

Del buen uso del gobierno en las relaciones internacionales

Marie-Claude Smouts

Nota biográfica

Marie-Claude Smouts es directora de investigación en el Centro nacional de investigación científica (Centro de estudios y de investigaciones internacionales) y profesora en el Instituto de estudios políticos de París, 27 rue Saint-Guillaume, 75337 Paris Cedex 07 Francia, email: ceri@msh-par.fr. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre las relaciones Norte-Sur, la diplomacia multilateral y la sociología de las relaciones internacionales. Las Organizaciones Internacionales (1995) es el título de su última obra.

La noción de "*governance*" ha irrumpido en la disciplina de las relaciones internacionales hacia el final del decenio de 1980 de manera especialmente liosa. Lejos de irse precisando con el uso, en la actualidad es una noción comodín que tan pronto se refiere a la noción de "régimen" como a la de "orden mundial", a la vez que se sigue utilizando por las instituciones financieras internacionales para justificar sus condicionalidades políticas en los países que no se consideran aptos para gestionar de modo conveniente los créditos concedidos. La *governance* se acompaña entonces de un adjetivo calificativo: "*good*" governance.

¿Merece la pena "importar" de la ciencia política interna a la sociología de las relaciones internacionales, y del inglés americano a otras lenguas una noción tan vaga? Puede que la empresa valga la pena intentarse a condición de precisar el sentido y las implicaciones del concepto volviendo para ello a los estudios sobre políticas públicas que son los que la han puesto en circulación desde hace algunos años, sobre todo en materia de política urbana. Su cuestionamiento de la gestión de los asuntos de interés público y su forma de considerar el "gobierno" en el marco interno son transferibles sin grandes dificultades al plano internacional. Después de todo, la comprobación de "ingobernabilidad" que le sirve de punto de partida no tiene por qué despistar al internacionalista, que trabaja en un espacio cuya característica ha sido siempre precisamente la de no estar "gobernado". La noción de "gobierno" convenientemente circunscrita, tiene virtudes descriptivas y analíticas. No tiene una gran profundidad epistemológica, pero es cómoda. Permite presentar y ordenar un saber sobre el funcionamiento actual de las relaciones internacionales en un contexto que ha experimentado profundas transformaciones desde el decenio de 1970. Sin embargo, como todo concepto de la ciencia social, tiene también unos límites y unas grandes posibilidades de mistificación. La paradoja es la siguiente: cuanto más en serio se toma la noción de gobierno, menos contenido

tiene la noción de gobierno global. Por definición, la primera se opone a la segunda.

La ligereza de los internacionalistas

El primer ensayo para reflexionar sistemáticamente sobre las relaciones internacionales en términos de gobierno daba de éste noción una definición muy vaga y a la vez muy influida por la reflexión sobre los *regímenes*, entonces de moda en la disciplina. James Rosenau, en un largo capítulo introductorio a la obra que se iba a convertir en un clásico *Governance without Government*, definió el gobierno como un conjunto de mecanismos de regulación en una esfera de actividad, que funcionan aunque no emanen de una autoridad oficial.¹ Se diferencia de la noción de gobierno (entendido como equipo de gobernantes) en que se ejerce en actividades basadas en objetivos compartidos que no han sido definidos necesariamente por instancias oficiales y no necesitan obligatoriamente la fuerza pública para aplicarse. Entre la nueva noción de gobierno y el gobierno (como administración) no hay una diferencia de naturaleza, sino solamente de campo; la primera es más englobante que el segundo.² Igual que los regímenes, el gobierno es un conjunto de reglas, de principios, de procedimientos que aseguran la regulación de actividades que traspasan las fronteras; una vez más, la diferencia no es de naturaleza sino de extensión. Según J. Rosenau, los regímenes sólo existen en ámbitos muy precisos mientras que el gobierno es inseparable del orden mundial y no está limitado a actividades específicas.³ El orden mundial y el gobierno están estrechamente unidos, uno no puede existir sin el otro.⁴ El gobierno es "el orden más la voluntad" y el orden es "el conjunto de disposiciones que se han convertido en costumbres".⁵ El razonamiento peca de tautología.

Un poco más tarde, en el primer número de una revista nueva, *Global Governance*, James Rosenau propuso una definición un poco más explícita, pero todavía muy amplia: el gobierno mundial abarca todos los sistemas de reglas, de control y de gestión con repercusiones internacionales que pueden existir en la humanidad en un momento dado, en cualquier plano, desde la familia a la organización internacional,⁶ o también los innumerables sistemas de reglas producidos por la proliferación de redes en un mundo cada vez más interdependiente.⁷

Como era de esperar, una definición tan vaga fue criticada. Unos meses más tarde, Lawrence S. Finkelstein, en la misma revista, observa, no sin razón, que el gobierno, visto así, incluye prácticamente todo, no aclara nada y no facilita la investigación,⁸ por lo que propone considerar el gobierno como una "actividad" y no como un sistema de reglas, pues para eso ya existe la teoría de los regímenes y basta con ella. Aunque en este punto es convincente, no lo es tanto cuando adelanta su propia propuesta y afirma: "El

gobierno mundial consiste en gobernar sin una autoridad soberana en las relaciones que trascienden las fronteras nacionales". Muy bien. Difícilmente se puede contradecir una fórmula tan vaga ("falsear" se diría en la jerga pseudo- popperiana en boga), pero no sirve para nada. Y cuando L. Filkenstein añade: "El gobierno internacional consiste en hacer a escala internacional lo que los gobernantes hacen a escala nacional",⁹ nos transporta a la feliz época del idealismo triunfante y de los ensueños sobre el gobierno mundial. La cuestión es tanto más espinosa por cuanto el tema de la gobernabilidad es hoy el eje de la reflexión política.¹⁰ La aptitud de los aparatos de Estado para cumplir eficazmente su misión está en entredicho y existe una gran inquietud en cuanto a la capacidad de las autoridades localizadas territorialmente "de ejercer un poder de mando en las cosas y en las personas, de lograr la obediencia o el consentimiento".¹¹ Si el gobierno mundial consistiera en trasplantar a escala internacional las incertidumbres actuales sobre la crisis del poder público en las sociedades contemporáneas, el progreso sería realmente nulo.

Hasta ahora, la literatura sobre las relaciones internacionales no ha logrado superar los marcos de pensamiento tradicionales para hacer del gobierno una herramienta específica para las problemáticas nuevas. O bien el gobierno se presenta como una adquisición, un conjunto de reglas y de mecanismos de control localizables y en ese caso equivale a los regímenes, aportando únicamente un poco más de atención a los actores no estatales,¹² o bien se presenta como una actividad y se describe entonces por medio de las funciones cumplidas desde hace decenios por la actividad multilateral (G7, G5, Banco Mundial, etc.),¹³ y en ese caso equivale a multilateralismo.¹⁴ En ambos casos se presenta como un bien que hay que perseguir, un ideal que alcanzar. Así, Leon Gordenker y Thomas Weiss: "Definimos el gobierno mundial como las iniciativas para aportar respuestas más sólidas y pertinentes a los problemas políticos y sociales que los Estados no pueden regular individualmente".¹⁵ Muy bien. Pero ¿cómo lograrlo?

Paralelamente, las instituciones de Bretton Woods siguen desarrollando la noción de "buen gobierno" de una manera que deja escépticos a los buenos conocedores de África¹⁶ y a los (pocos) economistas que se resisten al neoliberalismo.¹⁷ La noción de gobierno, que apareció en el discurso de la Banca hacia el fin del decenio de 1980, era al principio una herramienta metodológica. Servía para plantear la cuestión de los lugares de control y de poder efectivos en los países desprovistos de estructuras estatales fuertes, especialmente en África y tenía la ventaja de "no prejuzgar el lugar ni el carácter de la verdadera autoridad de decisión, contrariamente a otros términos más usuales tales, como gobernación, administración o liderazgo".¹⁸ Los fracasos de los programas de ajuste estructural han llevado a la Banca a tener cada vez más en cuenta la gestión pública de los países en los que interviene y a enumerar los criterios

de una buena administración pública. Cuando lo define el Banco Mundial, el gobierno equivale al conjunto de gobernantes o administración pública: "el uso de la autoridad política, la práctica de control sobre una sociedad y la gestión de sus recursos para el desarrollo social y económico".¹⁹ El "buen gobierno" implica: 1) que estén garantizados la seguridad de los ciudadanos y el respeto de la ley, especialmente, a través de la independencia de los magistrados: es decir, el *estado de derecho*; 2) que los organismos públicos gestionen de manera correcta y equitativa los gastos públicos: es la *buen administración*; 3) que los dirigentes políticos respondan de sus acciones ante la población; es la *responsabilidad* y la *imputabilidad (accountability)*; 4) que haya información y sea fácilmente accesible a todos los ciudadanos: es la *transparencia*.²⁰ (Por supuesto, estas exigencias corresponden a las exigencias mínimas de los derechos del hombre, pero si se tuvieran que cumplir estos requisitos para obtener una financiación exterior, ¿qué países del Norte los reunirían?) La fuerza del discurso de la Banca ha terminado por imponerse a todos los organismos de cooperación, al Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), y a los socios capitalistas bilaterales: así, en 1996, el "buen gobierno" debía ser el tema oficial de la cumbre anual franco-africana. Todos pretenden actuar para disminuir las prerrogativas del Estado y reforzar a los actores de la "sociedad civil" en los países donde intervienen.

La evaluación de esta política de *capacity building* realizada con constancia desde hace más de quince años da lugar en la actualidad a balances moderados. Sea como fuere, para los especialistas de economía política internacional, el concepto de gobierno va unido a lo que los grandes organismos de financiación han hecho de él: una herramienta ideológica para una política del Estado mínimo.

La aportación de las políticas públicas

El aislamiento de las disciplinas ha hecho perder un tiempo precioso. Desde hace años, antes de que los internacionalistas pensarán siquiera en interesarse en ello, los analistas de las políticas públicas emprendieron una reflexión profunda en torno al concepto de gobierno, empleado para analizar la puesta en marcha de los grandes programas públicos en un contexto caracterizado por una fuerte implicación de los intereses locales y de organizaciones privada.²¹ No es de extrañar que los especialistas de la construcción europea hayan sido los primeros en inspirarse en una perspectiva transnacional. La noción de *multi-level governance* les permite analizar cómo tienen lugar los pasos de uno a otro nivel cuando se ponen en marcha las decisiones comunitarias, a través de un juego complejo que incluye las instancias de Bruselas, los Estados y los diferentes niveles de poderes locales y regionales, apoyándose en el principio de subsidiariedad.²² Según algunos, este modelo europeo de acción

pública por la interacción de actores privados y públicos más allá de su pertenencia territorial, podría prefigurar "el gobierno del futuro".²³ En 1995, en el informe de la *Comission on Global Governance* se describieron las características que definen el gobierno con la misma problemática, trasplantada esta vez al nivel mundial.

La *Commission on Global Governance*, compuesta por personalidades de renombre a título privado (Jacques Delors, Sadako Ogata, Oscar Arias, por ejemplo, forman parte de ella) fue creada por instigación de Billy Brandt que, ante la caída del Muro de Berlín y la aceleración de los acontecimientos en Moscú, pensó que era necesario reflexionar urgentemente en la nueva organización de la vida mundial en un mundo completamente diferente. Esta comisión, acogida con la mayor reserva por parte de la alta administración de las Naciones Unidas (que temía la competencia intelectual y un posible cuestionamiento de su propia gestión en un contexto difícil) pasó prácticamente desapercibida. Sus trabajos no tuvieron la resonancia que había tenido en su tiempo el informe de la Comisión Brandt sobre las relaciones Norte-Sur, o el informe Brundtland sobre el Desarrollo durable. No obstante, la definición de gobierno dada por la Comisión es interesante:

"la suma de las diferentes maneras que tienen los individuos y las instituciones, públicas y privadas, de gestionar sus asuntos comunes. Es un proceso continuo de cooperación y de acomodación entre intereses diversos y susceptibles de entrar en conflicto. Abarca las instituciones oficiales y los regímenes dotados de poderes ejecutivos y también las disposiciones normales sobre las cuales los pueblos y las instituciones han llegado a un acuerdo o que perciben que son de su interés."

La Comisión da algunos ejemplos de gobierno a escala local (consejo urbano que hace un proyecto de reciclaje de desechos, instancia intercomunitaria que organiza un sistema de transportes en colaboración con las asociaciones de usuarios, etc.) y recomienda la aplicación del concepto a escala mundial:

"A escala mundial, el gobierno se ha considerado esencialmente como una relación entre gobernantes. Ahora es necesario considerar que abarca también a las ONG, los movimientos de ciudadanos, las empresas multinacionales y el mercado mundial. Todo ello en interacción con los medios de comunicación cuya influencia ha aumentado de manera espectacular".²⁴

Veamos ahora claramente enunciadas, las cuatro características que definen el gobierno:

- El gobierno no es ni un sistema de reglas ni una actividad, sino un proceso.
- El gobierno no se basa en la dominación sino en la acomodación.
- El gobierno implica a la vez actores privados y públicos.

- El gobierno no es un concepto formalizado, se basa en interacciones continuas.

Estas propiedades son las que los especialistas en políticas públicas han puesto de relieve desde hace ya varios años, y se refieren sobre todo a la gestión de las ciudades, los transportes, las obras públicas y el medio ambiente.²⁵ Su punto de partida no es diferente del que inspira las grandes interrogaciones actuales sobre el funcionamiento de la sociedad mundial: la creciente ingobernabilidad de las sociedades complejas, la necesidad de gestionar los asuntos externos en un contexto de interdependencia.

Muchos estudios sobre el gobierno parten de la afirmación de que las sociedades modernas son cada vez más complejas, están más divididas, formadas por subsistemas sociales diferenciados y relativamente autónomos. Hay amplios sectores de la sociedad que son capaces de organizarse para la defensa de sus recursos propios sin tener en consideración el efecto de sus acción en la colectividad en su conjunto; se conectan en redes y establecen sus propias normas (asociaciones de consumidores, de usuarios de los transportes, de cazadores, de comerciantes etc.) A esta capacidad de coordinación horizontal y de auto-organización le corresponde una capacidad de resistencia a todo mandamiento gubernamental.²⁶

Para otros estudios, el punto de partida es la crisis de la democracia y sus diferentes síntomas: crisis de la representación, de la participación, de las creencias, de la legitimidad y del vínculo social y político.²⁷

Estos enfoques coinciden en un mismo diagnóstico: la debilidad de los gobernantes, la dificultad para la autoridad central de imponer una política pública y poner en marcha sus programas, y de modo más general, el cuestionamiento de todas las formas tradicionales de autoridad. La cuestión es tanto más preocupante por cuanto la fragmentación y la autonomización de los sectores sociales se producen en un contexto de interdependencia cada vez mayor. Lo que se hace en un sitio en beneficio de un grupo puede tener repercusiones negativas en otros sitios o en otros grupos. El problema de la gestión de los asuntos externos es especialmente llamativo en materia de medio ambiente, pero existe en todos los ámbitos de la vida social.

De aquí, la necesidad de la noción de gobierno, que permite observar no solamente las instituciones clásicas, las formas de democracia, el poder y sus instrumentos, sino los nuevos mecanismos de coordinación social que hacen posible la acción política.

El gobierno, contra el orden mundial

La erosión de las prerrogativas del Estado, junto con la porosidad de las fronteras, ha debilitado la barrera que separaba la política nacional y la política internacional. En el marco actual más abierto, la cuestión de la regulación social no se plantea de manera radicalmente

diferente en una y otra esfera, de manera que reflexionar en los asuntos del mundo con las perspectivas que ofrece el análisis de las políticas públicas no es una herejía intelectual y, en muchos puntos, la problemática del gobierno se revela pertinente para el análisis del sistema internacional.

Para empezar, lo característico del gobierno es la multiplicidad y diversidad de los actores, que permite pensar en la gestión de los asuntos internacionales, no como una actividad interestatal, sino como un proceso de negociación/interacción entre grupos heterogéneos. Esto no supone una novedad, sino una prolongación de los esfuerzos emprendidos hace más de treinta años por muchos autores para romper con la influencia de los realistas y de sus émulos en la disciplina. Pero en este combate nunca terminado todos los refuerzos son bien recibidos.

En la noción de gobierno, la acción pública emana de la intersubjetividad, así que deja un gran sitio para "el espacio público",²⁸ en el cual los diferentes componentes de la sociedad afirman su existencia, entran en comunicación unos con otros, debaten ejerciendo su poder de expresión y de crítica. A este respecto, son interesantes las grandes conferencias especiales de las Naciones Unidas (la de Rio, sobre el medio ambiente, la de El Cairo sobre la demografía, la de Beijing sobre los derechos de las mujeres, la de Estambul sobre el hábitat, etc.), que llegan a reunir hasta 50 000 personas, representantes de todas las culturas, ideologías y aspiraciones del género humano; se inscriben en un largo proceso de acomodamiento y de búsqueda de un referencial común y son precedidas y seguidas de una intensa actividad de movilización internacional en la cual las asociaciones privadas desempeñan una función considerable, proporcional a su habilidad para conectarse en redes y para utilizar los medios de comunicación. Progresivamente, el discurso internacional se va estructurando en torno a algunos temas y a algunos conceptos (*piquen development, empowerment, salud sexual de las mujeres, derechos de las generaciones futuras, protección de la infancia*), hasta el punto de hacer surgir nuevas tensiones que pesan sobre la acción pública, estatal e internacional. Se podrían citar muchos ejemplos: los diferentes sistemas de *ecolabels*, los "códigos de conducta," que las empresas elaboran por la presión de los defensores del medio o de los militantes de los derechos del hombre, o la presión de los medios de comunicación y las amenazas de boicot; cómo el Banco Mundial ha revisado su discurso -y a veces sus prácticas- para tomar en consideración las cuestiones medio ambientales, hacer hincapié en la educación de las niñas; el apoyo que las mujeres de Kuwait encuentran en los documentos generados por la Conferencia de Pequén para legitimar su lucha por obtener el derecho al voto, etc.

El gobierno pone en juego subsistemas organizados en redes de acción pública (las famosas *policy networks*) que unen a actores que no tienen la misma legitimidad ni las mismas capacidades. El enfoque

de las relaciones internacionales en términos de redes transnacionales conoce en este momento un auge notable y permite comprender, sobre todo, cómo la solución de un problema (SIDA, medio ambiente, transporte aéreo, etc.) se convierte en objetivo y pasa al programa internacional.[29](#)

Por último y sobre todo, el gobierno implica participación, negociación, coordinación. Las palabras clave son: proyectos, socios, consenso. La racionalidad de procedimiento (mantener el dispositivo de diálogo) es por lo menos tan importante como la racionalidad sustancial (realizar una actividad de interés público), cosas bien sabidas por los observadores de la vida internacional.

Como vemos, la trasposición de la problemática del gobierno, de las políticas públicas a la política internacional es muy fácil; pero la cuestión es saber si aporta algo al análisis del sistema mundial.

La noción de gobierno nos parece útil en la medida en que diseña nuevas técnicas de gestión de los asuntos comunes: hace posible analizar fenómenos que se oponen a la anarquía internacional pero no son fijos ni esperados, como lo son los regímenes; introduce la idea de mecanismos ligeros, no convencionales; deja espacio a racionalidades múltiples, a legitimidades diferentes; no es nunca un modelo, una adquisición. El enfoque en términos de gobierno propone referencias para explicar un proceso, no prejuzga el resultado. De esta forma, cambia la manera habitual de considerar la función del poder en la construcción internacional de "las reglas del juego". En lugar de mirar cómo uno -o algunos- actores tienen la capacidad de definir las reglas del juego y determinan los resultados de una negociación en sectores clave de la vida internacional (fórmula clásica heredada de J. Nye y R. Keohane), el observador trata de ver cómo se desarrolla el mecanismo de la "regulación conjunta" por un juego permanente de intercambios, de negociaciones, de ajustes mutuos.[30](#)

A diferencia del enfoque en términos de régimen, no se estudian las normas que se están consolidando, sino configuraciones blandas en recomposición permanente. Otra diferencia: los actores del gobierno son también los destinatarios de las reglas de juego establecidas. Esta postura de investigación lleva a construir una problemática en términos de interacciones estratégicas, con las cuestiones clásicas de la política pública: cómo se construye una cuestión de política internacional (que entre a formar parte de un programa), qué tipos de actores y de coaliciones entran en juego, cuál es el juego, qué tipo de acción colectiva se fomenta, qué mecanismos de resolución de conflictos se ponen en marcha, etc. Por ejemplo, las cuestiones de cómo se controla el sistema monetario internacional, o cómo se gestiona la cuestión de la deuda de los países en desarrollo, pueden ser analizados de este modo. En estos ámbitos, no hay normas ni reglas en las que coincidan las expectativas de los actores (definición clásica de los regímenes) sino mecanismos de diálogo que garantizan la participación de los actores principales. Las interacciones están vigiladas y, mal que bien, los problemas se van solucionando, justo lo

que hace falta para evitar un desastre que afecte al conjunto del sistema económico y financiero mundial. Un buen ejemplo de esto lo constituye la forma en la que fue yugulada la crisis mejicana de 1994-95.

La necesidad de trabajos empíricos y comparativos para someter a prueba el interés de este enfoque es evidente. Pero a partir de ahora, nos está permitido pensar que *la problemática del gobierno en el sentido en que lo utilizan los análisis de política pública, se opone a la idea misma de "gobierno global"*.

El gobierno, definido por las características enumeradas anteriormente, nace de la interacción de subsistemas fragmentados que trata de integrar con miras a una acción colectiva de interés público. De este modo construye subsistemas cuya función es asegurar tal prestación o tal otra cuya oportunidad y modalidades son definidas por los mismos que participan en ella. No entra en la cuestión de la coordinación entre estos diferentes subsistemas funcionales, de la suerte de los que no participan, de la finalidad "global" de la gobernabilidad así establecida. La flexibilidad del gobierno es a la vez su fuerza y su debilidad.

La trampa de los buenos sentimientos

El gobierno se basa por completo en el intercambio y en la voluntad de razonar en colaboración. Pero no se hace en el vacío, actúa dentro de un marco institucional mínimo que define las grandes líneas de lo que son los derechos y deberes dentro de una sociedad, lo que March y Olsen llaman "niveles de obligación".³¹ Por lo tanto, hay más oportunidades de que se construya en espacios delimitados y entre actores socializados en torno a un referencial mínimo común.³² No es casualidad que la reflexión sobre el concepto haya surgido en torno al "gobierno urbano", y al "*multilevel governance*" en la Europa comunitaria.

Existen mecanismos que crean una cierta regulación en algunas esferas, principalmente económicas y técnicas (comercio, protección contra las epidemias, etc) más allá de las fronteras. El gobierno puede ser *internacional*. No se trata de un sistema, las reglas se vuelven a inventar y a precisar constantemente, pero ya no es la naturaleza y el caos. Las esferas en las que se pueden ver los mecanismos de gobierno tienen a menudo un alcance mundial. Pero esto no es suficiente para que se pueda hablar de gobierno *mundial*. La regulación internacional tiene lugar entre un número limitado de Estados, de sociedades privadas y de minorías que comparten el mismo código de comunicación (el del libre cambio y la concepción occidental de los derechos del hombre).³³ Se parece más a lo que P. Hirst y G. Thompson (después de Yarbrough y Yarbrough) llamaron un "minilateralismo" que a una construcción mundial.³⁴

La existencia de un gobierno *global* está todavía menos probada si la palabra "global" se refiere al conjunto de actividades que afectan al

destino presente y futuro de la humanidad. Ello equivaldría a que "las diferentes maneras de gestionar sus asuntos comunes" los individuos y las instituciones, públicas y privadas, se sumaran en el escenario mundial e hicieran emerger la famosa *suma* de la que hablan la *Commission on Global Governance* o James Rosenau. Ello supondría también que esta "suma" estuviera orientada hacia valores tales como la equidad, la seguridad, la redistribución. Ahora bien, la problemática del gobierno rechaza, por definición, toda idea de organización y de control centralizados. Por el contrario, preconiza una proliferación de formas de organización y de niveles de decisión. Es difícil imaginar que el encadenamiento de estas configuraciones plurales y proteiformes se haga de manera espontánea y nada indica que el resultado sea un programa de acción coherente que responda a objetivos deseables para todos los grupos que componen la humanidad. Por el contrario, y ya resulta obvio recordarlo, cuanto más progresa la mundialización, mayor tendencia tienen los grupos a reinventar la acción colectiva partiendo de sus particularismos, ya sean reales o imaginarios.

La reflexión en términos de gobierno "*global*" no es, pues, una reflexión analítica sobre el sistema internacional actual. Es una reflexión normativa sobre un mundo mejor que convendría construir. (La mayor parte del informe de la *Commission on Global Governance* está dedicada a la propuesta de reforma de las instituciones internacionales). Es una muestra de la evolución contemporánea de las reflexiones sobre el orden mundial.³⁵ Ya no se crean ligas interestatales como en el siglo XIX y en la primera mitad del XX, sino que se piensa en lo que podría ser una democracia a escala mundial en la que todos estuvieran representados y participaran de la adopción de decisiones, de las comunidades de base a los Estados-continente. Las obras de David Held sobre el encadenamiento deseable de la democracia local al *gobierno cosmopolita* son las más conocidas actualmente y las más avanzadas en esta dirección.³⁶ Se inspiran mucho en el principio de subsidiariedad y tratan de definir lo que ocurriría en el plano local, regional, nacional y mundial teniendo en cuenta a la vez todos los modos posibles de participación.

En conclusión, el hecho de pensar en las relaciones internacionales en términos de gobierno es una postura de investigación que refleja una opción intelectual e ideológica. Y esta opción es equívoca. Por un lado trata de dar un protagonismo social a actores a menudo ignorados, sobre todo en la literatura realista y neo-realista; llama la atención sobre la necesidad de un espacio público internacional, sobre la construcción de mecanismos de diálogo y de participación; obliga a pensar en lo que sería necesario para articular esos sistemas plurales entre sí; renueva la reflexión sobre la sociedad internacional. ¿Qué puede haber más humanista y menos oligárquico?. Por otro lado, se basa en una representación pacífica de la vida social; ignora la lucha a muerte, los fenómenos de dominación por la fuerza, los problemas suscitados por la ingobernabilidad de sectores enteros de la sociedad

internacional. En definitiva, está sujeto a todos los reproches dirigidos a las teorías de la *public choice* en la que se inspira en el fondo. El criterio subyacente del gobierno global es la eficacia: que se gestionen los asuntos, que se resuelvan los problemas, que se logren los ajustes de intereses mutuos, todo el mundo saldrá ganando. Y como el único regulador que actúa hoy en día a escala planetaria, atravesando todos los subsistemas sociales en interacción, es el mercado, a falta de organización central y referente mundial, el enfoque en términos de "gobierno mundial" podría disimular, bajo sus ropajes idealistas y de consenso, el liberalismo económico más hipócrita.

Traducido del francés

Notas

1. James N. Rosenau y Ernst-Otto Czempiel, *Governance without Government: Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, p.5.
2. "Governance, in other words, is a more encompassing phenomenon than government", p. 4.
3. "Governance in a global order is not confined to a single sphere of endeavor. It refers to arrangements that prevail in the lacunae between regimes and, perhaps more importantly, to the principles, norms, rules and procedures that come into play when two or more regimes overlap, conflict, or otherwise require arrangements that facilitate accommodation among competing interests", p. 9.
4. "There can be no governance without order and there can be no order without governance (unless periods of disorder are reargarded as forms of order)", p. 8.
5. "Governance is order plus intentionality"... "Global order consists of those routinized arrangements through which world politics gets from one moment to the next", p.5.
6. "Global governance is conceived to include systems of rule at all levels of human activity -from the family to the international organization -in which the pursuit of goals through the exercise of control has transnational repercussions", "The process of governance is the process whereby an organization or society steers itself and the dynamics of communication and control are central to that process", James N. Rosenau, "Governance in the Twenty-first Century", *Global Governance*, vol. 1, nº1, invierno de 1995, p. 13-14.
7. [By governance] "is meant the vast numbers of rule systems that have been caught up in the proliferating networks of an ever more interdependent world", *ibid.* p. 17.
8. Lawrence S. Finkelstein, "What is global governance", *Global Governance*, vol. 1, nº 3, sept-dic. 1995, p. 368.
9. *Ibid*, p. 369.
10. Ver Centro Universitario de investigaciones administrativas y políticas de Picardie (CURAPP), *La Gouvernabilité*, París, Presses Universitaires de France, 1996.

11. Ver Daniel Gaxie, "Gouvernabilité et transformations structurelles des démocraties" en *La Gouvernabilité, op. cit.* p. 249-273.
12. Es el caso, por ejemplo de Thomas Risse-Kappen en *Bringing Transnational Back In*, en Cambridge University Press, 1995, cap. 8.
13. Ver James P. Sewell y Mark B. Salter, "Anarchy and Other Norms for Global Governance: Boutros-Ghali, Rosenau y Beyond", *Global Governance*, ibid., p. 377-379 o Paul Hirst y Grahame Thompson, *Globalization in Question*, Cambridge Polity Press, 1996, en especial el capítulo 6, "Economic Governance Issues in General".
14. Ver John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Nueva York, Columbia University Press, 1983.
15. Thomas G. Weiss y Leon Gordenker, (eds.), *NGOs, the UN and Global Governance*, Londres, Lynne Rienner Publishers, 1996, p. 17.
16. Ver Denis-Constant Martin, "The Cultural Dimensions of Governance", World Bank Annual Conference on Development Economics 1991; André Guichaoua e Yves Goussault, *Sciences sociales et développement*, París, Armand Colin, 1993, p. 131-135.
17. Ver Béatrice Hibou, *L'Afrique, est-elle protectionniste?*, París, Karthala, 1996, p. 135-138; Christian Chavagneux, "L'avenir des institutions de Bretton Woods: Halifax et après", *Economie internationale*, nº 64, 4º trimestre de 1995, p. 17.
18. Para esta referencia y una breve exposición de la historia de la "good governance", ver Gérard Marcou, "Gouverner les villes par le droit?" p. 181 en: *La Gouvernabilité, op. cit.*
19. P. Landell-Mills e I. Serageldin, *Governance an the External Factor*, World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington D.C., 1991. Ver igualmente, World Bank, *Governance: the World Bank's Experience*, Washington D.C., 1994.
20. Ver la exposición de un representante de la Banca, Patrice Dufour, "L'assistance économique et financière mondiale dans le cadre des opérations de restauration de l'Etat", en: Yves Daudet (dir.), *Les Nations Unies et la restauration de l'Etat*, París, Pédone, 1994, p. 80-81.
21. Para una presentación crítica de esta problemática, ver Jean Leca, "La 'gouvernance' de la France sous la Cinquième République: une perspective de sociologie comparative", en: *De la Vème République à l'Europe*, Homenaje a Jean-Louis Quermonne, París, Presses de Sciences Po, 1996, p. 329-365.
22. Ver Gary Marks, "Structural Policy and Multilevel Governance in the European Community", en : Alan Cafruny y Glenda Rosenthal (eds.), *The State of the European Community. The Maastricht Debate and Beyond*, Boulder, Lynne Riener, 1993, p. 391-410.
23. Jean Leca, en: *De la Vème République á l'Europe, op. cit.*, p.340. En la misma obra, ver Christian Lequesne, *Union européenne et coordination intergouvernementale: quid novi en France?*, p. 260.
24. The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*, Oxford University Press, 1995, p. 2-3.

25. Para una historia del concepto y de las problemáticas que subyacen en él, ver el capítulo introductorio de Renate Mayntz, "Governing Failures and the Problem of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm", p. 9-20, y la conclusión de Jan Kooiman, "Findings, Speculations and Recommendations", p. 249-262, en: Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance; New Government-Society Interactions*, Londres, Sage, 1993. Ver también Patrick Le Galès, "Du gouvernement des villes á la gouvernance urbaine *Revue Française de science politique*, vol. 45, febrero de 1995, p. 59.
26. Para referencias y la exposición de esta tesis ver Mayntz, *op. cit.*
27. Jacques Chevallier, en: *La Gouvernabilité, op. cit.*, p.8.
28. Jurgen Habermas, *L'espace publique* (trad.), Payot, 1978.
29. Ver los trabajos de Christen Jönson y el balance presentado en "Prelude to Regimes: International Organizations and Agenda Setting", Second Pan-European Conference in International Relations, París, 13 a 16 de septiembre de 1995 (con Annica Young Kronsell y Peter Söderholm), de próxima aparición. Ver también Ariel Colonomos (dir.), *Sociologie des reseaux transnationaux. Communautés, entreprises et individus: lien social et système international*, París, L'Harmattan, 1995.
30. Para una aplicación de la noción de regulación conjunta en las relaciones internacionales, ver M.C. Smouts "Organisations internationales et théories de la regulation: quelques éléments de réflexion", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, 138, noviembre de 1993, p. 517-526.
31. Para una perspectiva internacionalista que pretende llenar las lagunas del intercambio, ver James G. March y Johan P. Olsen, *Democratic Governance*, Nueva York, The Free Press, 1995.
32. Definido como "Un conjunto de percepciones, normas y valores a partir del cual se encontrará construido un problema por tratar y definidos los marcos de la acción previsible [...], en segundo lugar, la relación que se construye en las relaciones intelectuales entre un sector identificable (por ejemplo: el automóvil, la cultura, la formación de los jóvenes, etc.) y la sociedad global (toda francia, Europa, incluso la economía mundial)", Philippe Braud, *Sociologie politique*, París, L.G.D.J., 1992, p. 392, 394. Sobre la noción de referencial ver Pierre Muller, *Les politiques publiques*, PUF, 1990
33. Por ejemplo, Meghnad Desai y Paul Redfern, *Global Governance. Ethics and Economics of the World Order*, Londres, Pinter, 1995; Paul Hirst y Grahame Thompson, *Globalization in Question, op. cit.*
34. B.V.Yarbrough y R.M. Yarbrough, *Cooperation and Governance in International Trade*, Princeton University Press, 1992.
35. Cf. A.J.R. Groom y Dominic Powell, "From world politics to global governance -a theme in need of a focus", p. 81-90 en: A.J.R. Groom y Margot Light, *Contemporary International Relations: a Guide to Theory*, Londres, Pinter, 1994.

36. David Held, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolita Governance*, Cambridge, Polity Press, 1995;
Daniele Archibugi y David Held (eds.), *Cosmopolitan Democracy, An Agenda for a New World Order*, Cambridge, Polity Press, 1995.