



Gobernanza *

Rainer Nickel

Johann Wolfgang Goethe - Universität Frankfurt am Main
nickel@jur.uni-frankfurt.de

Resumen

Gobernanza es un término puente. Conecta una perspectiva proveniente de la ciencia política –gobernanza entendida como una teoría avanzada del gobierno y la regulación- y una proveniente de la ciencia jurídica –gobernanza por y a través de estructuras de regulación-. Representa un cambio estructural en el ejercicio del poder público, no en el sentido de un debilitamiento, sino en el sentido de un cambio de forma. De esta manera, la gobernanza amplía el espectro de las estructuras de regulación sin reemplazar las formas tradicionales de gobierno. Es una técnica complementaria que existe de manera paralela a las técnicas verticales (*top-down*) tradicionales de administración y regulación. El giro hacia la gobernanza, tanto en el derecho como en la ciencia política, plantea serios problemas como las tendencias a la desformalización del derecho, la creciente despolitización de las estructuras creadoras de derecho y la privatización de la regulación que pone en peligro la implementación de objetivos públicos.

184

Palabras clave

Gobernanza, gobernanza global, regulación, despolitización, democracia.

Governance

Abstract

Governance is a bridge term. It connects a perspective from political sciences - Governance as an advanced theory of governing and regulating – and a perspective from legal science - Governance by and through regulatory structures. It represents a structural change in the execution of public power, not in the sense of a decline, but in the sense of a change in the mode. In this regard Governance broadens the spectrum of regulatory structures without replacing traditional ways of governing; it is a complimentary technique which exists parallel to the traditional techniques of top-down administration and regulation. The turn to governance in law and politics raises serious concerns: about trends towards a de-formalization of law, about a growing de-politicization of law-making structures, and about a privatization of regulation that endangers the implementation of public goals.

Keywords

Governance, global governance, regulation, de-politicization, democracy.

* Traducción del inglés de Julián Gaviria Mira.

1. Orígenes del término y significados

El término gobernanza proviene de la lengua francesa, aunque es considerado hoy en día como un anglicismo. En la década de los noventa surgió como un término relacionado con la administración y tareas regulatorias¹. En muchos idiomas (como en el alemán) no hay una traducción adecuada y el término ha sido introducido en el lenguaje sin cambios. En el contexto político, gobernanza inicialmente surgió como una alternativa a la palabra *gobierno*, poniendo de presente que en una dada unidad sociopolítica las funciones de manejo y regulación podían ser ejecutadas no solamente por el Estado (Sector Primario), sino también por actores económicos privados (Sector Secundario) y por el Sector Terciario (asociaciones privadas, grupos de interés público). En un sentido básico, gobernanza puede tener un sentido amplio o uno restringido: en sentido restringido, gobernanza se define en contraste con gobierno y describe varias formas de participación del sector privado en las estructuras regulativas, así como los esfuerzos de implementación cooperativa de objetivos regulativos. En sentido amplio, gobernanza denomina todos los tipos de regulación enfocada en la gestión de las interdependencias (Benz, 2004). Esto incluye formas verticales tradicionales de administración, arreglos cooperativos entre el Estado y los sectores secundarios y terciarios, así como la autorregulación social (“autorregulación regulada”).

En la arena política, el término gobernanza estuvo durante un tiempo considerable relacionado de manera estrecha con políticas agresivas del Banco Mundial, dirigidas al establecimiento de cambios estructurales en los países en desarrollo. El banco usó la palabra gobernanza en un sentido bastante restringido: un concepto ideal de gobernanza, basado en un modelo “occidental” de sociedades capitalistas modernas, utilizado como herramienta disciplinaria y de supervisión. El banco analizaba las condiciones de un país “como un todo” (comprendiendo los sectores público y privado) y luego establecía las condiciones para los ajustes estructurales, la mayoría tendentes a la privatización de servicios y a la introducción de una economía de mercado al estilo occidental o estadounidense. Este enfoque agresivo, combinado con una orientación hacia los resultados, primariamente centrado en la eficiencia económica de las estructuras locales y no en la tradición, la justicia o la solidaridad, dio al término gobernanza una fama bastante mala: pronto fue identificado como una estrategia de dominio capitalista y neoliberal, en la cual se subordinaba todo ejercicio de poder público a la lógica económica del análisis costo-beneficio y a los parámetros de eficiencia económica.

El impacto negativo de las políticas del Banco Mundial (y del Fondo Monetario Internacional) en la reputación de la gobernanza fue, sin embargo, poco duradero. Ante la ausencia de un gobierno global, el término gobernanza tuvo una sorprendente carrera en el plano internacional como “gobernanza global”. También es ampliamente usado en el contexto supranacional. En referencia a la Unión Europea, el término “gobernanza multinivel” describe estructuras complejas de niveles entrecruzados de regulación y administración. Además, también en el contexto de la Unión Europea y su proceso de integración, nuevas técnicas de manejo han sido desarrolladas bajo el nombre de “nueva gobernanza”, mientras que la Comisión Europea ha desarrollado su propio concepto de “buena gobernanza”. El estatus legal del término y su valor, sin embargo, sigue siendo controvertido.

¹ Ver, en especial, World Bank (1991).



2. Gobernanza Global

El comienzo de la carrera del término “gobernanza global” puede ser rastreado desde el año 1995 cuando la “Comisión para la Gobernanza Global” de la ONU –comisión *ad hoc* integrada por 28 estadistas de prolongada experiencia– presentó un reporte bajo el título “Nuestro vecindario global”, en donde la gobernanza fue definida de la siguiente forma:

Gobernanza es la suma de las muchas maneras en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, gestionan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual intereses contrapuestos o diversos pueden ser acomodados y medidas cooperativas tomadas. Esto incluye instituciones formales y regímenes con poder para exigir cumplimiento, así como arreglos informales que las personas y las instituciones han acordado o que perciben que son acordes a sus intereses.

La definición de la Comisión resume el enfoque holista de la gobernanza: compromete actores públicos y privados e incluye arreglos formales e informales. Por obvias razones, la Comisión no acogió la idea del gobierno global, pero insistió en acciones globales y enumeró algunas medidas para incrementar la efectividad de las Naciones Unidas y expandir su autoridad. Entre ellas, encontramos las siguientes: crear mecanismos de tributación mundial, un ejército permanente de las Naciones Unidas, un Comité para la Seguridad Económica, otorgarle autoridad a las Naciones Unidas sobre los bienes globales, eliminar el poder de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, crear un nuevo cuerpo parlamentario de representantes de la “sociedad civil” (ONG), un nuevo “Consejo de Peticiones” y una nueva Corte Penal, además de hacer vinculantes los fallos de la Corte Internacional de Justicia y ampliar la autoridad del Secretario General.

A pesar de que sólo algunos de estos objetivos han sido alcanzados, hay un consenso amplio sobre la necesidad de una “Weltinnenpolitik” (Habermas, 1998), una política interior mundial. Instituciones como la OMC y tratados amplios como el Protocolo de Kioto sobre el Cambio Climático representan una materialización de este enfoque. La misma noción de “gobernanza” en la teoría de las relaciones internacionales y en el derecho internacional “descansa en la creciente obsolescencia del modelo tradicional que entiende la política internacional como diplomacia interestatal, esto es, la versión internacional de delegación y aislamiento” (Howse y Nicolaidis, 2008). Ha sido reemplazada por la noción de “gobernanza entre toda la humanidad”, en un notable desarrollo de la idea kantiana de ciudadanía del mundo (Kant, 1984) y de la idea de solidaridad global (Brunkhorst, 2002).

La creciente juridificación de la gobernanza global, la “constitucionalización” institucional de la OMC como una organización clave y una todavía más densa red de tratados internacionales y cooperación internacional –todos estos desarrollos tomados en conjunto– han creado un “nuevo orden mundial” (Slaughter, 2004). Esta nueva estructura está caracterizada por la fragmentación en regímenes regulatorios (Koskeniemi, 2006), fenómeno que puede poner en peligro la coherencia del derecho internacional. Además, han surgido nuevas formas de cooperación más allá de los tradicionales regímenes de tratados internacionales, carentes de autoridades públicas legalmente establecidas y jurídicamente limitadas (a saber, redes informales de actores administrativos en diferentes sectores).

Finalmente, el control democrático –o en términos de gobernanza: *accountability*– es reemplazado por estructuras cuasi autónomas, en las que decisiones “técnicas” son tomadas por “expertos”. El ascenso de la *expertología*

eleva serias dudas acerca de la legitimidad democrática de las estructuras de gobernanza global (Nickel, 2006).

3. (Nueva) Gobernanza Europea

La Unión Europea representa un sistema único de “gobernanza multinivel” para el cual no aplican concepciones tradicionales del Estado y del autogobierno democrático: no pudiendo ser considerada un Estado(nación), ni tampoco una entidad con unos niveles federales claramente definidos, la UE avanza, no obstante, como una organización amorfa, con su carácter estructural vagamente definido como “federalismo supranacional”².

a) El sistema europeo puede ser descrito como “gobernanza”, si bien por la sola razón que significa la dificultad de encontrar un mejor término o porque no existe un gobierno europeo. No es, sin embargo, algún tipo de informalidad legal generalizada lo que justifica esta caracterización de la UE como una estructura de gobernanza. Por el contrario: desde un inicio la UE se ha definido como una comunidad jurídica y su proceso de integración es un proceso de “integración a través del derecho”. Son más bien las características distintivas de la estructura legislativa y regulatoria de la UE, las que justifican calificarla como gobernanza. Su sistema doble de administración directa (por la Comisión) y administración indirecta (por los Estados miembros), ha sido complementada por una estructura compleja de comités y grupos de trabajo que representan el “submundo” de instituciones oficiales, la Comisión y el Consejo (Dehousse, 2002). De manera oficial, este “submundo” tiene sólo funciones consultivas y no puede tomar decisiones legalmente vinculantes. Comités de “comitología” y un número siempre creciente de agencias europeas –integradas por burócratas de los Estados miembros y por “expertos”-, dan forma, en gran medida, a las políticas y normativas de la UE.

El resultado es una tendencia hacia la despolitización de los procesos de decisión, en donde el Parlamento Europeo es, por varias razones, apenas capaz de actuar como un contrapeso. Además, incluso si la informalidad de instrumentos de consulta clave como los Comités de “comitología” han ido dando paso a estructuras y procesos de decisión más formalizados, el complejo administrativo-legislativo todavía carece de una estructura legal coherente o constitución. Esto viene acompañado de una falta de visibilidad: para los ciudadanos de la UE es difícil comprender por qué y cómo un instrumento jurídico ha sido propuesto, modificado o implementado, mientras que grupos de presión profesionales de todo tipo están presentes en cada etapa del proceso de decisión.

b) Al inicio del siglo XXI, la UE dio un nuevo giro a lo que ha sido llamado como “nueva gobernanza”. En este giro se introdujeron herramientas de *soft law*, como el Método Abierto de Coordinación (MAC), que implementaron procesos de decisión público-privados en el campo de la regulación de los mercados financieros, los llamados procedimientos Lamfalussy.

El MAC es una reacción a problemas estructurales intrínsecos. Cuando la UE avanzó hacia la realización del mercado interior, creó un “mercado sin Estado” y “Estados sin mercado”³. La política social y los mecanismos de integración social continuaron bajo la esfera de los Estados miembros, mientras que la política económica y la respectiva normatividad quedó bajo la competencia de la UE. Con el objetivo de sincronizar políticas sociales de los Estados miembros -sin ningún acto

² Véase Bogdandy (1999)

³ Véase Joerges (2010: 382).



jurídico formal- el Consejo Europeo de Lisboa creó, en el año 2000, la idea del proceso de mutuo aprendizaje: El MAC debía establecer objetivos comunes y definir buenas prácticas en el campo de las políticas sociales como puntos de referencia, por fuera de cualquier procedimiento jurídico formal y sin ninguna fuerza jurídicamente vinculante. Mientras que la efectividad empírica del MAC es todavía materia de debate, es, sin embargo, un buen ejemplo de la tendencia hacia la gobernanza “en las sombras de la ley”: en vez de debatir concepciones controvertidas de la seguridad social y de la solidaridad social de manera abierta al público, el MAC permite un discurso experto lejos de la mirada del opinión pública. Su influencia es informal, no formal, y a pesar de que no constituye una jerarquía formal de cara a los Estados miembros, es al mismo tiempo jerárquica e influyente, pues puede definir lo que es buena o mala gobernanza social.

En la segunda forma de la innovadora “nueva gobernanza”, los procedimientos Lamfalussy (nombrados así en honor al presidente del comité que redactó las normas), la Comisión pasó por alto los gobiernos de los Estados miembros y entró en contacto directo con los organismos reguladores nacionales y con las industrias reguladas (p. ej. en los campos de la regulación del mercado financiero o la regulación de las telecomunicaciones). Aquí, el discurso experto está protegido herméticamente de influencias y debates externos/políticos. Una de las ideas más importantes detrás de esta estructura es que el conocimiento social necesario para hacer una regulación “inteligente” no es accesible a personas externas, como los mismos reguladores. Las estructuras que generan este conocimiento social pueden, de igual manera, generar camaradería: la línea divisoria entre políticas públicas e intereses privados se vuelve difusa. Si esta estructura se aísla de los gobiernos democráticamente elegidos, las estructuras de gobernanza de la UE cortarían la última –y delgada- conexión con el electorado.

Ambas estructuras, el MAC y los procedimientos Lamfalussy, representan dos vertientes importantes en el concepto de gobernanza: la idea de que los expertos pueden encontrar la “mejor” solución a los problemas técnicos –la organización del bienestar social- y la idea de que es importante usar el conocimiento social para lograr una “mejor” regulación. Ambas vertientes están basadas en la aceptación del hecho de que la gobernanza puede generar la “mejor” solución sólo –o preferiblemente- si lo hace de una manera apolítica.

4. Lo Bueno, lo Malo y la Gobernanza democrática

Los defensores de las estructuras de gobernanza como la “nueva gobernanza” europea, señalan con frecuencia la legitimidad de los resultados que estas estructuras producen. En su Libro Blanco sobre la Gobernanza (2001), la Comisión Europea hizo énfasis en la efectividad y la coherencia como dos de los principios más importantes de la gobernanza europea. Esto se basa en la negligencia benigna (*benign neglect*) de los bien conocidos problemas de legitimidad que plagan todas las formas de gobernanza, sea esta la versión europea o los diferentes niveles de gobernanza global: su muy tenue legitimidad democrática. Si una de las precondiciones fundamentales para la existencia de normas legítimas falta, la legitimidad de los resultados sólo puede servir como una ayuda temporal para períodos de transición, no como un concepto permanente.

En la OMC, por ejemplo, la política democrática se reduce a los (limitados) instantes en que los gobiernos de los Estados miembros rinden cuentas ante sus ciudadanos. La legitimidad debería fluir entonces (desde arriba) de los rasgos constitucionales de las normas de la OMC y (desde abajo) de la pericia técnica (Howse y Nicolaidis, 2008), pericia técnica que prepara nuevas rondas de la OMC y

domina la Secretaría de la OMC y su Órgano de Apelaciones. Sin embargo, los numerosos fracasos en la Ronda de Doha y las duras protestas en las calles de Génova y Seattle en contra de la gobernanza del comercio mundial, muestran que los ciudadanos del mundo no se tragan el mito de la mejor solución y las mejores prácticas a largo plazo. Estos mitos han sido ya refutados (Habermas, 1968; 1981). La selección de las buenas soluciones y buenas prácticas sin igual participación democrática no es más que un gobierno elitista benigno. El enigma del gobierno democrático supranacional, transnacional y global no ha sido resuelto aún.

Bibliografía

- BENZ, A. (2004), „Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept“. En: BENZ, A. (ed.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 11-28.
- VON BOGDANDY, A. (1999), *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*, Nomos, Baden-Baden.
- BRUNKHORST, H. (2002), *Solidarität: Von der Bürgerfreundschaft zur globalen Rechtsgenossenschaft*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- BRUNKHORST, H. (2005), *Solidarity: from civic friendship to a global legal community*, MIT Press, Cambridge/MA.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995). *Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, Oxford.
- DEHOUSSE, R. (2002), “Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance”. En: JOERGES, C. y DEHOUSSE, R. (eds.), *Good Governance in Europe's Integrated Market*, Oxford, Oxford University Press, pp. 207-229.
- EUROPEAN COMMISSION (2001), *White Paper on Governance*. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&qid=1410549862408&from=EN>, (fecha de consulta: 6 de agosto de 2014).
- HABERMAS, J. (1968), *Erkenntnis und Interesse*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- HABERMAS, J. (1981), *Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- HABERMAS, J. (1998), *Die postnationale Konstellation: Politische Essays*, Suhrkamp, Frankfurt am Main.
- HABERMAS, J. (2004), *Der gespaltene Westen*, Suhrkamp, Frankfurt am Main
- HABERMAS, J. (2006), *The Divided West*, Polity Press, Cambridge.
- HELD, D. y KOENIG-ARCHIBUGI, M. (2005) (eds), *Global Governance and Public Accountability*, Blackwell, London.
- HOWSE y NICOLAIDIS, K. (2008), “Democracy without Sovereignty: The Global Vocation of Political Ethics”. En: BROUDE, T. y SHANY, Y. (eds.), *The Shifting Allocation of Authority in International Law*, Oxford, Hart Publishing, pp. 163-191.
- HUYNH-QUAN-SUU, C., *Étymologie du terme "gouvernance"*, Service de Traduction de la UE. Disponible en: http://ec.europa.eu/governance/docs/doc5_fr.pdf, (fecha de consulta: 6 de agosto de 2014).
- JOERGES, C. (2010), “Integration Through Conflicts Law. On the Defence of the European Project by Means of Alternative Conceptualisation of Legal Constitutionalisation”. En: NICKEL, R. (ed.), *Conflict of Laws and Laws of Conflict in Europe and Beyond*, Antwerp, Intersentia Publishing, pp. 377-400.
- KANT, I. (1984), *Zum Ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*, Reclam, Stuttgart.
- KANT, I. (1998), *Sobre la paz perpetua*, Tecnos, Madrid.



- KOSKENNIEMI, M. (2006), *Fragmentation of International Law: Difficulties Arising From The Diversification and Expansion of International Law*, Report of the Study Group of the International Law Commission, A/CN.4/L.682.
- NICKEL, R. (2006), "Participatory Transnational Governance". En: JOERGES, C. y PETERSMANN, E. (eds.), *Constitutionalism, Multilevel Trade Governance, and Social Regulation*, Oxford, Hart Publishing, pp. 209-250.
- SLAUGHTER, A. (2004), *A New World Order: Government Networks and the Disaggregated State*, Princeton University Press, Princeton.
- WORLD BANK (1991), *Managing Development: The Governance Dimension*. A Discussion Paper, The World Bank, Washington, DC.