

*Gobernanza mundial: significado, crítica y aplicaciones  
en su dimensión regional*, de Cutberto Hernández Legorreta  
y María Elena Pompa Dávalos (coords.)

**Juan Carlos Calleros Alarcón\***

La obra coordinada por Cutberto Hernández Legorreta y María Elena Pompa Dávalos sobre el significado, la crítica y las aplicaciones regionales de la gobernanza mundial tiene la gran virtud de predicar con el ejemplo al haber incluido en la elaboración de la misma a diversos profesores de la Universidad La Salle, así como a alumnos destacados en sus primeras labores de investigación. El resultado es una primera aproximación a la relevancia cada vez mayor de revisar el concepto de gobernanza en su aplicación nacional y regional, en contraposición con el concepto de gobernabilidad. La diferencia, aducen los autores, es que en el último la responsabilidad de gobierno recae únicamente en las instituciones gubernamentales, mientras en el primero tal responsabilidad es compartida con otras instancias, en especial la sociedad civil organizada y las empresas transnacionales, así como los organismos internacionales relevantes en cada tema.

Once capítulos componen la obra, en los cuales se pueden encontrar sugerentes aplicaciones del término “gobernanza” en diversas problemáticas en el plano internacional, así como en el ámbito nacional. Desde el crimen organizado y el terrorismo internacional hasta la transición democrática en México y los criterios éticos mínimos requeridos en la construcción de la marca país, pasando por movimientos sociales transnacionales, la intervención de Rusia en Siria, la creciente relevancia de las ciudades globales, el caso de la migración o la discusión sobre las amenazas al Estado mexicano en la forma de corrupción, impunidad y violencia, todos los capítulos de la obra muestran un punto en común: una fresca perspectiva analítica de la gran aportación y mayor eficiencia que puede generar la inclusión de la sociedad civil organizada, la iniciativa privada y los organismos internacionales en la atención de problemas ubicados allende la capacidad de gobierno y de control de cualquier Estado, por más poderoso que éste sea.

---

\* Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, maestro en Política y Gobierno y doctor en Gobierno por la Universidad de Essex, Inglaterra. Actualmente es docente de asignatura en la Universidad La Salle, *campus* Condesa. Correo electrónico: jcalleros@gmail.com

## Significado

Aunque la adopción de una definición única del término “gobernanza” para todos los capítulos hubiera sido deseable y apropiada en términos metodológicos con el fin de generar una base semántica común para todos los autores, la multiplicidad de definiciones que son citadas a lo largo de los textos (y que no se repiten en ningún caso), dan cuenta del carácter polifacético – “dinámico y aún en formación”, como afirman los coordinadores en el texto introductorio–, del concepto que se busca aprehender. Así, la primera definición de gobernanza, proporcionada en la Introducción, alude a una “forma de gobernar más cooperativa en la que los actores públicos y privados participan y cooperan en la formulación y aplicación de la política y las políticas públicas, en donde se atienden sus demandas y sus prioridades”.<sup>1</sup>

Por su parte, Jorge Valtierra Zamudio, Jorge Ángel Infanzón Segura, Sarah Leticia Sánchez López y Sebastián Gómez Garcés, en el capítulo sobre “La religión y su papel sociopolítico en las sociedades-otras: para la construcción de una gobernanza mundial. Los casos de Nigeria y Guatemala”,<sup>2</sup> consideran a la gobernanza como “una alternativa legítima al Estado nación”, en tanto que “interacción entre instituciones, procesos y tradiciones de cómo se ejerce el poder, cómo se toman las decisiones sobre cuestiones de interés público, y a menudo privado, y cómo es que los grupos interesados se hacen escuchar”.<sup>3</sup> Asimismo, Mauricio Alonso Estevez Daniel y Elena Montserrat García López, en el capítulo sobre “El porqué de la intervención de Rusia en Siria. Una mirada desde la geopolítica y la gobernanza”,<sup>4</sup> diferencian los conceptos de “governabilidad” y “gobernanza”, asociando el primero a la legitimidad del empleo de la mano dura y al segundo a la construcción de los consensos. Con ello, hacen hincapié en que el Estado (es decir, el gobierno) ya no está solo en la toma de decisiones, pues ahora se deben incluir al menos a las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales y las organizaciones no gubernamentales, con lo cual remiten a la definición que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo hiciera de la gobernanza en 1999: “un marco de reglas, instituciones y prácticas establecidas que sientan los límites y los incentivos para el comportamiento de los individuos, las organizaciones y las empresas”.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Cutberto Hernández Legorreta y María Elena Pompa Dávalos (coords.), *Gobernanza mundial: significado, crítica y aplicaciones en su dimensión regional*, Universidad La Salle, México, 2017, p.12.

<sup>2</sup> *Ibidem*, pp.159-208

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 164-165.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 283-304.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 288.

Finalmente, Martín Otero Prieto y Sofía Isabel Ramírez Calderón, en el capítulo sobre “Gobernanza y mínimos éticos: un acercamiento al caso México como marca-país”,<sup>6</sup> refieren que la gobernanza “implica una nueva relación entre gobierno y sociedad en torno a la forma, medios y metas a alcanzar en pro de la construcción del sentido y de la capacidad de dirección de la sociedad”.<sup>7</sup> Estos autores recuperan la observación de Luis Aguilar Villanueva, en torno a que la gobernanza:

alude a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos, y da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios.<sup>8</sup>

Por su parte, Sergio Humberto Serrano Flores, Carlos Eduardo Pérez Márquez, José Rolando Manzano Viera, Ximena Granados Gutiérrez y Diana Aylin Prado Gutiérrez, en el capítulo titulado “El retorno de las ciudades-Estado: una propuesta de organización desde la sociedad civil”,<sup>9</sup> apuntan que el término gobernanza se refiere a la “creación de sistemas adecuados y normas que garanticen el orden más allá de lo que pudiera ocurrir”, y recuperan la definición de Robin Broadway y Anwar Shah como “la formulación y ejecución de la acción colectiva a nivel local”.<sup>10</sup> Con estas concepciones como punto de partida, los autores analizan la participación de la sociedad civil, en especial en materia de sustentabilidad, en ciudades como Santiago de Chile, Sao Paulo y Río de Janeiro en Brasil, la Ciudad de México y Buenos Aires, Argentina, así como Montreal, Toronto, Vancouver, Calgary, Edmonton y Ottawa en Canadá, o Chicago y Boston en Estados Unidos.

## Crítica

A partir de las definiciones citadas, no queda del todo aclarado el alcance de la gobernanza mundial aludida en las consideraciones teóricas de los capítulos, en tanto que en algunos casos parece que estamos tratando con un concepto que des-

<sup>6</sup> *Ibidem*, pp. 435-472.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 440.

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 308-357.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 311.

cribe una situación equivalente o al menos cercana a una especie de “co-gobierno” entre las instituciones públicas de los Estados-nación y diversos actores no gubernamentales tanto nacionales como transnacionales, en conjunción también con organizaciones internacionales. Sin embargo, en otros casos algunos autores reflejan sus dudas sobre la validez plena de tal afirmación, al menos en el momento presente. Por ejemplo, el título mismo del capítulo de María Cristina Godos González sobre “Alcances y límites de la gobernanza global: el caso de la migración”<sup>11</sup> resulta autoevidente: en efecto hay limitantes a veces colosales en la dinámica misma de un supuesto gobierno compartido entre la sociedad política, la sociedad civil, la sociedad económica y los organismos internacionales relevantes. La autora advierte que si bien “los actores no gubernamentales, que en su gran mayoría son de carácter privado, influyen en las agendas internacionales de manera contundente (...) es necesario tener en cuenta que el Estado sigue siendo el actor fundamental dentro de los procesos globales”.<sup>12</sup> Dicha afirmación resulta por demás relevante cuando se observa la política antiinmigrantes de varios países parte de la Unión Europea ante la reciente oleada de refugiados sirios que huyen del avance militar del Estado Islámico y, desde luego, al considerar acciones como el decreto de Donald Trump que busca prohibir los viajes a Estados Unidos a todo nacional de siete países de mayoría musulmana (Siria, Irán, Sudán, Libia, Somalia, Yemen e Irak), así como a los refugiados provenientes de Siria.<sup>13</sup>

Por otra parte, en algunos autores parece plantearse, desde una perspectiva más recatada y realista, que a últimas fechas—sin quedar claro el momento preciso que dio inicio a este proceso— se han abierto espacios y posibilidades para una mayor participación sustantiva de los actores no gubernamentales en la conducción de la agenda internacional, con algunos resultados que indicarían una efectiva conformación y cogestión de las políticas públicas puestas en marcha por los aparatos de Estado en todos los países considerados. Por ejemplo, Lorenz Gabriel Feddersen Oliveras, en el capítulo sobre “Impunidad, corrupción y violencia en México: amenazas al Estado”,<sup>14</sup> considera que

las sociedades modernas con mercados de corte liberal están lejos de resolver los problemas de corrupción (...) sin embargo, hay coincidencias en las propuestas de solución escritas por diversos catedráticos y éstos radican en que la sociedad civil debe ser más enérgica y buscar por todos los medios legales e institucionales posibles el decremento considerable y sustancioso de casos de corrupción.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 269-281.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 269.

<sup>13</sup> Véase *El País*, 27 de abril de 2017.

<sup>14</sup> Cutberto Hernández Legorreta y María Elena Pompa Dávalos (coords.), *op. cit.*, pp. 359-393.

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 376.

De igual forma, resulta poco claro si se deben tomar en cuenta a los actores no gubernamentales que actúan al margen de la ley en todos los temas tratados. Por ejemplo, en el capítulo sobre “Delincuencia y crimen organizado, redes y dinámicas: ¿la gobernanza como estrategia de control?”,<sup>16</sup> Cutberto Hernández Legorreta y Elena Calderón González dan por sentado que los cárteles de la droga en México no forman parte de los actores que deben participar en la conformación de la política pública sobre la legalización del cannabis. A este respecto, los autores consideran que una acción tal representaría pérdidas de entre 15 y 26 por ciento para los cárteles de la droga en México y que la salida al entrampado actual en torno al combate al narcotráfico en el país tendrá que pasar por un ejercicio de gobernanza para la creación de políticas públicas que permitan el consumo del cannabis, al menos en cuanto a su uso medicinal. Los actores relevantes en este caso son la misma sociedad civil y las empresas transnacionales, que ya comienzan a hacer sentir su presencia en varios países del orbe, como es el caso de Medical Marihuana Inc., entre otras.

En contrapartida con la apreciación anterior, en la cual los actores al margen de la ley no forman parte de la gobernanza, en el capítulo sobre “Aspectos sobre la seguridad colectiva en el siglo XXI: terrorismo internacional”,<sup>17</sup> María Elena Pompa Dávalos, Geraldine Marisol Loaeza Osorio, Luis Raúl Gaspar Valdés, Diana Alejandra Flores Echavarría y Fernando Aguillón Soto hacen un recuento pormenorizado de la ideología y las actividades terroristas de grupos que claramente actúan al margen del marco normativo nacional e internacional, como es el caso de Al-Qaeda del Magreb, Frente Al Nusra, el Estado Islámico o Daesh, Boko Haram y el Emirato del Cáucaso. Ante ello, surge la interrogante: ¿es válido entonces considerar a los grupos que operan fuera de la ley como parte de la gobernanza mundial? ¿O solamente representan la personificación de los retos que enfrentan los países para arribar a una etapa de gobernanza? De ser así, queda como asignatura pendiente el listado completo de los actores relevantes para construir una gobernanza mundial que rechace las posturas antiinmigrantes, más cercanas a la gobernabilidad y al control contra todos los posibles involucrados en acciones de terrorismo con motivaciones de revanchismo islámico, tales como el referido decreto del presidente Donald Trump para impedir la entrada a Estados Unidos a todo nacional de siete países del mundo islámico. Es decir, la crítica al concepto de gobernanza mundial debe pasar por clarificar cuáles son sus actores y cuáles definitivamente no pueden o no deben serlo y especificar las razones y los argumentos que permitan su diferenciación, trátase de cárteles del narcotráfico, grupos terroristas transnacionales, guerrillas o bien grupos de autodefensa sobre los cuales

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 21-66.

<sup>17</sup> *Ibidem*, pp. 67-127.

algunos autores y analistas han discutido sobre la pertinencia o no de que formen parte de una gobernanza local en el combate a los cárteles del narcotráfico y otros grupos delictivos.

### Aplicaciones en la dimensión regional

Por lo que toca a la aplicación de la gobernanza mundial, los textos contenidos en el volumen tratan aspectos globales como la delincuencia, el crimen organizado transnacional y el terrorismo internacional, pero también se ocupan de una propuesta de organización desde la sociedad civil en cuanto al retorno de las ciudades-Estado y el caso de la migración. Asimismo, abarcan todos los continentes: el asiático, con el capítulo de Carlos Uscanga Prieto e Itzel Cruz Espinosa sobre las estrategias y acciones en la autodefensa colectiva de Japón,<sup>18</sup> así como el capítulo ya referido de Mauricio Alonso Estevez Daniel y Elena Montserrat García López sobre la intervención de Rusia en Siria;<sup>19</sup> África y Centroamérica, con el capítulo de Jorge Valtierra Zamudio *et al.* sobre la religión y su papel sociopolítico en las sociedades otras en Nigeria y Guatemala;<sup>20</sup> América Latina y Europa en el capítulo de José Andrés Camino de Villa, María José Heredia Franco, Germán Rebolledo González y Paulina Velásquez Pérez,<sup>21</sup> donde se realiza un estudio comparativo de movimientos sociales transnacionales, tales como Syriza en Grecia, el movimiento antiinmigrante turco en Alemania, las huelgas en contra de las reformas laborales en Francia en 2010, 2013 y 2016 y el movimiento La Nuit Debout, por el lado europeo, y la Confederación de Nacionalidades Indígenas y el Pachakutik en Ecuador y el Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra en Brasil, por la parte latinoamericana.

En cuanto a la aplicación de la gobernanza en nuestro país, tres capítulos son dedicados al potencial de la participación de diversos actores de la sociedad civil: el primero, de Lorenz Gabriel Feddersen Oliveras en torno a la impunidad, la corrupción y la violencia;<sup>22</sup> el segundo, de José Fernando Ayala López sobre una aproximación al estudio de la gobernanza electoral a partir de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de 1977;<sup>23</sup> y el capítulo final de Martín Otero Prieto y Sofía Isabel Ramírez Calderón sobre gobernanza y

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 129-158.

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 283-304.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp.159-208.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 209-268.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 359-394.

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp. 395-434.

mínimos éticos en la construcción de la marca país.<sup>24</sup> Los tres capítulos comparten una visión crítica sobre la capacidad de las instituciones del gobierno federal mexicano para enfrentar con éxito tareas que sobrepasan al viejo modelo de la gobernabilidad autoritaria, en especial luego de la transición democrática del año 2000 y la pérdida de mayorías de gobierno en el poder legislativo. Es decir, que el entorno democrático, junto con los vertiginosos avances en las tecnologías de la información, generan condiciones estructurales inéditas para la sociedad política mexicana, acostumbrada al vetusto sistema corporativo, las cuales demandan la participación de más actores de la sociedad civil en una gobernanza alterna, con el fin de atender eficazmente y superar por fin los vicios autoritarios e impositivos heredados del pasado que aún asolan a México en pleno siglo XXI.

El volumen representa así una introducción muy apropiada y oportuna al estudio de la gobernanza mundial, en un momento de cambios profundos en el estilo de gobierno en México y en el mundo, en donde las nociones de gobernabilidad han sido superadas por los temas de alcance internacional. Los capítulos que integran la obra son, todos ellos, una reafirmación de que los temas globales pueden ser mejor atendidos a partir de una coalición de la sociedad política, la sociedad civil y la sociedad económica, en una tendencia positiva de la gestión pública sin duda más adecuada a las realidades del mundo actual que el viejo modelo anquilosado de las decisiones tomadas en la soledad de la cúspide del poder.

*Gobernanza mundial: significado, crítica y aplicaciones en su dimensión regional*, de Cutberto Hernández Legorreta y María Elena Pompa Dávalos (coords.), Universidad La Salle, México, 2017, 479 pp.

<sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 435-473.