe a la combinación de dos conjuntos de factores: 1) en la arena internacional, la creciente interdependencia y globalización del sistema, y 2) en el ámbito interno, los procesos de democratización, descentralización y reforma estructural. La creciente globalización e interdependencia del sistema internacional ha disminuido los costos de participación de nuevos actores en las relaciones internacionales, así como llevado a una proliferación de instituciones y temas a ser abordados en la agenda internacional. Como resultado, han incentivado que las entidades federativas participen de manera más activa en los asuntos mundiales. El retorno a la democracia en el mundo en desarrollo y el aumento en la descentralización de facultades han abierto espacios de participación a las entidades federativas que anteriormente estaban monopolizados por los gobiernos centrales. Finalmente, la apertura económica generó incentivos para una mayor competencia de las unidades subnacionales en el mercado internacional por colocar sus exportaciones y atraer inversiones a sus territorios.

Ninguna de las entidades federativas mexicanas tiene una política exterior, ya que requerirían tener una política externa diferente y contrapuesta a la que ejerce la federación. A nivel global, la creciente actividad internacional de las entidades federativas a nivel mundial se ha hecho patente en, cuando menos, seis áreas: 1) establecimiento de oficinas de representación de las entidades en capitales o ciudades de otros países; 2) organización de viajes altamente publicitados de los Ejecutivos locales a otros países; 3) envío de misiones de funcionarios locales al exterior; 4) organización de ferias o eventos internacionales para los productos locales a nivel estatal y externo; 5) profundización de las relaciones con otras entidades federativas en el ámbito regional o sobre temas globales; y, 6) participación de funcionarios locales en los trabajos de reu-

niones u organismos internacionales!<sup>10</sup> Para el caso mexicano, se añadiría la apertura de oficinas de atención a comunidades migrantes en el exterior, particularmente en Estados Unidos.

Ahora bien, hay un grado importante de variación en el nivel de participación internacional de las entidades. Hacia mediados de la década del 2000, los estados con niveles altos de relaciones internacionales eran Jalisco, Baja California y Chiapas. En el rango de relaciones internacionales medias se ubicaban 23 entidades: Coahuila, Guanajuato, Estado de México, Nuevo León y Sonora (medio-alto); Campeche, Chihuahua, Puebla, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz (medio-promedio); y, Baja California Sur, Colima, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas (medio-bajo). Finalmente, en el nivel de bajas relaciones internacionales, se ubicaban las siguientes seis entidades federativas: Aguascalientes, Distrito Federal, Durango, Guerrero, Querétaro y San Luis Potosí.<sup>11</sup>

En tan solo cinco años, hacia el año 2010, las relaciones internacionales de los estados mexicanos se incrementaron considerablemente. Cabe destacar que, en promedio, la actividad internacional de las entidades federativas aumentó casi 40% en solamente un lustro. Actualmente, ninguna de las entidades federativas se encuentra en el nivel más bajo. En el nivel medio se encuentran 21 estados, divididos de la siguiente forma de acuerdo a subcategorías: medio-bajo, seis estados (Aguascalientes, Colima, Guerrero, Oaxaca, Querétaro y Sinaloa); medio-promedio, tres entidades (Nayarit, San Luis Potosí y Tlaxcala); y medio-alto, 12 estados (Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Zacatecas). En el nivel alto, aparecen siete estados (Baja California, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Veracruz y Yucatán). Finalmente, en la categoría de muy alto, que a mediados de la década del 2000 se encontraba vacía, para finales de la misma hay cuatro entidades que la alcanzan: Chiapas, el Distrito Federal, Jalisco y el Estado de México.

Ahora bien, ¿qué explica el nivel de participación internacional de los gobiernos estatales en México? ¿Son variables económicas, políticas o geográficas? En el caso del ingreso o producto estatal, existe una correlación estrecha entre esta variable y el nivel de participación internacional de las entidades federativas, con la excepción del Distrito Federal en la primera medición. Esto implica que hay una tendencia a que, en general, los estados

---

<sup>10</sup> John Kincaid, *Op. Cit.*; Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos, *Op. Cit.*; Ivo Duchacek, "Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations", in Hans J. Michelmann and Panayotis Soldatos, *Op. Cit.*, pp. 1-33.

<sup>11</sup> Jorge A. Schiavon, *La Proyección Internacional de las Entidades Federativas: México ante el Mundo*, (Mexico, Instituto Matías Romero-SRE, 2006).



con mayores ingresos, medido por su producto interno bruto, sean los que cuenten con un mayor activismo en el ámbito internacional. En lo que se refiere a la yuxtaposición partidaria, no existe suficiente evidencia para sustentar que los estados que son gobernados por un partido político distinto al que gobierna a nivel federal tengan una mayor participación internacional. Sin embargo, aquellas entidades con mayores niveles de actividad externa iniciaron la misma o la aumentaron sustancialmente en momentos de yuxtaposición partidista. Finalmente, en cuanto a la situación geográfica de frontera, esta variable ha desempeñado una influencia importante (como causa necesaria) en el caso de los estados de la frontera norte desde inicios de la década de 2000, a la vez que ha adquirido relevancia en las entidades de la frontera sur en los últimos años por el incremento de las relaciones entre estos estados y los países de América Central.<sup>12</sup>

### **Generando gobernanza en las relaciones internacionales de los gobiernos locales**

Dada la creciente globalización e interdependencia a nivel internacional y al aumento de la descentralización, democratización y reforma estructural del sistema político y económico nacional, es de esperarse que las relaciones internacionales de las entidades federativas sigan en aumento. Por ello, es fundamental que aumente la gobernanza en la conducción de estas actividades, por lo que la legislación en México debe actualizarse y perfeccionarse para garantizar que las acciones externas de los gobiernos estatales se conduzcan dentro del estado de derecho y generen bienestar para sus poblaciones. Siempre que la participación de las entidades federativas se enmarque dentro de dicha legalidad y se encuentre en sintonía con la política exterior del país y, por tanto, sea complementaria a ésta, se puede considerar que este fenómeno será positivo para las unidades subnacionales, ya que permitirá mayores y mejores esquemas de cooperación y relación de éstos con el mundo, favoreciendo el desarrollo local. Esto supone un reto importante para la SRE, ya que deberá funcionar como representante, gestora y coordinadora no sólo de las demás secretarías de Estado y de los poderes de la Unión, sino también de los órdenes de gobierno locales, tanto estatales como municipales, y de los grupos de interés. Ahora bien, como ocurre en los mercados globalizados y competitivos, las

---

<sup>12</sup> Jorge A. Schiavon, "Las relaciones internacionales de los gobiernos estatales en México en la década 2000-2009", en Blanca Torres y Gustavo Vega (editores), *Los grandes problemas de México: XII Relaciones Internacionales*, (México, El Colegio de México, 2010), pp. 241-283.

entidades que más se beneficiarán del incremento en sus actividades internacionales serán aquellas que cuenten con mayores esquemas de competitividad local y eficiencia en la gestión externa.

Para que haya mayor gobernanza en las actividades internacionales de los gobiernos locales y las administraciones estatales conduzcan de manera más efectiva y eficiente sus relaciones exteriores, sería conveniente poner en marcha el siguiente decálogo de acciones de política pública. Primero, buscar que todo estado tenga una oficina de asuntos internacionales vinculada directamente con el gobernador, para coordinar la actividad externa del gobierno estatal. Segundo, contar con una comisión de asuntos exteriores en las legislaturas locales para fomentar las actividades internacionales, legislar sobre estos asuntos, regular las acciones internacionales de las diferentes áreas gubernamentales, y asignar presupuesto para desarrollar estas actividades. Tercero, establecer incentivos positivos y negativos para que las dependencias de los diferentes órdenes de gobiernos inserten sus iniciativas de participación internacional dentro de las directrices de política externa definidas por Cancillería. Cuarto, crear un gabinete de política exterior que ayude a establecer prioridades presidenciales en materia internacional y a fortalecer la coordinación entre la SRE y las demás instancias burocráticas, en todos los órdenes de gobierno, con incidencia en asuntos externos. Quinto, crear un Consejo Federal de Coordinación Internacional para concertar las acciones de política exterior con los órdenes de gobierno subnacionales y, en una segunda etapa, con las organizaciones de la sociedad civil. Sexto, capacitar constantemente en temas de diplomacia local a los diplomáticos de carrera y funcionarios locales encargados de asuntos internacionales, a través de cursos de actualización y especialización. Séptimo, promover que diplomáticos de carrera puedan ser comisionados para ocupar las direcciones generales de temas internacionales o equivalentes de otras secretarías de Estado y oficinas de asuntos externos de las entidades federativas. Octavo, elegir en las presidencias o secretarías de las Comisiones de Relaciones Exteriores de las Cámaras de Diputados y Senadores profesionales con formación o experiencia en relaciones internacionales. Noveno, fortalecer los mecanismos de cooperación y coordinación entre los gobiernos estatales, institucionalizando y consolidando a la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE) y la Comisión de Asuntos Internacionales de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Finalmente, décimo, conducir las actividades internacionales de los gobiernos locales con transparencia y rendición de cuentas, estableciendo mecanismos de evaluación de impacto de los beneficios generados por estas.

En suma, ante la creciente participación internacional de los gobiernos estatales y municipales en México, es necesario fortalecer la gobernanza en estas actividades externas. Para ello, es fundamental contar con las estructuras institucionales de coordinación, tanto a nivel de los estados, como entre éstos y el gobierno federal, para asegurar que haya una política externa única y unificada de México ante el mundo, pero que sea representativa de los intereses y preferencias de los gobiernos y actores locales. Sólo así, se conseguirá que haya una actividad ordenada de los gobiernos subnacionales, generando gobernanza en las relaciones internacionales de los gobiernos locales en México.

QUINTA PARTE

*MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS  
EN LA GOBERNANZA GLOBAL*



# EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA GOBERNANZA GLOBAL DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL

*Misael González*

## **Introducción**

**E**l presente ensayo tiene como objetivo abordar el tema de la gobernanza global de la migración internacional. Es ampliamente reconocido que la migración internacional es uno de los fenómenos globales más importantes de los últimos años. Si bien no es un fenómeno nuevo, en la actualidad los procesos globales y el desarrollo de nuevas tecnologías han facilitado los flujos de migrantes de un país a otro. Hasta el momento no hay las condiciones para que exista una gobernanza global de la migración debido a la reticencia de los Estados de ceder parte de su soberanía para solucionar este problema a través de la gobernanza global de la migración que genere un marco que supere las limitaciones de los Estados, quienes no pueden solucionar el problema unilateralmente. Por ello es evidente que la cooperación entre gobiernos y sus agencias, y la participación de otros actores que intervienen en el fenómeno son muy importantes para establecer este marco.

El presente trabajo busca analizar el fenómeno de la migración; hacer un breve recuento de las perspectivas teóricas que tratan de explicar el fenómeno migratorio; identificar los pasos que se han dado en la construcción de la gobernanza global de la migración y, finalmente, identificar los incentivos y obstáculos que tienen los Estados para lograr que se establezca la gobernanza global de la migración.

## **La migración como problema de gobernanza global**

El fenómeno migratorio en los últimos años se ha convertido en uno de los principales temas en la agenda mundial. En este asunto intervienen, además de

los Estados, otros actores como redes de migrantes, instituciones financieras, bandas del crimen organizado, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil. Para explicar y resolver el fenómeno de la movilidad humana, se han construido varias teorías, a las cuales podemos organizar en tres niveles que son el micro, meso y macro. Las teorías micro se enfocan en la forma que el migrante toma la decisión de migrar, aunque en algunas circunstancias la decisión de migrar no es exclusiva del migrante, por ejemplo refugiados, trabajadores bajo contrato o esposas e hijos de migrantes. Asimismo existen individuos con un alto nivel de autonomía que toman la decisión de migrar con base en los recursos con que cuenta, por ejemplo dinero, información y conexiones. La libertad para tomar la decisión está circunscrita al contexto en que el migrante la toma. Entre las teorías micro se encuentran los modelos costo–beneficio donde el migrante realiza sumas y restas en función de los costos que significa migrar y los beneficios obtenidos por tomar esta decisión. En las teorías meso las relaciones de los migrantes son importantes para identificar las causas por las que las personas migran; por ejemplo los lazos sociales y simbólicos con que los aspirantes a migrantes cuentan son determinantes en la toma de decisión de migrar. Las teorías meso toman en cuenta la naturaleza relacional de la migración respecto a la toma de decisión para migrar y la dinámica de la migración misma, es decir, este enfoque se centra en cómo la decisión de migrar es facilitada por los recursos del migrante, como sus relaciones personales y su capital social. Entre los enfoques meso se encuentran teorías como la del capital social, la de la causalidad acumulada y la teoría de redes. Finalmente las teorías macro explican el fenómeno de la migración a partir de las estructuras macro sociales. Esta perspectiva analiza cómo estructuras políticas, económicas y culturales son importantes en el desarrollo del patrón migratorio entre dos países y en el sistema internacional. Fundamentalmente desde la perspectiva macro la migración internacional no se concibe sin los Estados–Nación divididos entre el norte y el sur del planeta, donde el norte es visto siempre como potencial destino de la migración, mientras el sur es siempre considerado como el origen de la misma. Entre las teorías macro se encuentra el enfoque de gravedad, la economía neoclásica, la nueva economía de la migración, la teoría del mercado segmentado, la teoría histórica–estructural y la teoría del sistema mundial.

Si bien se ha tratado de explicar la migración desde diferentes perspectivas, hasta el momento no se ha construido una teoría que logre explicar el fenómeno a cabalidad debido a la complejidad y multicausalidad del mismo. Por otro lado, si bien la migración es un asunto de escala mundial, afecta de diferente manera a los Estados en función de su situación económica y posición geográfica. Podemos clasificar a los países como expulsores, receptores y de

tránsito. Los expulsores se caracterizan por la pérdida de población, pero se ven beneficiados por la transferencia de remesas. Los receptores son aquellos que absorben migrantes de diferentes países, lo que les permiten mantener sus salarios bajos. Finalmente, los países de tránsito adquieren esta denominación principalmente por su posición geográfica entre países expulsores y receptores, por lo que se convierten en el paso obligado para los transmigrantes. Sin embargo actualmente no es posible dividir claramente entre países expulsores y receptores. Hoy día, los migrantes dejan, arriban y transitan indistintamente por diferentes naciones, todos los países forman parte del mismo fenómeno.<sup>1</sup>

Es importante señalar que, para los países, la migración es un problema global que los gobiernos han tratado de resolver desde una perspectiva local. Los Estados consideran que sus autoridades son las únicas que tienen capacidad de decisión sobre quienes entran y/o permanecen en su territorio, pero se dan cuenta que no pueden resolverlo solos. Al ser la migración un problema mundial, la solución debe venir de la participación de todos los actores involucrados y no desde una perspectiva unilateral basada en el ejercicio de la soberanía. Por ello se ha planteado la necesidad de controlar la movilidad humana a escala global a través de un mecanismo de gobernanza global de la migración internacional.

### **Gobernanza global de la migración internacional**

Un sistema de gobernanza global no puede darse espontáneamente; son necesarias algunas condiciones para que esta pueda construirse. Desde la perspectiva de Sergio Marchi,<sup>2</sup> algunas de las condiciones para establecer la gobernanza global de la migración internacional son el desarrollo, una visión compartida sobre la migración, la construcción de una voluntad política y un liderazgo enfocado a la migración internacional, la mejora del marco institucional de la migración, la identificación de plataformas comunes que permitan ampliar el alcance de la gobernanza, la articulación y documentación de las ventajas específicas que puedan beneficiar a los países que adopten un esquema internacional de política migratoria, y el establecimiento de una campaña informativa, que muestre la importancia de la gobernanza global de la migración internacional a líderes políticos, representantes y público en general.

Para Kathleen Newland<sup>3</sup> la gobernanza global de la migración internacional es considerada como una necesidad, pero al mismo tiempo una imposibi-

<sup>1</sup> Sergio Marchi, "Global Governance: Migration's Next Frontier", en *Global Governance*, No. 3, Vol. 16, Jul-Sep 2010, p. 323-329.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp. 326-327.

<sup>3</sup> Kathleen Newland, "The Governance of International Migration: Mechanisms, Processes, and Institutions", *Global Governance*, Número 3, Jul-Sep 2010, Vol. 16, p. 331 - 343.



lidad. Si bien la migración transfronteriza es reconocida como uno de los pilares de la globalización y casi todos los gobiernos han reconocido que no pueden controlarla unilateralmente, hasta el momento un mecanismo global que regule la migración es visto por los gobiernos estatales como una intromisión a su soberanía.

Desde hace catorce años se iniciaron una serie de acciones encaminadas a la construcción de la gobernanza de la migración internacional. Entre ellas está el nombramiento de un *Special Rapporteur* sobre los Derechos Humanos de los Migrantes por la Comisión sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 1999. El gobierno de Suiza en 2001 lanzó la Iniciativa de Berna, en la cual buscaba articular entre los Estados un conjunto de entendimientos comunes sobre la migración internacional. La OIM estableció desde 2001 el diálogo internacional sobre migración con la finalidad de contribuir a un mejor entendimiento de la migración y reforzar los mecanismos de cooperación entre los gobiernos. En su momento, el Secretario General de Naciones Unidas creó el Global Migration Group compuesto por trece agencias y programas además de la OIM; y en 2007 se creó el Foro Global sobre Migración y Desarrollo que se ha reunido anualmente con la participación de más de 150 Estados.<sup>4</sup> Hasta el momento no hay un consenso sobre cuáles serían los mecanismos e instituciones de la gobernanza global de la migración internacional, aunque se han logrado algunos acuerdos regionales que abonan en la construcción de la misma.

## Rutas a la gobernanza global de la migración

Para el establecimiento de la gobernanza global de la migración internacional pueden recorrerse tres caminos, el primero es la construcción de arriba a abajo, que implica la construcción de un gobierno supranacional al que los Estados cedan parte de su soberanía para que se instituyan las reglas necesarias que den marco a la migración internacional. Una segunda opción es la construcción de abajo hacia arriba. Este esquema implica que los gobiernos estatales interactúen constantemente con la intención de establecer las responsabilidades de cada uno de ellos. Esto implica una relación horizontal entre las agencias gubernamentales dedicadas a la migración de gobiernos nacionales. La tercera opción es el establecimiento de una nueva agencia de Naciones Unidas que tenga una capacidad de controlar los flujos migratorios internacionales.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 132- 133.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pp. 134- 136.

Actualmente existen cinco pilares de la gobernanza global de la migración internacional. El primero es las políticas y programas nacionales; el segundo es los diálogos e intercambios de prácticas en los niveles bilateral, regional y global; el tercero es las estructuras y formas regionales de cooperación; el cuarto es los sistemas multilaterales como la OIM y, finalmente, se encuentra el marco legal internacional, especialmente las leyes sobre refugiados y derechos humanos. Estos pilares rigen aspectos de la migración y, al mismo tiempo, interactúan formal e informalmente entre ellos. Esta interacción es la que se ha incrementado en los últimos años y representa elementos importantes en la gobernanza y la cooperación en el tema migratorio.<sup>6</sup>

Uno de los espacios más importantes para el desarrollo de la gobernanza global de la migración internacional es el Foro Global sobre Migración y Desarrollo (FGMD). En los últimos cinco años, el FGMD ha buscado contribuir al establecimiento de una mayor coherencia en las políticas de migración y desarrollo en los niveles nacional, regional y global; fortalecer la capacidad de los Estados para enfrentar los retos y oportunidades que ofrece la migración y el desarrollo de manera más efectiva; y promover la cooperación internacional y la asociación entre los Estados y otros actores. Cada reunión anual, del FGMD, depende del entendimiento de los participantes sobre la complejidad de la relación existente entre la migración y el desarrollo. Al mismo tiempo ha creado una base para que los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil puedan enfrentar con mayor efectividad los retos de la migración y el desarrollo. A lo largo del tiempo el foro ha establecido la agenda global sobre migración y desarrollo, mediante un enfoque inclusivo y ha evolucionado en un proceso de construcción más que en una conferencia anual sobre el tema.<sup>7</sup>

En la versión de 2011 se discutieron los temas de movilidad laboral, desarrollo y migración irregular para establecer estrategias coherentes de migración y desarrollo, así como herramientas para políticas específicas sobre estos temas. El debate sobre la migración irregular y el desarrollo fue particularmente largo y permitió el diálogo entre países de origen, tránsito y destino sobre temas como protección de los derechos de los migrantes, aplicación de la ley y cooperación interestatal. La discusión sobre migración laboral y desarrollo buscó involucrar activamente al sector privado y se enfocó en cuestiones sobre el cuidado de los trabajadores, desarrollo de habilidades y la regulación del proceso de reclutamiento.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> International Catholic Migration Commission, "Connecting the Dots A fresh look at managing international migration, A report of the Conversations on the Global Governance of Migration", Octubre-Diciembre 2009, consultado el 17 de Julio de 2012, disponible en <http://www.icmc.net/pubs/connecting-dots>

<sup>7</sup> Global Forum on Migration and Development, "Report of the Proceedings"; *Fifth Meeting of the Global Forum on Migration and Development (GFMD)*, 1-2 Diciembre 2011, Ginebra, Suiza; consultado el 18 de Julio de 2012, disponible en <http://www.gfmd.org/en/docs/switzerland-2011>

<sup>8</sup> *Ibidem*.

El FGMD de 2011 buscó reforzar la consulta y cooperación con organizaciones internacionales en particular con el Grupo Global de Migración y la sociedad civil. Este espacio fue impulsado en la versión de 2010 y buscó establecer el intercambio de opiniones y perspectivas entre sus participantes. Este mecanismo se mantendrá en los siguientes foros, pero se identificó la necesidad de algunos ajustes para asegurar un mejor debate. El FGMD debe avocarse a mejorar su funcionamiento y consolidarse como la única plataforma global para la discusión de la agenda de la migración y el desarrollo, por ello el establecimiento del proceso de evaluación de las reuniones anuales es uno de los principales logros del foro de 2011.<sup>9</sup>

### **¿Qué tan cerca estamos de la gobernanza global de la migración internacional?**

Si bien es claro que desde 1999 se han hecho esfuerzos por construir un marco para la gobernanza global de la migración, todavía no se ha establecido del todo. Uno de los principales obstáculos para alcanzarla es la perspectiva que tienen los Estados sobre los asuntos migratorios. Actualmente sigue considerándose a la migración como una parte importante en el ejercicio de la soberanía nacional, donde el Estado tiene plena libertad en la toma de decisión sobre quienes pueden entrar y permanecer en su territorio.

Un segundo obstáculo es que los gobiernos nacionales, aunque reconocen que el problema migratorio no pueden resolverlo solos, no tienen la completa disposición para establecer canales de comunicación y cooperación con otros Estados. Asimismo algunos gobiernos solamente tienen una visión parcial y de corto plazo del problema, al preocuparse únicamente de una dimensión del mismo ya sea los emigrantes o bien de los inmigrantes a su país, pero no ven el problema en conjunto. Finalmente aún no se ha llegado a establecer la voluntad política de los diferentes actores que participan en el fenómeno migratorio para que se construya la sinergia suficiente que alinee los intereses de los Estados con los de otros actores para el establecimiento de la gobernanza global de la migración internacional.

Aún falta mucho por recorrer para que se establezca la gobernanza global de la migración internacional ya que no existen los suficientes incentivos que motiven a los Estados a librar estos obstáculos para lograr la gobernanza global de la migración. Si bien hay esfuerzos de diversos actores para lograrla, hasta el momento no se ha establecido un mecanismo viable para construirla.

---

<sup>9</sup> *Ibidem.*

## Reflexiones finales

La complejidad del fenómeno migratorio hace de él uno de los más serios problemas globales en la actualidad. La violación de los derechos humanos de los migrantes, la explotación laboral y sexual, las remesas, el tráfico de personas y muchos otros aspectos positivos y negativos generados por la migración son razones suficientes para que los gobiernos del mundo actúen conjuntamente y regulen la movilidad humana internacional. Si bien ningún gobierno está exento de ser afectado por algún aspecto del fenómeno migratorio, no existe la voluntad política suficiente y los incentivos necesarios para que los Estados se interesen en construir los mecanismos que se requieren para crear una gobernanza global de la migración. Aún hay muchas reticencias para construir el andamiaje global que otorgue un marco global a la migración internacional.

Hasta el momento, los principales actores en la construcción de esta gobernanza son los Estados. La capacidad de agencia de otras instancias como redes y organizaciones de migrantes, y los migrantes mismos, es muy limitada, por lo que el enfoque que se le da a las posibles soluciones es casi unidimensional. Los esfuerzos por crear la gobernanza por parte de la OIM y el FGMD, aunque muy valiosos, hasta el momento no perciben que la migración no termina en lo macro, que el papel de los migrantes individuales y de sus redes en el proceso migratorio es muy importante. Si resuelven que las estructuras macro sociales son solamente una parte del fenómeno y que existen otros actores en el mismo, entonces los enfoques meso y micro pueden ser muy útiles para redirigir la discusión y encontrar un camino que arribe a la gobernanza global de la migración.

Los gobiernos se han enfocado en no perder su soberanía a partir de esta misma perspectiva; es decir, siguen viendo a la migración como un fenómeno causado por situaciones macro y que debe ser resuelto a través de propuestas macro, cuando realmente en la migración internacional intervienen otros actores, con gran capacidad de agencia, que se mueven en los niveles meso y micro. Por ello, para alcanzar una gobernanza global de la migración se deben incluir a todos los actores del fenómeno y establecer una visión de conjunto, que atienda a las tendencias macro, pero que también identifique al migrante individual y las redes sociales a las que pertenece.



# REMESAS Y DESARROLLO: DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA MIGRATORIA GLOBAL

*Adriana Sletza Ortega Ramírez*

## Introducción

**E**n diversos foros mundiales sobre migración, uno de los temas centrales es las remesas. Las organizaciones económicas internacionales, particularmente el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) así como la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) promueven una visión optimista sobre estas transferencias monetarias y su impacto en el desarrollo de los países de origen de los migrantes.

En este contexto, este capítulo tiene como propósito discutir las principales premisas que dichas organizaciones internacionales promueven como “discurso oficial” sobre las remesas y las migraciones desde el enfoque de la gobernanza global debido a que este discurso constituye un importante eje de referencia para las políticas migratorias de los estados y la implementación de mecanismos internacionales en esta materia.

Con este propósito, el capítulo se divide en tres secciones. La primera está dedicada a las remesas como elemento de interés central para las organizaciones económicas internacionales en la geopolítica y geoeconomía mundial. La segunda sección esboza la situación contemporánea de los flujos migratorios y sus principales tendencias. La tercera y última parte analiza, desde la perspectiva de la gobernanza global, los mecanismos internacionales actuales que moldean el *statu quo* migratorio global contemporáneo así como los temas pendientes y los obstáculos que persisten en la agenda internacional sobre desarrollo y migración.

## Geopolítica y geoeconomía de las remesas

Las remesas son conceptualizadas por el FMI como “ingresos de los hogares provenientes de economías extranjeras”<sup>1</sup>. La OIM define a las remesas como “la suma de dinero ganado o adquirido por no nacionales, transferido a su país de origen” y el BM las define como la “suma de remesas de trabajadores, la remuneración de empleados y las transferencias de migrantes”<sup>2</sup>. Estos ingresos, transferencias y ganancias enviadas desde el extranjero, han recibido cada vez mayor atención de las organizaciones económicas internacionales a grado tal que para el FMI las remesas son un indicador clave en su Anuario Estadístico de Balance de Pagos (*Balance of Payments Statistics Yearbook*) y el BM publica anualmente su Informe sobre Migración y Remesas (*Migration and Remittances Factbook*).

Las remesas en la economía internacional han crecido de manera sostenida en la última década. Pasaron de 81 mil millones de dólares en el año 2000 a 325 mil en el año 2010<sup>3</sup>. Sin embargo, este crecimiento cuádruple de las remesas no se compara con el crecimiento de los flujos migratorios en el mismo periodo cuando se incrementó de 178 millones a 213 millones el número de migrantes en el mundo<sup>4</sup>, es decir, aproximadamente 20% y no 400% como las remesas.

Diversos especialistas han cuestionado las metodologías nacionales e internacionales de la medición de remesas ya que en estas transferencias se podrían estar contabilizando todo tipo de transacciones monetarias y no sólo las que realizan trabajadores migrantes a sus países y comunidades de origen<sup>5</sup>. En el caso de las mediciones internacionales, éstas presentan deficiencias porque dependen de los datos que reportan los bancos centrales e incluso existen países que no reportan oficialmente sus cifras de remesas<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> FMI, *Manual de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional* (Washington D.C: FMI, 2009), Consultado el 16 de Agosto, 2012, <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/bop/2007/bopman6s.pdf>

<sup>2</sup> IOM, *Glosario sobre Migración* (Ginebra, Suiza: IOM, 2006), consultado el 29 de Agosto, 2012, [http://publications.iom.int/bookstore/free/IML\\_7\\_SP.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/IML_7_SP.pdf); The World Bank, *Migration and Remittances Factbook 2011* (Washington D.C: The World Bank, 2011), consultado el 29 de Agosto, 2012, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf>

<sup>3</sup> The World Bank, *Migration and Remittances Factbook 2011* (Washington D.C: The World Bank, 2011), consultado el 25 de Agosto, 2012, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf>

<sup>4</sup> “United Nations Global Migration Database,” United Nations, consultado el 25 de Agosto, 2012, <http://esa.un.org/unmigration/>

<sup>5</sup> En México en el periodo de 2006 a 2008 hubo un debate importante sobre si el Banco de México contabilizaba como remesas ingresos de pequeños negocios y de actividades ilícitas como el narcotráfico, ver Rodolfo Tuirán, Jorge Santibáñez y Rodolfo Corona, “El monto de las remesas familiares en México: ¿Mito o realidad?”, *Papeles de Población* 50 (2006): 160.; Alejandro I. Canales, “Las cifras sobre remesas en México. ¿Son creíbles?”, *Migraciones Internacionales* 15, no. 4 (2008): 5-35.

<sup>6</sup> Algunos de estos países son Canadá, Qatar, Singapur, Emiratos Árabes Unidos, Afganistán, Cuba y Turkmenistán.

El BM enfatiza constantemente la comparación de las remesas con otros ingresos externos tales como la Ayuda Oficial al Desarrollo, la Inversión Extranjera Directa, la Deuda Privada y Acciones en Cartera. Incluso, el BM resalta la “flexibilidad” de las remesas respecto a los otros ingresos externos en coyunturas económicas desfavorables, tales como la crisis mundial en 2008. En ese contexto, las remesas para el año 2009 sólo disminuyeron 5.5% y se recuperaron rápidamente en 2010; mientras que el descenso de la deuda privada y los flujos de inversiones de cartera en el mismo periodo fue de 46% y la inversión extranjera directa disminuyó 40%. Esto es indicativo de que los factores que impulsan las remesas, a diferencia del resto de los ingresos externos, no son puramente económicos ni están determinados por las condiciones de los mercados de trabajo en los que están insertos los remitentes, sino que también intervienen factores de vinculación social y emocional de tipo transnacional entre los migrantes, sus hogares y comunidades en los países de origen, incluso en momentos económicos difíciles.

Por otro lado también, las organizaciones internacionales subrayan la importancia de las remesas para ciertas economías constituyendo un porcentaje significativo del PIB. Por ejemplo, los datos del BM para 2009 revelan que los cinco países para los cuales las remesas son más significativas son: Tayikistán (35%), Moldava (31%) Tonga (28%), Lesoto (25%) y Nepal (23%). Sin embargo, la correlación remesas y PIB es engañosa ya que estos ingresos se producen “externamente” y no en la economía interna; además de que estos ingresos externos difícilmente podrían ser generados en la economía interna por estos mismos trabajadores en caso de que no hubiesen emigrado.

Igualmente, se insiste en el papel de las diásporas como factor de desarrollo a través de la inversión de remesas. Las diásporas son grupos emigrados organizados en redes y asociaciones que mantienen vínculos y conexiones transnacionales con sus países de origen. Las diásporas son conceptualizadas desde el Banco Mundial como “fuente de capital, comercio, inversiones, conocimientos y transferencias tecnológicas.”<sup>7</sup>

Constantemente, el FMI y el BM auspician la publicación de diversos estudios comparativos de diásporas exitosas y buenas prácticas para promover el papel económicamente activo de las diásporas en sus países de origen. Incluso la OIM recientemente publicó *El Manual de la Diáspora. Desarrollando un Mapa de Ruta para Comprometer a las Diásporas en el Desarrollo* (The Diaspora Handbook)<sup>8</sup>. Las premisas y recomendaciones de estos organismos interna-

<sup>7</sup> Banco Mundial, *Migration and Remittances Factbook 2011* (Washington D.C: The World Bank, 2011), consultado el 25 de Agosto, 2012, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf>

<sup>8</sup> Dovelly Rannveig y Kathleen Newland, *Developing a Road Map for Engaging Diasporas in Development. A Handbook for Policymakers and Practitioners in Home and Host Countries* (Washington D.C & Suiza: IOM & Migration Policy Institute, 2012), consultado el 30 de agosto, 2012, <http://www.migrationpolicy.org/pubs/thediasporahandbook.pdf>



cionales inciden directamente en que los gobiernos sobrevaloren y sobrestimen el papel de las personas migrantes y sus divisas, que sean optimistas respecto a la emigración así como sus beneficios y que continúen insistiendo en “la inversión” de remesas. Por lo anterior, es importante subrayar que si bien estos ingresos permiten que los hogares receptores puedan satisfacer necesidades inmediatas de educación, salud y en algunas ocasiones ayudar a la creación o expansión de pequeños negocios, el riesgo para las economías es generar dependencia de las remesas.

Concretamente las localidades que reciben remesas durante periodos considerables son susceptibles a efectos negativos tales como inflación, ya que las divisas encarecen el costo de productos y servicios así como de la mano de obra local y el aumento de la privación relativa en hogares no migrantes. Específicamente en los ámbitos rurales puede ocurrir el acaparamiento de tierra improductiva que incluso puede generar mayores presiones para la emigración internacional.<sup>9</sup>

Además, los datos de remesas esconden el drama de la pérdida de los mejores recursos humanos a causa de la emigración. La migración laboral internacional es selectiva, no todas las personas migran o tienen los medios para hacerlo. La teoría migratoria desde el enfoque de economía neoclásica indica que el grado de selección positiva entre los migrantes se incrementa con el grado de dificultad de los obstáculos intervinientes en la migración.<sup>10</sup> Es decir, entre más difícil sea el proceso migratorio, las personas que deciden migrar son comparativamente mejores que los no migrantes ya que aquellos que migran, viven y trabajan en un país extranjero logran vencer numerosos obstáculos.

La pérdida de valiosos recursos humanos por la vía migratoria es aún más dramática en pequeños países en desarrollo. Por ejemplo, en el Caribe se ubican siete de los diez países con mayor emigración de personas que cuentan con educación terciaria: Guyana (89%), Granada (85.1%), Jamaica (85.1%), San Vicente y las Granadinas (84.5%), Haití (83.6%), Saint Kitts y Nevis (78.5%) y Santa Lucía (71.1%).<sup>11</sup>

Sin embargo, desde los organismos internacionales, se propone estimular la emigración de alta calificación y resaltar sus aspectos positivos. No considerarla como una “pérdida de cerebros” sino promover la “ganancia de cerebros” (*braingain vs. braindrain*) a través de esquemas de colaboración profesional a distancia y/o temporal en el país de origen. Así, los países en desarro-

<sup>9</sup> Jorge Durand y Douglas Massey, *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, (México D.F.: Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Ángel Porrúa, 2003), 35-36.

<sup>10</sup> Everett S. Lee, “A Theory of migration,” *Demography* 3 (1966): 47-57.

<sup>11</sup> Banco Mundial, *Migration and Remittances Factbook 2011* (Washington D.C.: The World Bank, 2011), consultado el 25 de agosto, 2012, <http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/Factbook2011-Ebook.pdf>

llo, en teoría, no pierden recursos humanos a través de la emigración, sino que por el contrario ganan capacitación de alto nivel competitiva internacionalmente.

Por otra parte, no se debe perder de vista que en la práctica los grandes beneficiarios de las remesas son las empresas financieras que hacen las transacciones (las remeseras), así como aquellos gobiernos que cobran impuestos por este concepto tanto en el envío como en la recepción. Las empresas remeseras son parte de la llamada “industria de la migración”<sup>12</sup>, que incluye a todos los agentes y actores económicos que generan ganancias de negocios (lícitos e ilícitos) alrededor del proceso migratorio. Las transferencias de dinero de un país a otro están dominadas, por un lado, por los bancos comerciales —que mundialmente son quienes cobran las tasas más altas con un promedio de 13.86% en 2011— así como también por empresas que tienen como negocio principal a las remesas internacionales.

Si bien se han reducido significativamente los costos, diversos factores mantienen aún altos los costos en las remesas internacionales en algunas regiones y países, entre ellos la falta de competencia, los abusos en los cobros de las cuotas por transacción así como a través de una sobrevaluación del tipo de cambio, el hecho de que pocos migrantes puedan realizar envíos a través de una misma institución financiera o sus asociados y el hecho de que aún persiste una baja utilización de nuevos medios electrónicos como el Internet o los teléfonos celulares para enviar remesas.

## Cambiantes flujos migratorios

Las dinámicas migratorias están ligadas a la configuración de la economía internacional, especialmente aquellas migraciones que tienen motivación laboral y tienen su origen en expectativas para mejorar la ganancia salarial. Los flujos de inmigración entre 1970 y el año 2005 crecieron rápidamente en los países con mayor ingreso pertenecientes a la OCDE. Sin embargo, si bien actualmente los flujos migratorios mundiales más significativos son recibidos por países de altos ingresos, también existen flujos significativos Sur-Sur. En su reporte de 2011 sobre Remesas, el Banco Mundial enfatizó que los flujos migratorios Sur-Sur eran los más importantes en el ámbito mundial, aunque en términos globales los datos migratorios no corroboran esta afirmación.

---

<sup>12</sup> Stephen Castles y Mark Miller, *La era global de las migraciones. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, (México D.F.: Cámara de Diputados LIX Legislatura, UAZ, INM, Fundación Colosio y Miguel A. Porrúa, 2004), p. 144.

Del total de los migrantes en el mundo en el año 2010, calculado en 215.8 millones de personas, 109.5 millones de inmigrantes radican en los países OCDE y 25.7 millones más en países de ingreso alto no pertenecientes a esta organización, lo cual suma 135.2 millones. De hecho, en la categoría de países de altos ingresos no OCDE se encuentran las monarquías del Golfo Pérsico que en general mantienen porcentajes de inmigración muy altos respecto a su población nativa, por ejemplo: Qatar (87%), Emiratos Árabes Unidos (70%) y Kuwait (69%) donde hay numerosas colonias de expatriados y existe una demanda persistente de trabajo inmigrante.

Finalmente, el panorama migratorio mundial sigue reflejando la desigualdad entre países y regiones; y falsamente, el Banco Mundial intenta reflejar a las migraciones internacionales como un problema “del Sur” cuando se trata de un fenómeno global que requiere repuestas globales, aunque en la práctica es administrado a través de mecanismos transregionales, regionales, bilaterales o unilaterales. Por ejemplo, en algunas regiones la integración de mercados comunes ha incluido la libre circulación de personas como en el caso de la Unión Europea el Acuerdo Schengen en vigor desde 1995 y en el Mercosur a partir de 2002 un Área de Libre Residencia con derecho a trabajar. Por otro lado, también existen los llamados procesos regionales consultivos en migración (RCP por sus siglas en inglés), estos procesos no son vinculantes y por lo tanto tienen grados variables de institucionalización, seguimiento y compromiso de los Estados.

En materia bilateral, algunos Estados han logrado acuerdos o asociaciones (*partnerships*) en materia migratoria. Los países europeos son los que más han impulsado estos mecanismos especialmente con países africanos para legalizar y ordenar sus flujos migratorios. Actualmente, los “*partnerships*” han evolucionado para involucrar a actores diversos, especialmente a organizaciones civiles e incluso empresas privadas!<sup>13</sup>

## Los retos de la gobernanza global en materia migratoria

En los últimos cinco años, desde 2007, las Naciones Unidas han impulsado un nuevo foro de discusión para vincular la agenda migratoria y de desarrollo: el Foro Global de Migración y Desarrollo (GFMD por sus siglas en inglés) con el objetivo de que en 2013 se lleve a cabo el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo en la Asamblea General de la ONU 2013 (HLD) que en 2006 ya había sido propuesto.

---

<sup>13</sup> Ver Rahel Kunz, Sandra Lavenex y Marion Panizzon (eds.), *Multilayered Migration Governance. The Promise of Partnership*, (Londres: Routledge, 2011).

Estos foros, si bien son gubernamentales, consultivos y no vinculantes, han abierto la posibilidad de reuniones paralelas de sociedad civil donde se congregan representantes de organizaciones de migrantes, fundaciones y organizaciones de defensa de derechos de migrantes así como académicos especialistas. Los foros paralelos tales como las Jornadas de la Sociedad Civil, la Acción Global de los Pueblos (GPA por sus siglas en inglés), el Foro Social Mundial de las Migraciones así como el Tribunal Internacional de Conciencia de los Pueblos en Movimiento han sido espacios que han permitido abrir la discusión de las problemáticas a través de perspectivas integrales y generar iniciativas no sólo impulsadas por gobiernos sino por los diversos actores involucrados de manera más horizontal.

Si la gobernanza global implica precisamente un entramado de vinculaciones políticas, de acciones, procedimientos y mecanismos, reglas y normas formales e informales acordadas entre diversos actores que aspiran a ser cada vez más inclusivas y democráticas con el fin de resolver problemáticas comunes en el planeta y promover la cooperación en la ausencia de una autoridad central, estos foros en materia migratoria y desarrollo son espacios que proponen una situación migratoria mundial alternativa a la que existe actualmente que se caracteriza por su segmentación y selectividad.

La OIM publicó en 2008 su reporte anual sobre migración al que tituló *Managing Labor Mobility in the Evolving Global Economy*. El concepto clave del reporte fue la “gestión migratoria internacional” que también es impulsada por la Organización para la Seguridad y Cooperación de Europa (OSCE) y ha generado discusión por su enfoque intervencionista, funcionalista y legitimador de las políticas migratorias actuales.<sup>14</sup> Sin embargo, si bien los países pueden aspirar a generar políticas migratorias basadas en el concepto de la “gestión”, la gobernanza implica aspirar a mayor democratización, participación social y horizontalidad!<sup>15</sup> Tras las discusiones en los diversos foros, actualmente la agenda internacional sobre desarrollo y migración implica:

- 1) Atender las causas de las migraciones, especialmente los problemas del desarrollo y la desigualdad relativa. Las migraciones deben ser una opción y no una necesidad. La base fundamental es garantizar el derecho a no migrar, el derecho al desarrollo así como a un empleo digno.

---

<sup>14</sup>Ver Martin Geiger y Antoine Pecoud(eds.), *The Politics of International Migration Management*, (Londres: Palgrave Macmillan, 2010).

<sup>15</sup> Guy Peters, “Cambios en la naturaleza de la administración pública: De las preguntas sencillas a las respuestas difíciles,” en María del Carmen Pardo(comp.), *De la administración pública a la gobernanza*, (México D.F.: Colmex), p. 92; Luis Aguilar Villanueva, “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis,” *Revista Frontera Norte* 22, no. 43 (2010): pp. 187-213; James Rosenau, *Distant Proximities. Dynamics beyond Globalization* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2003), p. 393.

- 2) Garantizar los derechos de los migrantes y su protección en los distintos espacios geográficos involucrados en el proceso migratorio: en los contextos de salida, tránsito y destino. Los derechos humanos y civiles requieren situarse en el centro de las políticas migratorias; especialmente es necesario promover la inclusión, la cohesión social y el acceso a servicios locales.
- 3) Incluir a las personas migrantes en la toma de decisiones sobre políticas migratorias y programas públicos relacionados. La representación política de los migrantes, darles voz y voto sobre las decisiones que les afectan, es esencial en el mejoramiento de sus condiciones y de su inserción.
- 4) Diseñar e implementar políticas migratorias regionales y nacionales bajo enfoques de integralidad, transversalidad temática y generacional.
- 5) No considerar a la migración en sí misma como desarrollo, ni a las remesas y las diásporas como fuentes inagotables de financiamiento.
- 6) Promover alianzas y acuerdos entre diversos sectores sociales locales, nacionales, regionales y globales así como distintos órdenes de gobierno y poderes en los Estados para implementar iniciativas que promuevan la inclusión social de los migrantes y sus familias así como su participación activa y directa en el desarrollo local.

Sin embargo, los principales obstáculos son los siguientes:

- 1) Los principales instrumentos contemporáneos de Derecho Internacional en materia migratoria, especialmente la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias, tienen un bajo índice de ratificación por parte de los estados miembros de la ONU.<sup>16</sup>
- 2) No existen políticas migratorias integrales nacionales y tampoco en el ámbito regional; la integralidad y transversalidad de las políticas migratorias siguen siendo conceptos abstractos.

---

<sup>16</sup> Los que cuentan con mayor ratificación son los relativos a refugiados: la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967. Por su parte, los protocolos sobre Trata y Tráfico de Personas del año 2000, ambos tienen menor índice de ratificación que los instrumentos internacionales de protección a refugiados; y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y sus Familias es el instrumento con menor ratificación.

- 3) Las diversas instancias de Naciones Unidas en materia migratoria cooperan de manera limitada, en ocasiones compiten entre ellas y ninguna ejerce un liderazgo visible en los Foros sobre Migración y Desarrollo hacia el Diálogo de Alto Nivel, con excepción del ACNUR aunque sólo para asuntos sobre refugiados.<sup>17</sup>
- 4) Los mayores países receptores de inmigración no están interesados en una mayor cooperación internacional en materia migratoria en el ámbito multilateral; prefieren gestionar sus flujos migratorios mayormente de manera unilateral, bilateral y escasamente de manera regional.

Adicionalmente, no debe perderse de vista que en países con altas tasas de inmigración, esta población es estructuralmente importante. En muchos países europeos así como en Australia, Canadá y Estados Unidos, se presenta una tendencia en la disminución de las tasas de fecundidad al tiempo que la esperanza de vida aumenta. A esto se suma el hecho de que las mujeres migrantes tienen comparativamente más hijos, lo cual resulta en que las poblaciones inmigrantes sean un componente fundamental de los sistemas de pensiones y sistemas fiscales en el largo plazo en muchos países desarrollados.<sup>18</sup>

## Reflexiones finales

El debate central se ubica entre la agenda deseable y los obstáculos que condicionan la situación actual de las migraciones y el poco avance de la agenda de desarrollo subyacente. La gobernanza global de las migraciones actual está mayormente determinada por las soberanías, no está regulada por una sola estructura multilateral<sup>19</sup> y en la práctica dominan los flujos migratorios que son funcionales para las economías nacionales mientras los esquemas de cooperación bilateral y regional son limitados.

<sup>17</sup>Ver Laura Barnett, "Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime," *UNHCR Working Paper 54* (2002), consultado el 5 de septiembre de 2012, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ff54f442.html>"; Cecilia Imaz, "La sociedad civil organizada en la construcción de un marco internacional sobre migración y desarrollo" en Carlos Heredia y Rafael Velázquez (eds.), *Perspectivas Migratorias II. La agenda pendiente de la migración*, (México D.F.: CIDE, 2012), p. 98.

<sup>18</sup> Los países europeos con mayor número de inmigrantes comparado con su población tales como Suiza, Alemania, Bélgica, España e Italia las tasas de fecundidad por mujer se mantienen por debajo del 2.1 que es la tasa de reposición demográfica, esto ocurre también en Canadá y en Australia con tasas de 1.59 y 1.77 respectivamente. En el caso de Estados Unidos, la tasa de fecundidad global es de 2.06 y es altamente significativo que a partir de 2011 más del 50% de los niños que nacen anualmente pertenecen a las llamadas minorías "étnicas" y "raciales"; en esta misma tendencia, Francia, Irlanda y Reino Unido en los últimos años han presentado incrementos en sus tasas de fecundidad por mujer, pero este crecimiento se ubica en poblaciones inmigrantes.

<sup>19</sup> Alexander Betts, ed., *Global Migration Governance*, (Oxford: Oxford University Press, 2001), 1-2.

Si bien el mundo está atestiguando, en palabras de Stephen Castles y Mark Miller “la era global de las migraciones”<sup>20</sup> y existe una tendencia mundial hacia mayor diversidad y mestizaje de las sociedades, en la práctica la gestión migratoria internacional se resuelve mayormente en los espacios soberanos donde la administración de flujos se caracteriza por su selectividad y escasa cooperación internacional. Mientras tanto, organismos internacionales como el FMI, el BM y la OIM siguen promoviendo su visión positiva de la emigración, las remesas y las diásporas como motor de desarrollo en los países subdesarrollados. Este modelo de desarrollo basado en la exportación de mano de obra flexible y la transferencia transnacional de divisas es un componente fundamental del mantenimiento del *statu quo* de un mundo globalmente segmentado y desigual.

---

<sup>20</sup> Stephen Castles y Mark Miller, *La Era Global de las Migraciones. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, (México D.F.: Cámara de Diputados LIX Legislatura, UAZ, INM, Fundación Colosio y Miguel A. Porrúa, 2004), p. 144.

# TRATA DE PERSONAS Y GOBERNANZA GLOBAL

*Oscar Arturo Castro Soto*

## Introducción

La trata de personas es un delito reconocido en el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Adoptado por la Asamblea de las Naciones Unidas en su Resolución 55/25 el 15 de noviembre de 2000, en Palermo, Italia). De acuerdo al Protocolo:

- a) Por “trata de personas” se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos;
- b) El consentimiento dado por la víctima de la trata de personas a toda forma de explotación intencional descrita en el apartado a) del presente artículo no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados en dicho apartado;
- c) La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciados en el apartado a) del presente artículo;
- d) Por “niño” se entenderá toda persona menor de 18 años.



El Protocolo, además de definir la trata de personas, insta a los Estados a que lo ratifiquen, a reformar los códigos penales para tipificar este delito, crear leyes para prevenirlo y políticas públicas para atender a las víctimas, sean nacionales o extranjeras. El Protocolo reconoce que éste es un delito que puede presentarse al interior de las fronteras de un país, o ser de carácter transnacional. Reconoce también que está vinculado con otros fenómenos de crimen organizado como el narcotráfico y el tráfico de armas y que responde a una dinámica de flujo global de personas.

La estructura del presente texto toma como referencia la confrontación de dos lógicas para el abordaje de la trata de personas como un problema de gobernanza global. La primera se estructura desde un pensamiento lógico deductivo que pone énfasis en los compromisos internacionales. La segunda pone acento en los casos y posibilidades concretas de acceso a la justicia para las víctimas de este delito. La propuesta central del artículo es sostener un abordaje de la trata de personas como problema complejo y desde una perspectiva sistémica<sup>1</sup>.

## Trata de personas desde la gobernanza global

Desde la perspectiva de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional y sus protocolos, el combate a la delincuencia organizada transnacional responde a una lógica de gobernanza global. Los Estados reconocen que el crimen organizado en sus modalidades de tráfico ilícito de migrantes, tráfico de armas y de estupefacientes y trata de personas son fenómenos que trascienden las fronteras de los distintos países y se configuran frecuentemente de manera concatenada en la era global.

La trata personas, al igual que los demás fenómenos de delincuencia organizada, responde a una dinámica de acumulación capitalista y juega con las reglas del mercado global imperante. Se trata de obtener la mayor ganancia en el menor tiempo posible a través de la captación, traslado y explotación de personas. Atiende a fenómenos concatenados de búsqueda de materia prima, transformación, distribución y venta de mercancía; y por supuesto obtención de ganancias<sup>2</sup>. En este caso, estamos hablando de personas que se ven envueltas en situaciones de explotación de sus cuerpos y de sus energías.

<sup>1</sup> Rolando García, *Sistemas complejos*, (Barcelona: GEDISA, 2006).

<sup>2</sup> Oscar Castro, "Acceso a la justicia y trata de personas", en *Trata y Tráfico de personas, actualidad y desafíos desde la academia y la sociedad civil en México*, (México: IDHIE-UIAP, 2012), p. 20.

En un mundo globalizado, el capitalismo además ha configurado un sistema de oferta y demanda, propiciando el flujo de materias primas y mercancías de un lugar a otro con las menores restricciones arancelarias y con la mayor rentabilidad para las empresas. El desarrollo de las tecnologías de la información crea además nuevos consumidores globales y mecanismos de explotación de carácter virtual. Las ofertas de empleo, de movilidad para el trabajo y de consumo, lejos de disminuir, se incrementan en la medida en que se multiplican las ganancias para quienes ostentan algún tipo de actividad productiva o comercial. Por otro lado, la dinámica publicitaria del consumo masivo o privado de bienes y servicios se ve beneficiada por las transacciones virtuales y financieras que se hacen a través de la *web*.

Los productos, bienes y servicios que ofrece el crimen organizado a nuestras sociedades no escapan de esta dinámica de acumulación capitalista y aprovechan las enormes ventajas que les brindan los Estados nacionales a las empresas multinacionales para hacer sus transacciones financieras, utilizar las ventajas de las tecnologías de la información y restringir los derechos de los trabajadores y/o de los pueblos para el desarrollo de sus actividades económicas.<sup>3</sup> La diferencia es que, tratándose de la delincuencia organizada, las actividades que realiza son ilegales: la producción, traslado y venta de drogas, armas, personas para diversos fines de explotación.

Estos fenómenos llegan a desestabilizar pueblos, ciudades y países enteros por la dinámica coercitiva y de corrupción con la que desarrollan sus actividades. Se mueven enormes cantidades de dinero en la llamada industria del sexo, la explotación sexual o la pornografía infantil, entre otras formas de explotación, y se utilizan métodos coercitivos para mantener a las personas en situación de explotación permanente. La delincuencia organizada satisface una demanda, violenta reglas y normas de convivencia y corrompe autoridades para el desarrollo de sus fines de explotación y rentabilidad. Con frecuencia, como hace la dinámica empresarial, combina las diversas facetas delictivas con el objetivo de satisfacer los mercados. Drogas, armas, mujeres y niños para la explotación sexual son giros comerciales de una misma dinámica de mercado global, ilícita e inmoral.

La Convención de Palermo y sus protocolos dan cuenta del reconocimiento de esta nueva dinámica mundial del crimen organizado y del riesgo latente para la gobernanza global. Insta a los Estados a crear leyes para combatirla y mecanismos bi y multilaterales para su erradicación. En América Latina, prácticamente en todos los países existe una ley específica para com-

---

<sup>3</sup> IDHIE, *Mesoamérica, lugar de verdad liberadora*, Segundo Informe del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, Universidad Iberoamericana Puebla, 2012, p. 15.

batir la trata de personas y se ha tipificado el delito siguiendo las directrices de la definición establecida en el Protocolo. Las leyes aprobadas han sido elaboradas sobre la base de tres premisas fundamentales: a) prevenir el delito a través de campañas públicas, b) perseguir a los delincuentes y aplicar las penas impuestas en las tipificaciones de los códigos penales y, c) atender a las víctimas con dispositivos específicos de restauración de sus derechos de acuerdo a la concepción de asistencia que se tiene en cada país.

En países como México, los centroamericanos, Colombia, Perú y Brasil, el problema del combate a la trata de personas se hace bajo el reconocimiento de que el crimen organizado está dominado también por los cárteles del narcotráfico, las subversiones y la migración internacional. La gobernanza local se ha visto afectada por diversos factores y la dinámica global del crimen organizado, y su violencia social se ha instaurado por encima de los retos de gobernanza local. Los problemas de gobernabilidad que se reflejan en estos países parecen requerir algo más que políticas de combate al crimen organizado: reformas estructurales en los sistemas de procuración, administración de justicia y restitución de derechos de las víctimas y sus familias.

Por otro lado, la dinámica de gobernanza de los países de América Latina no puede pensarse sin las directrices que pretende dictar Estados Unidos sobre el combate al crimen organizado transnacional, su lucha antiterrorista y sus políticas migratorias. El Departamento de Estado de ese país emite, año con año, un informe sobre la situación que guarda el combate a la trata de personas y clasifica en un índice el grado de cumplimiento de los Estados nacionales en el mundo. En América Latina, se encuentra íntimamente ligado a su plan de seguridad hemisférica y al Plan Mérida y su Programa Mesoamérica. Las políticas migratorias restrictivas y de seguridad de ese país hacen de México un lugar privilegiado para su concepción de gobernanza global, siendo este país su principal frontera de contención de migración irregular, trasiego de estupefacientes y trata de personas. Lo que pareciera un esfuerzo de gobernanza global se traduce en imposición de políticas de gobernanza local para seguridad de la soberanía de un solo país.

### **Trata de personas, derechos humanos y acceso a la justicia**

La otra cara de la moneda para el abordaje de la trata de personas es la perspectiva de derechos humanos y acceso a la justicia. Pudiera parecer una perspectiva inductiva que parte de la ubicación de casos específicos de violaciones a los derechos humanos o de víctimas del delito de trata de personas para ubicar cómo pueden acceder a la justicia con los mecanismos existentes y

las definiciones legales y de políticas públicas que un país ha establecido para su combate. Sin embargo, el problema es más complejo que poseer leyes para combatir la trata de personas, disposiciones punitivas para castigar a los delinquentes y programas de atención a las víctimas. Se trata aquí de las dificultades que enfrentan los países para armonizar las leyes y los retos que se les presentan conforme a los rápidos avances que experimenta la sociedad en todos los sentidos, y al mismo tiempo que se experimentan formas complejas de enfrentar la realidad y evadir estas disposiciones por parte de los perpetradores y el crimen organizado. La delincuencia organizada se vuelve dinámica y con estructuras sistémicas complejas que permiten evadir todo tipo de disposiciones y llegar a instaurarse en una sociedad con la consigna de normalizar, como consumo, la relación de la sociedad con las actividades ilícitas: drogas, sexo, explotación laboral, pornografía infantil, servidumbre doméstica y otras formas de explotación.

Esta forma de normalización de las actividades y relaciones en la vida cotidiana contrasta con la forma en que se combate el crimen organizado y se sataniza a las personas que sufren de esas formas de explotación. Las prostitutas, los migrantes irregulares, los niños en situación de calle, las mujeres desaparecidas o las trabajadoras domésticas son estigmatizados por la dinámica del combate al crimen organizado, pues se consideran también eslabones de una cadena delincencial a gran escala. El combate deductivo (la aplicación de la ley y sus políticas) llega hasta ellos de manera directa por ser la parte visible y terminal de la cadena.<sup>4</sup> El Protocolo de Palermo ha puesto atención a ello. Las campañas de prevención y políticas de atención los han convertido en víctimas de un delito, no sin dejar de definirlos con este nuevo estigma. Se reconocen como víctimas que consienten su propia explotación y requieren de atención directa de parte del Estado. Se crean programas para su “reinserción a la sociedad”, refugios y modelos de atención para que superen su estatus de víctima y puedan vivir sin este flagelo en su historia personal.

No obstante estos avances, los Estados enfrentan nuevos problemas complejos con estructuras caducas. La explotación está a la vista de todas las sociedades. Las víctimas se cuentan por miles. Los casos se multiplican una vez que se logra ver que son seres humanos a los que se les han negado los derechos humanos. Un enfoque de derechos humanos comienza por reconocer la existencia de situaciones inadmisibles para cualquier ser humano. Es así como se llega a consensos morales negativos: la trata de personas es inadmisibles para los seres humanos y por lo tanto hay que erradicarla, como la experimentación

---

<sup>4</sup> IDHIE, *Hacerse cargo de la realidad*, Primer Informe del Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, Universidad Iberoamericana Puebla, 2011.

médica, la tortura, o la privación de los medios de subsistencia y otras formas aberrantes de negación de los derechos más elementales. Y es así como se llega también a la instauración de acciones afirmativas de combate, leyes, políticas y mecanismos de acceso a la justicia. Sin embargo, los operadores de justicia no cuentan con estructuras suficientes y confiables para procesar el caudal de casos y situaciones que se pueden tipificar como trata de personas. Su formación deductiva tiende a calificar el delito de forma textual y a priorizar las definiciones por encima de las personas, y con esto encuadrar las situaciones en un delito tal y como esté definido para así evitar tener que recibir y procesar el caudal, y a la vez inhibir la denuncia.<sup>5</sup>

Esto pasa con el delito tipificado de trata de personas en los códigos penales. Al ser un delito continuado en el que se presentan muchos delitos contenidos en un proceso delictivo, los operadores de justicia y los jueces tienen que comprobarlos todos de forma concatenada para hacer justicia. Generalmente hacen recaer la carga de la prueba en quien denuncia. Es decir, los procesos judiciales se centran en el testimonio de la víctima para comprobar que la capturaron, la trasladaron y la explotaron de una determinada forma.

Una víctima y sus abogados, si es que cuenta con ellos, tienen que defenderse de quienes se supone deben de representarla y de los propios delincuentes y en el mejor de los casos hacer uso de las instancias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos una vez que hayan agotado las instancias de cada país. Los sistemas jurídicos son casuísticos, como si las violaciones a los derechos humanos o las víctimas de los delitos fueran excepciones en una sociedad armónica en la que se pueden procesar uno por uno los casos de personas que “infortunadamente” se vieron envueltas en ellas. Sin embargo, la realidad es otra. La delincuencia organizada se rige por otros códigos y por una dinámica distinta, como anotamos antes, y su combate no puede hacerse solamente mediante el acceso a la justicia de las víctimas y el desmantelamiento de bandas criminales. Se requiere además, para la gobernanza global, acciones de gobernanza local que apunten al reconocimiento complejo de las situaciones de crimen organizado en los países y de las precariedades estructurales de los sistemas de procuración de justicia, que son problemas adicionales para la ciudadanía. La sociedad civil de países como México o Colombia han demostrado que no es suficiente tener tipificados los delitos y poseer políticas de seguridad local vinculadas a la seguridad hemisférica, sino que se requiere de reformas estructurales en los sistemas jurídicos y de formas complejas de diagnosticar los problemas de combate al crimen organizado. Son países que por sus propias dinámicas históricas y por la imbricación de problemas

---

<sup>5</sup> Castro y Pastor (coordinadores), *Acceso a la justicia para mujeres y niños víctimas de trata*, UIAP, CONACYT, CAM, 2010.

sociales como la migración o el desplazamiento por conflictos armados, con la dinámica de redes de trata o narcotráfico, han sufrido una violencia social de enormes dimensiones. Por ello, las víctimas se encuentran en situaciones indefinibles en los códigos: desapariciones, ejecuciones, trata, tráfico, etcétera. Ambos países han avanzado en la discusión de una Ley General de Víctimas, reconociendo el derechos de las personas a ser asistidas de manera especial por el Estado. No sólo en su proceso jurídico para procesar a los perpetradores, sino también en el de restitución del ejercicio de sus derechos y ampliando las definiciones de víctimas a familiares y denunciantes, y bajo principios de acceso a la justicia, al debido proceso, la debida diligencia, la reparación del daño y la garantía de no repetición.

## Conclusiones

En síntesis, la trata de personas es un problema complejo de delincuencia organizada nacional o transnacional que vulnera los derechos humanos de las personas e implica un reto de gobernanza para los Estados nacionales y la sociedad global. Es definida por el derecho positivo como un delito y tiene implicaciones legales y de políticas públicas para los países que signan la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos. Los gobiernos se obligan a combatir la trata de personas a través de la persecución de los delincuentes, la prevención social y la atención de las víctimas.

Sin embargo, la lógica de los traficantes de personas es de acumulación capitalista. Buscan la mayor ganancia en el menor tiempo posible a través de la captación, traslado y explotación de las personas. Por tanto es un fenómeno dinámico, ilegal e inhumano que experimenta la clandestinidad y una mutación permanente de formas de operación y corrupción de las estructuras gubernamentales y las sociedades donde se instauran. Los Estados nacionales no están preparados para combatir este fenómeno con soluciones deductivas de causa-efecto, —ni legales, ni preventivas, ni de protección de las víctimas—, si no diagnostican el problema en su complejidad e implementan medidas más sofisticadas y estructurales para su combate, que necesariamente tocarían los intereses de una dinámica de privilegios de quienes acumulan sus capitales y explotan a las personas de forma legal al amparo de las instituciones del Estado.

Lo mismo puede decirse del acceso a la justicia. Mientras los sistemas de procuración y administración de justicia no experimenten los cambios estructurales que las sociedades les están demandando por esta nueva realidad en extremo polarizada de violencia e inseguridad, el principio de acceso a la justicia quedará más lejano aún: lograr la reparación del daño y la mayor restitución del ejercicio de los derechos de las víctimas y sus familiares en el menor tiempo posible; lo que implica perseguir y procesar a los delincuentes con los principios de debido proceso y debida diligencia y restituir los derechos de las víctimas con el establecimiento de políticas que garanticen la no repetición y juicios ágiles y expeditos que no hagan recaer en ella la carga de la prueba. Lo mismo que debería pedirse para cualquier víctima de cualquier delito.

# GÉNERO Y GOBERNANZA GLOBAL

*Mónica Trujillo López*

## Introducción

La gobernanza global ha permitido la interacción de distintos actores para buscar soluciones a problemas que van más allá de las fronteras de los países como el de los derechos humanos. Sin embargo, la relevancia que se les ha dado a actores tradicionales como los Estados y a las organizaciones intergubernamentales (por mencionar algunos) frecuentemente ha dejado de lado la contribución que otros actores de la sociedad civil transnacional –como las organizaciones no gubernamentales (ONGs)– han hecho para que la gestión de dicha gobernanza sea más equitativa, especialmente en el caso de las mujeres. Es necesario notar que dicha equidad no se puede atribuir de manera general a la acción de las ONGs y otros movimientos transnacionales de la sociedad civil, puesto que los sesgos de género han estado presentes incluso en dichas organizaciones en las que es constante una visión masculina de los temas. Por tal motivo, este apartado tiene por objetivo destacar la contribución que la organización de feministas y mujeres ha tenido en la gestión de sus derechos a través del enfoque de género y la organización de redes transnacionales. El argumento es que, sin ambas, los sesgos de género en la gobernanza global serían todavía más profundos, especialmente en el tema de la violencia.

El ensayo abordará en la primera parte la complejidad de los derechos humanos de las mujeres en el contexto de la gobernanza global, especialmente en tres momentos: al tratar de establecer la prioridad en las agendas feministas y de mujeres; en la visión masculina de los instrumentos internacionales de derechos humanos y en la poca atención que se tiene en las diferencias sociales y culturales arraigados, especialmente en sociedades patriarcales. Después se analizará el problema de violencia hacia las mujeres desde el punto de vista de



género y su contexto en la gobernanza global. Finalmente, en la conclusión se destaca la contribución del género a dicha gobernanza.

## Los derechos humanos de las mujeres en el contexto de la gobernanza global

Ciertamente los derechos humanos de las mujeres se encuentran contenidos en la Declaración Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) proclamada por la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1948, especialmente los derechos políticos y sociales. Sin embargo, feministas y mujeres denuncian la poca voluntad o ineficacia de los Estados para su aplicación aun cuando éstos han adquirido el compromiso internacional de hacerlo. Dicho problema dio como resultado la firma de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) de 1979, en la que se prohíbe de manera específica la discriminación de las mujeres en la esfera pública y política. Sin embargo, el establecimiento de la CEDAW dejó al descubierto otro tipo de obstáculos. Uno de ellos fue la discusión sobre las prioridades que debía establecerse en las agendas nacionales e internacionales para avanzar en temas relacionados con los problemas de los derechos humanos de las mujeres en los diversos foros y convenciones multilaterales. Por ejemplo, era más común que las feministas y mujeres de los países desarrollados (norte) se inclinaran más a los derechos civiles y políticos y las de los menos desarrollados (sur) a los derechos de segunda generación<sup>1</sup>, situación que representa sólo un problema en cuanto a la universalidad de los derechos humanos y más cuando las ONGs que tienen más recursos e influencia pueden hacer prevalecer sus objetivos. Dicha problemática persiste en la actualidad como lo advierten V. Spike Peterson y Anne Sisson Runyan en su libro *Global Gender Issues in the New Millennium* (2010) cuando señalan que la gobernanza global ha resultado también en un problema de desigualdad y no sólo entre hombres y mujeres sino entre ellas mismas; entre el norte y el sur global y los diversos traslapes de raza, nacionalidad, clase, sexualidad, cultura entre otros que existen en todos los niveles –privados, públicos, locales, regionales, globales.

Otro problema que representa la “universalidad” de los derechos humanos es que –en opinión de feministas y mujeres– instrumentos como la DIDH

---

<sup>1</sup> Emily Rosser y Mónica Trujillo, “Gendered and Piropos: Reflections on Translation, Culture and the ‘incommensurable irreconcilable’ in Feminist Cross-Border Feminist Encounters” en Anne Sisson Runyan, *et al* (eds.), *Feminist (Im)Mobilities in Fortress North America: Rights, Citizenships, and Identities in Transnational Perspective*, Ashgate, por publicarse en enero de 2013).

han sido creados desde un punto de vista masculino y, por lo tanto, se encuentran sesgos de género. Como los que han dado prioridad a los derechos en el ámbito público sobre el privado, siendo que es en este último donde las mujeres frecuentemente experimentan diversos tipos de discriminación y, por lo tanto, violación de sus derechos. Es decir, si en las relaciones internacionales se privilegia la esfera de lo público sobre lo privado y a la vez se relaciona el primero con el ámbito masculino y el segundo con el femenino entonces hay problemas que son *invisibles* por no corresponder al primero. Razón por la que su importancia será menor o en algunos casos ni siquiera se considerará relevante. Otro lado del problema –aunque en sentido similar– es que aunque los Estados se han comprometido a respetar los derechos humanos, las diferencias (y traslapes) sociales y culturales que existen en sus sociedades han obstaculizado también su aplicación. De esto último se destaca el problema del sistema patriarcal, donde las relaciones de poder entre hombres y mujeres se inclinan hacia los primeros creándose relaciones de subordinación y por lo tanto de poder, discriminación y desigualdad. Ambas características son constantemente “invisibles” en las diversas estructuras que conforman la gobernanza global como en las leyes internacionales, organismos intergubernamentales, corporaciones multinacionales y también en los Estados, en quienes recae la obligación del cumplimiento de los regímenes internacionales pero que frecuentemente omiten. O al contrario, si se incluyen mecanismos sobre determinados temas relacionados a las mujeres (o a otros grupos vulnerables) se olvidan de realizar programas paralelos que sensibilicen a la sociedad sobre la problemática para cambiar la desigualdad que existe a nivel social-cultural.

Paradójicamente, lo anterior también puede ser consecuencia de las diversas agendas que existen en el feminismo y en el movimiento de mujeres que han llegado a crear barreras que fragmentan posibles estrategias, avances y recursos de las causas que persiguen. Con esto no se pretende decir que algunos obstáculos en el avance del reconocimiento de los derechos de las mujeres sean consecuencia exclusiva de las diversas posturas. Al contrario, es precisamente la diversidad de este enfoque lo que ha permitido que surjan y que se desarrolle un diálogo entre las múltiples posturas. Como lo ven J. Ann Tickner y Laura Sjoberg, en el capítulo sobre feminismo del *International Relations Theories. Discipline and Diversity*, esta estrategia ha mostrado ser productiva, puesto que ha permitido puntos de encuentro dentro de la diversidad de enfoques tal como sucedió en la movilización de mujeres y feministas en diversos encuentros y conferencias organizadas por la ONU entre la década de los ochenta y noventa. En opinión de Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink fue en la Conferencia de Nairobi en 1985 donde las tensiones de feministas y el movimiento de mujeres entre el norte y sur empezaron a ceder en torno a un problema específico, el de la violencia contra las mujeres.

## Género, violencia y gobernanza global

A pesar de las diferentes agendas, el consenso entre feministas y mujeres del norte y del sur empezó a gestarse al iniciarse el debate sobre el alcance de agencias especializadas como la Comisión sobre el Estatus de la Mujer y la CEDAW en donde los problemas de las mujeres, en general, no eran vistos o relacionados con los derechos humanos. Fue en 1990, cuando en el artículo titulado "Women's Rights as Human Rights", Charlotte Bunch hace este vínculo. Destaca de manera especial el tema de la violencia, señalando que aunque los hombres también son víctimas de violencia, las mujeres experimentan los abusos en relación a su condición de género. Destaca que con frecuencia situaciones que atentan contra los derechos humanos de las mujeres suceden en el ámbito privado y no en el público.

Con el enfoque de género,<sup>2</sup> feministas y mujeres mostraron desde su punto de vista cómo la violencia a nivel global (y local) es experimentada de manera diferente por hombres y mujeres en determinadas situaciones, como en el caso de la guerra, donde la violación masiva de mujeres es utilizada como táctica con la intención de intimidar y/o minimizar al enemigo. Ejemplo de esto es que durante la Segunda Guerra Mundial se estima que 300 mil mujeres chinas en Nanjing fueron violadas por las fuerzas japonesa; 200 mil a 400 mil en el Oriente de Pakistán, Bangladesh, durante la guerra de independencia del país en 1970; en Bosnia 60 mil en 1993 así como unas 250 mil en Burundi y durante los conflictos étnicos de Ruanda en 1993 y 1994.<sup>3</sup>

Este tipo de violencia no es el único experimentado por ellas. La mutilación genital, los feminicidios, matrimonios forzados a temprana edad, los asesinatos por honor, entre otros son problemas que enfrentan las mujeres, muchos de los cuales suceden en la comunidad o sus casas. El reporte *The World's Women 2010* de la ONU señala que las mujeres sufren diversos tipos de violencia (psicológica, física, sexual, económica) tanto en el ámbito público como en sus hogares. Asimismo, el documento advierte que el porcentaje de mujeres que sufrieron violencia física podría ir más allá del 59%, dependiendo del lugar donde vivan. Esto convierte a la violencia de género como un fenómeno global. En este sentido, la violencia es compleja y ocurre en múltiples sitios y, por lo tanto, difícilmente puede ser erradicada si ésta sucede en un entorno social-cultural que asigne determinados roles y condiciones tanto a hombres como a mujeres donde la violencia es normalizada por las mismas estructuras.

<sup>2</sup> Para una revisión más profunda del género en RI ver Ann Tickner, "Gendering a Discipline: Some Feminist Methodological Contributions to International Relations", *Journal of Women in Culture and Society* 30, no. 4 (2005).

<sup>3</sup> Margaret P. Karns, y Karen A. Mingst, *International Organizations: Politics and Processes of Global Governance*, (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2009), pp. 451-452.

Como sugieren Keck y Sikkink en su libro de 2009, *Activist beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, a falta de compromiso por parte de los Estados para combatir y denunciar de manera efectiva la violencia de género, movimientos de mujeres, organizaciones no gubernamentales (ONGs), feministas, activistas y especialistas se organizaron a través de movimientos sociales y redes transnacionales de cabildeo e influencia para presionar sobre el tema. Como sugiere el Reporte de la ONU de 1993, llamado “Declaración y Programa de Acción de Viena” en su artículo 18 que “[l]os derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales”. Asimismo se aprueba la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer, donde entre otras cosas se establece que las relaciones de poder entre hombres y mujeres han impedido su pleno desarrollo. Para identificar las causas de la violencia y sus consecuencias se nombra una Relatora Especial para la Violencia Contra las Mujeres al año siguiente. A partir de ese momento comenzaron a surgir movimientos como la Campaña Global por los Derechos de la Mujer a las que se unieron un gran número de ONGs y actores transnacionales no necesariamente de mujeres. Gracias a esta movilización en el Reporte de la ONU de 1995, *Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer* realizado en Beijing, China, se establece que “todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada”, debe ser atendido por los Estados y vigilado por la OIG.

Los resultados de la presión ejercida por diversas ONGs y diversos actores han hecho de la cooperación transnacional en el tema de los derechos de las mujeres una constante. Como Human Rights Watch que elabora reportes sobre la violación de derechos humanos de las mujeres por parte de los Estados e incluso ha motivado que en otras regiones como en América se hayan creado documentos sobre la problemática como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará) de 1994 en el marco de la Organización de Estados Americanos; o como sucede también en la Unión Europea donde los cabilderos feministas han luchado también por erradicar la violencia de género. En general, como sugieren Margaret P. Karns y Karen A. Mings, en su libro, *International Organizations: Politics and Processes of Global Governance* de 2009, la violencia contra la mujeres es un buen ejemplo de cómo han evolucionado las cuestiones de género en la interacción entre OIGs y ONGs en el desarrollo de estándares, promoción de normas y en presionar a los países para que éstas se cumplan. Esta interacción ha contribuido a una gobernanza global más equitativa aunque todavía no se ha logrado erradicar la violencia de género.

## Conclusión

La contribución que ONGs y otros actores de la sociedad civil transnacional han tenido en la gobernanza global ha sido relevante, primordialmente en el tema de derechos humanos. Merece mención especial la gestión que feministas y mujeres han realizado para que sus derechos sean reconocidos, sin los sesgos de género que la visión “universal” de la DIDH contiene, para lo cual el enfoque de género ha sido de vital importancia para identificar el problema principalmente en el tema de la violencia contra las mujeres. Ello ciertamente no es suficiente ya que la violencia de género continúa y, aunque hay avances posteriores a los ataques terroristas del 11 de septiembre 2001 en Estados Unidos, ha visto un retroceso debido a la militarización y la inseguridad que la *guerra contra el terrorismo* ha ocasionado. Razón por la que las organizaciones de mujeres y feministas deben hacer una constante labor de monitoreo a través de recolección de información de datos, elaboración de reportes así como presión a los gobiernos a que cumplan con los compromisos adquiridos internacionalmente y que éstos se reflejen en la elaboración de políticas públicas dirigidas a combatir y erradicar la violencia contra las mujeres. Pero no sólo eso, sino también deben continuar con campañas de sensibilidad dirigidas a gobierno y sociedad, si es que se pretenden cambiar las estructuras patriarcales que por estar más arraigadas en la cultura y costumbres son más difíciles de detectar y, por lo tanto, también más difíciles de erradicar. Por esta razón se ha dificultado el avance de la gobernanza global en cuanto a los derechos de las mujeres, incluso, en donde ya hay mecanismos que los protegen.

Finalmente es destacable la importancia que todavía tienen los Estados para avanzar en el respeto y aplicación de los derechos de las mujeres, ya que son los garantes de que éstos se cumplan. Pero no son los únicos, ya que la gobernanza global incluye a otros actores en los mecanismos de monitoreo que ha generado así como a diversos organismos intergubernamentales, los que a su vez fomentan las normas internacionales e intercambio de información por mencionar algunas de sus actividades. Como se ha mencionado en el trabajo, dentro de este esquema es necesario destacar la contribución de actores que, *desde abajo*, han logrado avanzar en la gestión de una mejor gobernabilidad global. Se destaca especialmente la organización de mujeres y feministas, que a pesar de tener varias posturas sobre diversos temas han logrado a través del diálogo y la solidaridad crear cierto consenso en temas como la violencia que ha logrado movilizar a diversos actores a nivel global. Sin embargo, no hay que olvidar que otros temas no han tenido el mismo éxito como los derechos sexuales y reproductivos, o la desigualdad del desarrollo y la pobreza, temas pendientes en la búsqueda de equidad en la gobernanza global y el género.



# IDENTIDAD Y MIGRACIÓN

*Edmundo Meza Rodríguez*

*The physical environment and mass media are two of the strongest driving forces in changing a culture. Opinions may change fairly quickly, whereas beliefs are slow to change. Basic values are the slowest to change.*<sup>1</sup>

## Introducción

La cultura y la identidad han sido temáticas ampliamente abordadas a la par del fenómeno de la globalización. Desde la intensificación de la movilidad física de las personas a partir de la segunda parte del siglo XX, pero especialmente con el amplio desarrollo de los medios de comunicación, la vinculación de ambos términos ha dado pie a un elaborado y complejo campo de estudio interdisciplinario. En dicho campo se analizan una gran variedad de procesos, especialmente por el intercambio que se suscita a partir de un mundo globalizado, en el que cada vez participan un mayor número de personas provenientes de contextos culturales altamente diferenciados entre sí. De esta forma, la cultura se ha convertido en uno de los ámbitos clave para la planeación y realización de las estrategias del *world politics*. Joseph Nye ha enfatizado que la cultura es uno de los recursos principales del poder inteligente (*smart power*) dentro las relaciones internacionales que puede ayudar a la consecución de ciertos fines sin emplear necesariamente los recursos de coerción.<sup>2</sup> Entendiendo la existencia de diferentes narrativas (y por ende origen de conflictos) y que la coerción no es siempre la mejor manera de obtener resultados (como los realistas concluyen), Nye opta por la modificación de comportamientos y motivaciones, de afectar las preferencias de los Estados y los sujetos para la consecución de determinados objetivos. En ese sentido, Nye señala que si se reconoce que las fronteras son porosas, también lo son las identidades, y precisamente la revolución de la información provee herramientas para conseguir el *poder*: la capacidad de alterar el comportamiento de los otros para producir resultados preferentes.

<sup>1</sup> US Department of Army, "Special Forces Advisor Guide TC 31-73" (US Department of Army, 2008), disponible en: <http://wlstorage.net/file/us-tcl31-73.pdf>.

<sup>2</sup> Joseph Nye, *The Future of Power* (New York: Public Affairs, 2011), p. 10.



La idea de Nye sobre la capacidad de los medios en la revolución de la información para alterar los comportamientos de las personas no resulta nueva. Desde la aparición y desarrollo de los medios de comunicación masiva en la primera parte del siglo XX (periódico, cine, radio y televisión) se investigó ampliamente sobre el poder que tienen los medios para influir o manipular a las audiencias, así para conformar a la cultura de masas. Paralelamente se estudió a quienes poseían o controlaban a los medios, destacándose a dos principales actores (los Estados y las grandes corporaciones) y su injerencia en los medios para consumir sus propios intereses, como la construcción del nacionalismo en los ciudadanos o el marketing en los consumidores. Sin embargo, lo que realmente resulta novedoso en esta etapa de las comunicaciones electrónicas es la capacidad de los individuos, comunidades u organizaciones, de poder tener acceso y generar contenido, así como la oportunidad de construir diferentes espacios y redes sociales alternos o paralelos a los que les permiten los estados o sus vidas reales. Lo anterior dio pie a estudiar acciones o movimientos sociales que en ocasiones eran contestatarias a la lógica de globalización liderada por Estados-nación y grandes transnacionales. En el caso de la migración, el estudio del transnacionalismo abarcó muchos debates sobre la construcción de identidades híbridas que complejizaban sus entornos culturales, tanto en sociedades de destino como de origen, precisamente debido a la utilización de los medios de comunicación. Sin embargo, y con relación a lo que han señalado las posturas críticas al transnacionalismo, los estudios sobre migración y nuevos medios parecen generalmente sobre exponer las capacidades y *libertades* de los usuarios-migrantes para realizar actividades y organizarse virtualmente, dotándoles intrínsecamente de identidades con cualidades solidarias que se potencializan en el ciberespacio.

El objetivo del presente capítulo es señalar puntos clave sobre el fenómeno de las comunicaciones y su particular incidencia en las identidades y la migración, destacando que a pesar de las posibilidades y libertades de los usuarios en Internet para practicar sus identidades, el (ciber)espacio se ha tornado de alto interés para la gobernanza global y, por lo tanto, cada vez más bajo el control y las regulaciones de los Estados y las corporaciones.<sup>3</sup> La gran mayoría de los estudios que exploran la vinculación entre migrantes y ciberespacio adquieren cierto carácter instrumental, que de alguna manera se relaciona a las expectativas iniciales sobre el transnacionalismo (solidaridad, participación, valores liberales, capital social). Por lo tanto, la exaltación de las “libertades”

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, las iniciativas que han elaborado en conjunto gobierno y las corporaciones como Stop Online Piracy Act (SOPA), Preventing Real Online Threats to Economic Creativity and Theft of Intellectual Property Act (PIPA), Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA), en el caso de Estados Unidos, o sus respectivas adecuaciones en otros países como la Ley Döring en México.

que otorga el ciberespacio, como la potencialidad de la comunicación y producción de información por parte de los internautas, conducen a que esos estudios pasen por alto los intensos procesos de gobernanza que están reconfigurando al ciberespacio. Estos procesos podrían repercutir tanto en las identidades como redes sociales de las cuales numerosos grupos de migrantes han echado mano para su comunicación cotidiana, y que la visión instrumental que abunda en la mayoría de los estudios sobre el tema podría prescindir de la influencia que ejerce la gobernanza en las articulaciones o mediaciones de los migrantes en el ciberespacio. La primera parte del capítulo destaca la importancia de la revolución informática para la gobernanza global en cuanto a la posibilidad de modificación de las culturas debido a la mayor interdependencia y expansión de las redes sociales. La segunda parte analiza el papel de la cultura en las mediaciones, particularmente en lo que refiere a las identidades y contextos de los migrantes como congregadores dentro del ciberespacio. Finalmente, la tercera parte señala la problemática del instrumentalismo en la mayoría de los estudios sobre el tema y la injerencia de la gobernanza sobre el ciberespacio.

### **Gobernanza y tipos de poder: la cultura en disputa**

Uno de los conceptos más populares dentro de las teorías de interdependencia en las relaciones internacionales es el desarrollado por Nye denominado *soft power*. El teórico plantea que dentro de la gobernanza global hay dos aspectos que deben de tomarse en cuenta para el alcance de objetivos político-económicos. Uno es el antiguo aspecto de la coerción (*hard power*) como es la fuerza militar de alguna nación y, por otra parte, la capacidad de persuasión y atracción (*soft power*) basados en la confianza y la legitimidad hacia cierto actor o acción. El conocimiento de ambos poderes permite establecer una agenda que consiga, mediante su apropiada utilización (*smart power*), alcanzar ciertos objetivos en un contexto internacional cambiante, altamente interconectado y donde participan activamente tanto actores estatales como no estatales. En este sentido, Nye destaca que cada vez más dentro de la gobernanza internacional, donde hay desarrollo de potencias militares y la presencia de la amenaza nuclear, el *soft power* ha venido destacándose como pieza clave para la consecución de políticas. Es decir, que en muchos casos resulta mucho más provechoso la persuasión que la utilización de la violencia; influir en las creencias y acciones de los demás sin la amenaza de la fuerza o la promesa de pago.<sup>4</sup> El *soft power* es igualmente utilizado tanto por Estados que poseen

---

<sup>4</sup> Joseph Nye, *op. cit.*, p. 93.

importante fuerza coercitiva así como por naciones con recursos militares o económicos más limitados. Pero aprovechan también de él actores no estatales como lo son las organizaciones de carácter internacional, o locales que se han dado a conocer más allá de las fronteras nacionales de donde operan para obtener apoyo de la comunidad internacional para la consecución de sus fines particulares.

El punto clave que destaca Nye sobre el problema del realismo en el estudio y las prácticas dentro de las Relaciones Internacionales es su pesada visión sobre actores estatales. De acuerdo a Nye, los Estados han dejado de ser los actores principales en los asuntos globales,<sup>5</sup> por lo que otros actores intervienen y modifican las estructuras de poder. Pueden ser Organizaciones No Gubernamentales de talla internacional como las defensoras de derechos humanos o medio ambiente; corporaciones con amplias actividades transnacionales; o el claro ejemplo de las organizaciones terroristas que han repercutido de manera trascendental en las políticas de Estados Unidos y su relación con otros Estados, organizaciones y hasta con sus propios ciudadanos después del 9/11. La gran cantidad de actores y factores ha hecho que los asuntos de poder sean interdependientes unos de otros en un mundo globalizado, por lo que las redes han tomado un interés especial en los asuntos de gobernanza global. Precisamente, el *soft power* contempla identificar a los actores para entender sus relaciones de poder, así como la atención a las redes y la posición dentro de éstas, considerando su extensividad, es decir, su capacidad para hacer más vínculos.<sup>6</sup>

Nye reconoce que el primer aspecto para utilizar eficazmente el *soft power* y alcanzar los objetivos esperados es mediante el conocimiento de sus recursos: la cultura, sus valores políticos y sus políticas internacionales.<sup>7</sup> Entendiendo que la cultura es la que modela los comportamientos sociales y la transmisión de conocimiento, de ésta se fundamentará la construcción de sus valores y la manera en cómo repercutirán sus acciones en su interior así como su interacción con el exterior. Asimismo, Nye reconoce que la cultura no es estática y depende de los contextos y, por ende, los valores no son universales y las prácticas no son homogéneas a pesar de la creciente interconectividad y relaciones globales. Por el contrario, hay muchos y variados valores debido a que las culturas locales y sus redes sociales continúan siendo los marcadores de la identidad. Por lo anterior, Nye se plantea ¿cómo interactuar a través de varias narrativas? Entendiendo que las identidades se fundamentan en relaciones sociales, lazos de confianza, sentimientos compartidos, redes de fuerzas socia-

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 84.

les heredadas, Nye explica que conociendo sus recursos, particularmente la cultura, se puede persuadir y atraer hacia cierto objetivo. Asimismo, considerando que los contextos son cambiantes, también lo son el poder de los actores y sus relaciones de poder. Aunque éstos posean narrativas muy particulares o provengan de culturas diferenciadas o cerradas, Nye está convencido de que pueden ser influidas y modificadas; es decir, si las fronteras son porosas, por ende las identidades también lo son.

La interdependencia de actores se ha dado precisamente por la comunicación y el desarrollo tecnológico, a la que Nye distingue como la revolución de la información. El principal cambio que él destaca en esta revolución es la reducción de los costos en la transmisión de la información.<sup>8</sup> De esta manera, más actores tienen disponibilidad de acceder y crear información, por lo que hay una mayor distribución sobre este poder. Aunque los Estados continúan manteniendo el control sobre la información, éstos tienen mayores dificultades para retenerlo, debido al entretrejido de redes que posibilitan romper las barreras que imponen los Estados y actores formales, al haber un mayor intercambio de comunicación entre los otros actores. Precisamente con lo que respecta al ciberespacio, Nye señala que aunque éste no reemplaza los espacios geográficos ni abolirá las fronteras,<sup>9</sup> si hay una mayor difusión de poder a través de él. De lo anterior enfatiza el término de *cyberpower*, el cual refiere a la serie de recursos para la creación, control y comunicación de información electrónica, basados en la computación (infraestructura, redes, software, habilidades humanas)<sup>10</sup> Sin embargo, aunque Nye reconoce el potencial de la distribución del poder, también destaca cierto determinismo en las tecnologías en el sentido de que los actores más ricos y poderosos obtendrán más beneficios debido a la economía en escala por la cual está funcionado el ciberespacio. La diseminación de información no cuesta mucho pero si el recolectarla y producirla. Por lo tanto, los Estados y los sistemas privados con más recursos desarrollarán principalmente las tecnologías de la información bajo los cuales funcionará la interdependencia global.<sup>11</sup>

## La cultura y los nuevos medios

Desde la aparición de los Estudios Culturales y su posterior desarrollo, las ideas sobre el control cultural en los medios de comunicación bajo políticas estatales o mediante intereses del mercado se han puesto en tela de juicio. De

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 115.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 123.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 117.

acuerdo a Martín-Barbero, a pesar de la reciente expansión del neoliberalismo y el poder de los mercados sobre los medios de comunicación, resultaría difícil seguir pensando en una comunicación únicamente entre emisores dominantes y receptores dominados.<sup>12</sup> En ese sentido, García Canclini piensa que el estudio de la comunicación debe hacerse “con una visión menos ingenua” como la de aquellos pioneros que investigaron sobre la manipulación de las audiencias, así como la sustitución de las tradiciones, las creencias y las solidaridades históricas por nuevas formas de control social.<sup>13</sup> Aunque es reconocible la interferencia que tienen los Estados y los mercados en la construcción de las culturas, Martín-Barbero menciona que la producción cultural involucra procesos y dinámicas complejas y contradictorias, además de históricas, que no sólo surgen a través de los medios de comunicación, sino que en la producción cultural han intervenido previamente otros elementos como la iglesia, escuela, familia, etc. Por lo tanto, bajo esta perspectiva, considerar un establecimiento de agenda como la que Nye propone resultaría problemática por la multiplicidad de matrices culturales, tensiones, conflictos, y resistencias que surgen con la globalización y que son más visibles con el desarrollo de los medios electrónicos. De acuerdo a Martín-Barbero, las lógicas de lo global y las dinámicas de lo local producen des-anclajes y desarraigos, donde cada vez más las fronteras y las identidades son más imaginadas. Lo anterior lo ejemplifica precisamente mediante la analogía de los migrantes y los cibernautas, quienes cada día entremezclan sus experiencias y narrativas a través de la tecnología digital.<sup>14</sup> De esta manera, Martín-Barbero destaca la importancia de los medios digitales en su influencia en la modificación de las condiciones del saber, en cuanto su estatuto cognitivo como institucional, debido al desarraigo y fluidez que experimentan ambos. Por lo tanto, él afirma que el desplazamiento teórico y metodológico ha sido “[...]de los medios hacia las mediaciones, esto es, a las articulaciones entre prácticas de comunicación y movimientos sociales, a las diferentes temporalidades y la pluralidad de matices culturales.”<sup>15</sup>

En cierto sentido, lo que señala Martín-Barbero puede describir la tendencia en el desarrollo de la investigación sobre la migración e identidad, particularmente la que se desarrolla en el ciberespacio. Considerando el progresivo aumento en las limitaciones a la movilidad física después del 9/11, el mayor número de las interacciones entre migrantes y sus comunidades de origen es mediante la comunicación electrónica. Precisamente dentro del estudio del transnacionalismo se enfatizó el papel de los “nuevos” medios en las interac-

---

<sup>12</sup> Jesús Martín-Barbero, *De los medios a las mediaciones*, (Barcelona: Anthropos, 2010), p. XXXV.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. XXXI.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. XIX.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 217.

ciones entre migrantes y sus comunidades de origen donde “[l]a 'ausencia' física es contrarrestada por la 'presencia' imaginada, que se vuelve real y concreta por la vía de los flujos de información y de poder que canalizan las redes construidas por los migrantes, fenómeno facilitado por el avance de las telecomunicaciones.”<sup>16</sup> En ese ámbito, la identidad ha desempeñado un rol clave como congregador de sujetos dispersos en la territorialidad (a través de fronteras físicas) así como en la no territorialidad del infinito espacio digital. Por lo general, la literatura ha apuntado a que las condiciones de desarraigo de los migrantes enfatiza cierta movilización dentro del ciberespacio con amplio potencial para abatir las necesidades o barreras que experimentan tanto en sus lugares de origen como destino, “en adición a su apoyo para la movilización, especialmente para grupos pequeños marginalizados, el Internet promueve comunidad, solidaridad y valores liberales.”<sup>17</sup>

### **Cultura, identidad y migración: compleja relación dentro el ciberespacio**

Desde la aparición de Internet se han venido construyendo diversos espacios y redes sociales en el ciberespacio donde participan migrantes y sus familiares y amigos en sus comunidades de origen; quienes utilizan una amplia gama de herramientas de comunicación como son sitios web, correo electrónico, comunidades virtuales, foros, mensajería instantánea, llamadas VoIP, video llamadas, entre otros más. El número de migrantes en el ciberespacio ha sido tan representativo que se ha acuñado un concepto, el de *diásporas digitales*. Apoyándose en las ideas de Cohen sobre la migración y las diásporas, el término describe a grupos de individuos afectados por la migración que mantienen estrechos vínculos con sus lugares de origen debido a que las TIC han facilitado y aumentado su comunicación.<sup>18</sup> En ese sentido, la identidad es un aspecto clave para la motivación y participación de los individuos en las diásporas digitales en el cual se reconoce cierto potencial para la consecución de fines políticos, el establecimiento de agendas, la acción colectiva, o la creación de capital social, entre otros. De acuerdo a Appadurai, uno de los múltiples y complejos resultados de la globalización es los flujos de disyunción; es decir, la

<sup>16</sup> Alejandro I. Canales y Christian Zlolniski, “Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización,” *Notas De Población* 73, (noviembre 2001): 235, [http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/8852/lcg2124P\\_7.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/8852/lcg2124P_7.pdf).

<sup>17</sup> Jennifer M. Brinkerhoff, *Digital Diasporas: Identity and Transnational Engagement*, (Nueva York: Cambridge University Press, 2009), p. 11.

<sup>18</sup> Andoni Alonso y Pedro J. Oiarzabal, “Introduction,” en Andoni Alonso and Pedro J. Oiarzabal (ed.) *Diasporas in the New Media Age*, (Reno: University of Nevada Press, 2010), p. 368; Brinkerhoff, *Digital Diasporas: Identity and Transnational Engagement*.

emergencia de fuerzas sociales que disienten de los patrones impuestos por la depredadora movilidad del capital desregulado o la depredadora estabilidad de muchos Estados.<sup>19</sup> Appadurai destaca la emergencia de formas sociales a la que reconoce como “globalización desde abajo”, donde actores no-estatales responden a las crecientes desigualdades a través de los Estados y las diferentes problemáticas que se presentan por la globalización económica, pero destacando su movilidad transnacional debido a la integración e interconectividad por las nuevas tecnologías de la información y comunicación.

Lo anterior está relacionado con el concepto de “transnacionalismo desde abajo”, el cual refiere a la agencia transnacional e identidades híbridas que se contraponen o difieren a la de los actores formales (estados, organizaciones internacionales o corporaciones), y que afectan a las relaciones de poder, a las construcciones culturales, las interacciones económicas y generalmente a la organización social al nivel de la localidad.<sup>20</sup> En debates recientes sobre transnacionalismo, se ha concluido que precisamente la participación y las identidades híbridas provienen de la coexistencia entre cuestiones respecto a la integración de los migrantes y las diferencias culturales que experimentan tanto en las sociedades de origen como de destino. De esta manera, diversos factores hacen que las migraciones tengan procesos mixtos o complejos, que existan vínculos más fuertes que otros (y más cambiantes), debido a los contextos o ambientes de rechazo o asimilación (sociedad, políticas gubernamentales, religión). Además, las distintas relaciones de género, estatus socioeconómico, edad, entre otros, desempeñan importantes roles en la actividades transnacionales. Por ejemplo, la segregación, la discriminación o la falta de oportunidades conllevan a que los migrantes se asocien y organicen para poder alcanzar ciertos objetivos políticos como la protección de sus derechos, la seguridad laboral o reducir las diversas diferencias que experimentan en sus sociedades de origen. Asimismo, asociaciones culturales surgen para la conservación de sus lenguas maternas, folclore, tradiciones, etc., y que estas pueden transformar grupos de migrantes a comunidades étnicas dentro de las sociedades de destino.<sup>21</sup>

Sin embargo, como apunta Foner, la gran mayoría de la literatura sobre transnacionalismo hace énfasis en las relaciones y conexiones que benefician en cierta forma a los migrantes.<sup>22</sup> Cuando algunos estudios detectan que las

<sup>19</sup> Arjun Appadurai, *Globalization*, (Durham: Duke University Press, 2001), p. 7.

<sup>20</sup> Luis Eduardo Guarnizo y Michael Peter Smith, “The Locations of Transnationalism,” *Transnationalism from Below (Comparative Urban and Community Research)* 6 (enero 1, 1998): p. 6.

<sup>21</sup> Stephen Castles y Mark Miller, *The Age of Migration*, (Nueva York: Guilford Press, 2003), pp. 209–210.

<sup>22</sup> Nancy Foner, “Transnationalism Then and Now: New York Immigrants Today and at the Turn of the Century,” en Héctor R. Cordero-Guzmán, Robert C. Smith, y Ramón Grosfoguel (editores), *Migration, Transnationalization and Race in a Changing New York*, (Filadelfia: Temple University Press, 2001), p. 48.



asociaciones u organizaciones de migrantes no llegan a cumplir sus objetivos o incluso que ciertos migrantes no lleguen si quiera a asociarse, generalmente concluyen a que se debió a factores como a la limitación en la comunicación y, por ende, de su vinculación y, en otros casos, refieren “al tipo” de identidad de sujetos, provenientes de Estados fallidos, violentos, no democráticos, de clases más individualistas que otras, no educados, etc. Lo anterior es más visible en las relaciones del ciberespacio, donde se infiere que ante las enormes oportunidades que ofrece Internet para la expansión de la comunicación y de la vinculación a costos cada vez más reducidos, así como la supuesta libertad ante la falta de barreras físicas y las mayores interrelaciones, es de esperarse que haya más oportunidades para fomentar la organización social y la movilidad social, de lo cual los migrantes pueden (¿deben?) sacar provecho. Por lo tanto, la principal problemática que recae sobre estudio de la migración, las identidades, y su relación con las nuevas tecnologías, es hacer a un lado un análisis crítico sobre la estructura del propio medio. Es decir, aunque como bien señalan Martín-Barbero, Canclini y Appadurai sobre la importancia de las articulaciones y los sujetos, la mayoría de los estudios en este ámbito “responsabilizan” precisamente a los usuarios (migrantes) y a sus características culturales e identitarias, así como las limitaciones por acceso y conocimiento, a la consecución o falta de actividades y organización transnacional en el ciberespacio. Por otra parte, se le parece dotar al medio ciertos valores en torno a la libertad y la democracia y no considerar en ellos acciones o estructuras limitantes: “el Internet permite la diversificación y democratización de las oportunidades para los migrantes... Ahora el diseño abierto y más democrático de interacciones en línea permite acciones alternativas, más allá de las estructuras de poder establecidas.”<sup>23</sup>

Otra consideración que abarca a la gran mayoría de los estudios sobre el tema es su visión instrumentalista. Es decir, que considerando Internet como facilitador de la expresión de valores liberales, hay una amplia carga para que la vinculación identitaria mediante Internet traiga como resultado la formación de capital social.<sup>24</sup> Especialmente porque se considera el flujo o la influencia de supuestos valores liberales presentes tanto en el medio como en los lugares de destino donde están inmersos los migrantes (generalmente en naciones desarrolladas), en combinación con los “artefactos culturales” (identidades solidarias y comunitarias), que resulta en la construcción de agendas políticas y de desarrollo para sus comunidades de origen.<sup>25</sup> Es en ese sentido en donde cabe

<sup>23</sup> Kathrin Kissau y Uwe Hunger, “The Internet as Means of Studying Transnationalism and Diaspora,” en Rainer Bauböck y Thomas Faist (editores), *Diaspora and Transnationalism: Concepts, Theories and Methods*, (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010), p. 261.

<sup>24</sup> Brinkerhoff, *op. cit.*, pp. 11–12.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 235.



recordar la crítica que hacían Canales y Zolniski hacia los enfoques celebratorios del transnacionalismo ya que es aplicable también a Brinkerhoff, en cuanto a querer encontrar en la vinculación y organización de los migrantes, no sólo respuestas particulares para cubrir ciertas necesidades o resolver problemáticas específicas, sino su empeño por aprovechar su potencialidad mediante la instrumentación e institucionalización de sus recursos y actividades. A pesar de que hay cierto reconocimiento de las actividades provenientes de actores no formales, los estudios sobre las relaciones en el ciberespacio con enfoque en el capital social son similares a las ideas de Nye; es decir, entender a los elementos de las relaciones sociales y poder ser aprovechadas y programadas para la consecución de fines específicos; en otras palabras, la posibilidad de establecer una agenda identificando a los migrantes y sus articulaciones bajo un esquema solidario, de confianza, por el cual se conforman las diásporas digitales.

Finalmente, los estudios sobre migrantes en el ciberespacio que se desarrollaron principalmente en la última década del siglo XX y la primera del presente resultaron en el auge de la utilización del ciberespacio. Es decir, que esos estudios enfatizaron las actividades de los migrantes hasta cuando un importante número de migrantes tuvieron acceso a Internet, al igual que sus amigos y familiares en sus lugares de origen (mayoritariamente procedentes de países subdesarrollados). Cabe mencionar que en ese entonces dichas actividades se gestaron en una gran variedad de espacios como comunidades virtuales, portales, foros, páginas web, salas de chat y grupos (generalmente mediante servicios o alojamientos gratuitos), pero que precisamente los rasgos identitarios y culturales de los migrantes y sus familiares permitieron su congregación en ciertos espacios particulares.<sup>26</sup> Sin embargo, lo que actualmente sucede es que una gran cantidad de esos espacios han desaparecido. Al igual como sucede con la gran mayoría de internautas en el mundo, el mayor número de actividades y tiempo que se utiliza en Internet es empleado en determinados sitios, principalmente redes sociales (Facebook o Twitter).<sup>27</sup> Lo anterior invita a pensar en las consideraciones que realiza Nye sobre el *cyberpower* y la gobernanza global, como en la tendencia actual de la utilización del ciberespacio. Es un

---

<sup>26</sup> Edmundo Meza, “Comunidades de migrantes y la construcción de un regionalismo transnacional virtual: La nueva utilización de los medios de comunicación. Caso de estudio de la región de Tierra Caliente, México” (Universidad de las Américas Puebla, 2010).

<sup>27</sup> Ejemplo de ello es que de acuerdo con la AMIPCI, de alrededor de 40 millones de internautas mexicanos, el acceder a las redes sociales es la segunda actividad de estos usuarios (77%) después de la consulta del correo electrónico. El 90% de los internautas mexicanos están en Facebook y el 90% accede a él diariamente. Asociación Mexicana de Internet, “AMIPCI - Hábitos de Internet,” 2012, <http://www.amipci.org.mx/?P=esthabitos>.

contexto nuevo, por lo que es importante explorar sus efectos en las actividades *online* de los migrantes y las reconfiguraciones de sus aspectos identitarios y culturales, más allá de los fines instrumentalistas que predominan en la literatura sobre el tema.

## Conclusión

Aunque pueden existir diferencias debido a los distintos matices culturales, es necesario reconocer la importancia de cómo se maneja y privatiza Internet mediante los controles y arquitecturas que se están construyendo dentro del ciberespacio. Identidades que fluyen libremente por Internet, migrantes más solidarios/organizados/comunitarios que otros, resulta más cuestionable cuando se prevé “un futuro de control ejercido en gran medida mediante las tecnologías del comercio, respaldas por el imperio de la ley (o lo que queda de él)”. Asimismo, una postura más crítica sobre el estudio de Internet se entonaría con las principales objeciones al transnacionalismo en lo que respecta a temas de hibridización de identidades y culturas de manera instrumentalista; al igual de considerar negociaciones identitarias en espacios transnacionales “libres” que finalmente han superado las barreras físicas y permiten ser popularmente imaginadas. Por lo tanto, cabe preguntarse ¿qué tan ingenuo sería regresar al estudio de los medios en cuanto a los procesos que se desarrollan para influir y modificar los comportamientos de las audiencias (cibernautas)? Especialmente considerando la gran cantidad de recursos asignados al *cyberpower*, y ante la continua flexibilización del capital y las reconfiguraciones dentro del neoliberalismo sobre el ciberespacio, las agendas neoliberales que consideraban un conjunto de proyectos no sólo del dominio económico, sino político, prácticas culturales, ideas acerca del ser y la sociedad, así como la producción y diseminación de imágenes y narrativas, parecen estar lejos de desaparecer. Por lo tanto, las agendas sobre la gobernanza global en el ciberdominio invitan a problematizar nuevamente los estudios sobre la identidad y los nuevos medios para entender qué papel desempeñan los migrantes, sus redes sociales y la construcción de sus imaginarios, así como las repercusiones tanto en sus vidas *online* como reales; y analizar de qué manera pueden ser contestatarias a la lógica y procedimientos neoliberales en el ciberespacio.



## ACERCA DE LOS AUTORES

### GENARO BERISTAIN

Maestrante en Estudios en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesor titular en las asignaturas de Asia y Pacífico, Política Internacional Contemporánea y Geografía Económica y Política de la misma facultad. Miembro de la Asociación Cultural para la Investigación Sobre Asia (ACIA). Especialista en temas sobre guerras, conflictos armados, Asia Pacífico, China y el pacífico insular.

genaroberistain@hotmail.com

### OSCAR ARTURO CASTRO SOTO

Es Licenciado en Pedagogía por la Universidad Veracruzana y Maestro en Sociología por la Universidad Iberoamericana Plantel Santa Fe. Es candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Sociología por la UNAM. Actualmente es académico de tiempo completo en la Universidad Iberoamericana Puebla y se desempeña como director del Instituto de Derechos Humanos Igancio Ellacuría en la misma universidad. Entre sus publicaciones recientes se encuentran “La Iniciativa popular en Tlaxcala, acciones colectivas para el combate a la trata de mujeres en México”; “Acceso a la justicia para mujeres y niños víctimas de trata de personas” y “Mujeres transmigrantes”.

### HÉCTOR CUADRA MONTIEL

Es Profesor Investigador en El Colegio de San Luis. Doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Birmingham, Gran Bretaña; ha contribuido en revistas académicas y obras internacionales. Entre sus publicaciones más recientes ha editado *Globalization – Approaches to Diversity*, y *Globalization, Education and Management Agendas*. Cultiva un enfoque interdisciplinario de investigación sobre la economía política del bienestar y el desarrollo; escenarios de cooperación, cambio, crisis, paz y conflicto; además de análisis crítico de la gobernanza global, poder, autoridad y legitimidad.

## ROBERTO DOMÍNGUEZ

Es profesor Jean Monnet en el Instituto Universitario Europeo y profesor asociado en la Universidad Suffolk en Boston, Massachusetts. Sus actuales intereses en investigación son gobernanza comparativa en seguridad regional y, particularmente, está trabajando en dos proyectos entrelazados: Gobernanza de la seguridad regional en América Latina y Relaciones Unión Europea-América Latina. Sus más recientes publicaciones son las siguientes: “The study of the European Integration process in the United States” (con Sebastian Royo) en *European Political Science* (No. 11, 2012); *Security Governance and Regional Organizations* (con Emil Kirchner, Routledge, 2011); *Lisbon Fado: The European Union under Reform* (con Joaquin Roy, Miami European Union Center, 2009); y *European Union Foreign Policy* (Nueva York, Edwing Mellen Press, 2008).

## JESÚS GALLEGOS

Especialista en el estudio del sistema y del pensamiento político estadounidense, de las relaciones México-Estados Unidos, de los estudios regionales de América del Norte y la política exterior de México. Analista político y colaborador en diversos proyectos de investigación en la UNAM y el Conacyt. Catedrático en la Maestría en Seguridad Nacional en el Centro de Estudios Superiores Navales, SEMAR. Ha sido profesor en el Programa de Posgrado de la Facultad de Derecho y en la licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Doctorante en Ciencias Sociales, con orientación en Ciencia Política, en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

jesúsgallegos1978@yahoo.com.mx

## JOSÉ LUIS GARCÍA AGUILAR

Es Profesor de Estudios Internacionales y ha realizado estudios sobre Relaciones Internacionales desde la licenciatura en la UDLA, Puebla, hasta el doctorado en Johns Hopkins University, especializándose en teoría de RI, seguridad internacional, política exterior de Estados Unidos, política exterior de Canadá y política exterior de México. Contribuye frecuentemente en medios de comunicación en los asuntos de su especialidad. Actualmente es Coordinador de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Iberoamericana-Puebla.

### MISAELO GONZÁLEZ RAMÍREZ

Es Doctor de Investigación en Ciencias Sociales con Mención en Sociología por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México. Es profesor investigador en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales en la BUAP. Estudia las organizaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos. Desde 2009 forma parte del Cuerpo Académico Procesos Transnacionales y Migración donde participa en los proyectos “Acciones locales en materia migratoria” y el “Observatorio ciudadano sobre Políticas Públicas para Migrantes en Puebla”. Actualmente desarrolla el proyecto de investigación “Desarrollo, características, alcance y consolidación de las organizaciones de migrantes poblanos en Nueva York”.

### SAÚLO ZIEL LÓPEZ LLANES

Licenciado en Relaciones Internacionales y Maestro en Estudios del Desarrollo Global por la Universidad Autónoma de Baja California. Actualmente se desempeña como profesor de tiempo completo en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la UABC. Su trabajo de investigación gira en torno al rol de los recursos naturales en la política internacional y su vinculación con temas como los derechos humanos y el medio ambiente.

### MARCELA LÓPEZ-VALLEJO OLVERA

Es Profesora-Investigadora de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) y Doctora en Relaciones Internacionales por parte de la Universidad de las Américas, Puebla. Ha sido profesora de Relaciones Internacionales en dicha universidad y en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. También cuenta con experiencia laboral en la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Educación Pública y la firma de cabildeo Burson-Marsteller México. Sus principales líneas de investigación versan sobre medio ambiente y cambio climático, federalismo y diplomacia local, así como teoría de Relaciones Internacionales; su área de especialización es América del Norte, con énfasis en Canadá.

### MIRIAM G. MEDEL

Segunda Secretaria del Servicio Exterior Mexicano, actualmente adscrita a la Embajada de México en Alemania. Es licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestra en Asuntos Internacionales por la Universidad de Carleton, Canadá, con una especialización en análisis de conflicto. A lo largo de su carrera se ha interesado en el multilateralismo, tanto a nivel académico como profesional, cubriendo distintos temas tales como derechos humanos, medio ambiente y cambio climático, desarme y paz y seguridad internacionales. medel@mexale.de

### EDMUNDO MEZA RODRÍGUEZ

Es Maestro en Estudios de Norteamérica (Universidad de las Américas Puebla) y Licenciado en Comunicación e Información (Universidad Madero). Ha participado en diversos proyectos de investigación e impartido clases sobre cuestiones relacionadas con el fenómeno migratorio, especializándose en identidades, comunicación y nuevas tecnologías. Actualmente realiza su proyecto de investigación para obtener su grado en Doctor en Creación y Teorías de la Cultura (UDLAP) que lleva por nombre *Díaspóra digital mexicana: transnacionalismo, TIC y redes sociales en Norteamérica*.

### ANA BÁRBARA MUNGARAY MOCTEZUMA

Economista por la Universidad Autónoma de Baja California, obtuvo el grado de Maestría en Estudios Latinoamericanos en la Universidad de California en Los Ángeles y el Doctorado en Ciencias Económicas en la UABC en 2006. Ha publicado dos libros, siete artículos en revistas arbitradas, y nueve capítulos en libros. Actualmente es Profesora-Investigadora de tiempo completo en la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la UABC, donde dirige la Coordinación de Posgrado e Investigación.

### LUZMA FABIOLA NAVA RODRÍGUEZ

Es doctorante en Estudios internacionales por el Instituto Quebequense de Altos Estudios Internacionales de la Universidad Laval. Se desempeña como asistente de investigación para el Observatorio de Investigaciones Internacionales sobre el Agua (ORIE) y para el Programa Paz y Seguridad Internacionales (PSI) de ésta universidad. A título de investigadora invitada, realizó una estancia en la New Mexico State University (NMSU, Septiembre 2010 – Febrero 2012) sobre la gestión de la cuenca del Río Grande y del Río Bravo. Su línea de investigación versa sobre la gobernanza y geopolítica de ésta bajo la perspectiva del desarrollo sustentable.

### LUIS OCHOA BILBAO

Es internacionalista y Doctor en sociología, Profesor-Investigador de la licenciatura en Relaciones Internacionales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Sus líneas de investigación son política exterior y cooperación internacional, opinión pública y política exterior y sociología de los intelectuales.

### ADRIANA SLETZA ORTEGA RAMÍREZ

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es profesora e investigadora de tiempo completo de Relaciones Internacionales en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y del Cuerpo Académico “Procesos Transnacionales y Migración” BUAP CA-230. Sus principales líneas de investigación son políticas migratorias y Relaciones Internacionales de gobiernos locales.



## FAUSTO QUINTANA

Doctor en Ciencias Políticas y Maestro en Estudios en Relaciones Internacionales, ambos por el Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Ha participado en los talleres de trabajo sobre desarrollo, pobreza y recursos naturales en los Congresos de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo en Panamá y de la Oficina Regional de la FAO para Asia y Pacífico. También ha impartido diversas conferencias a nivel nacional sobre política y administración forestal, cambio climático, desarrollo sustentable y cooperación internacional. Egresado del curso internacional “Gestión Estratégica del Desarrollo Local y Regional” de la CEPAL. Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Puebla y Profesor de Asignatura de la FCPyS-UNAM. Líneas de investigación: Medio ambiente y desarrollo sustentable, cambio climático, capital social y teorías del desarrollo.  
faustoquintana@yahoo.com.mx

## JORGE A. SCHIAVON

Es Profesor-Investigador Titular de la División de Estudios Internacionales (DEI) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) para el período 2011-2013. Entre sus obras más recientes destacan los libros: *Las relaciones México-Estados Unidos: Prioridades constantes, modelos teóricos variables*, México, BUAP, 2011; y *Perspectivas migratorias: Un análisis interdisciplinario de la migración internacional* (co-editado con Jorge Durand). Es Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, Maestro en Ciencia Política por la Universidad de California en San Diego y Candidato a Doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por la misma universidad.  
jorge.schiavon@cide.edu.

### MARTA TAWIL

Es Doctora en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Institut d' Etudes Politiques de París y Maestra en Estudios del Mundo Árabe y Musulmán por el mismo instituto. Es profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Ha coordinado dos números especiales de la revista *Foro Internacional* dedicados al tema de la seguridad y al de las sublevaciones populares en Medio Oriente y co-editó el libro *Religión y relaciones internacionales en el cambio de siglo* (El Colegio de México, 2013). Tiene publicaciones en México, Francia y Canadá y organizado, participado y moderado en mesas redondas en México y en el extranjero sobre temas relacionados con el conflicto, la seguridad y los sistemas políticos en el Próximo Oriente, la relación entre legitimidad y política exterior en algunos países árabes, así como la política de Estados Unidos, la Unión Europea y Rusia hacia esa región.

### MÓNICA TRUJILLO LÓPEZ

Obtuvo la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad de las Américas-Puebla (UDLA-P) y el grado de maestría en Estudios Diplomáticos por la Academia Diplomática del Instituto Matías Romero. Actualmente es candidata a doctora en Relaciones Internacionales por la UDLA-P. Ha sido profesora en dicha Universidad; así como en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla. Fue Coordinadora de la licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad de Tolosa en Zacatecas. Su investigación doctoral se basa en seguridad humana y feminicidio. Sus temas de investigación son género, derechos humanos, sociedad civil transnacional, redes transnacionales y diplomacia local.

### RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES

Actualmente es profesor de tiempo completo en la Universidad Autónoma de Baja California. Fue director del programa docente de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del CIDE. Obtuvo su doctorado en Estudios Internacionales en la Universidad de Miami. Es miembro de la mesa directiva de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI) y del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI). Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Es autor del libro *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México*. Actualmente, sus líneas de investigación son política exterior de México y relaciones internacionales.

## ZIRAHUÉNVILLAMAR

Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Maestro en Estudios Europeos por la Universidad Autónoma de Barcelona. Especialista en Gobernanza Global por el Instituto Alemán para el Desarrollo (DIE), ha cursado diplomados en las academias diplomáticas de México y Alemania, así como en la Universidad de Kassel (Alemania). Académico de la Facultad de Economía de la UNAM desde 2004. Entre 2005 y 2010 perteneció al Programa Prospectiva Global: estudio de futuros del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la UNAM. Actualmente es Coordinador de Diálogo Económico e Internacional en la Representación en México de la Fundación Friedrich Ebert.

[zirahuenvn@gmail.com](mailto:zirahuenvn@gmail.com)

## SANDRA KANETY ZAVALA

Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Relaciones Internacionales por la UNAM. Actualmente desarrolla la investigación “El estado de la seguridad humana en México” dentro de una estancia posdoctoral en el IIEC de la Universidad y es Profesora en la FCPyS en las asignaturas Política Internacional Contemporánea y Desarrollo Humano. Es Coordinadora y Profesora-Investigadora de los Proyectos de investigación “Educación, Justicia Social, Seguridad y Desarrollo”, “Seguridad Humana, Medio Ambiente y Desarrollo”, y Profesora-Investigadora en el Proyecto “Análisis de la sociedad internacional: hacia el orden mundial del siglo XXI” en la FCPyS. Coordinadora y compiladora de diversas obras colectivas, autora de diversos artículos y ponente en diversos foros nacionales e internacionales sobre sus líneas de investigación: seguridad humana, seguridad internacional y seguridad militar; desarrollo humano, cuestiones de desarrollo, teorías y concepciones de desarrollo; temas de política internacional contemporánea.

[sandrakanety@yahoo.com.mx](mailto:sandrakanety@yahoo.com.mx)



*GOBERNANZA GLOBAL EN UN MUNDO INTERCONECTADO*. Editado por: Universidad Autónoma del Estado de Baja California (UAEB); Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, A.C. (AMEI); y Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, A.C., (UPAEP). Se terminó de imprimir el 28 de febrero de 2013 en los talleres de BGB PRODUCCIONES GRÁFICAS, Juan Lucas Lassaga No. 62, Col. Obrera, Deleg. Cuauhtémoc, México, D.F. El tiraje consta de 600 ejemplares, impresos en Offset en papel Cultural de 90 grs. , y Forros impresos en Cartulina Sulfatada de 12 puntos con plastificado mate. En su composición se usó el tipo GARAMOND en 12 y 14 puntos. Coordinación: Marcela López-Vallejo Olvera, Fausto Quintana Solórzano y Rafael Velázquez Flores. Diseño, diagramación y formación: Bernardo García. Corrección y cuidado general de la edición: Rosalba Fabiola Rodríguez Cerón.