Reseña: Barnett, Michael, Jon Pevehouse, and Kal Raustiala, 2022. Global Governance in a World of Change, United Kingdom: Cambridge University Press.

Recibido: 20 junio 2022- Aceptado 20 julio 2022

Renata Carrillo Granados¹
Adriana Carolina Ortiz Guevara²

En un mundo cada vez más globalizado y con realidades más complejas, la gobernanza global ha surgido como respuesta para los problemas de la sociedad contemporánea y, por tanto, ha cambiado la forma en la que nos gobernamos. La gran paradoja de la globalización es que la desaparición de muros, a su vez, ha creado otro tipo de fronteras. Actualmente, hay una multiplicidad de actores y la mayoría de los Estados-nación están vinculados a organizaciones internacionales que, en mayor o menor medida, restringen y guían el comportamiento; los Estados actúan conforme al Derecho Internacional y no sólo conforme a sus intereses y se pretende avanzar hacia un estado de paz mundial. Sin embargo, esto no es del todo correcto. En realidad nos encontramos ante escenarios de difícil gobernabilidad, donde el conflicto subsiste y las guerras - algunas altamente mediáticas, y otras ignoradas-, han generado un éxodo migratorio que choca con el resurgimiento del nacionalismo, la xenofobia y la radicalización. El narcotráfico y el terrorismo han creado redes de criminalidad que derrumban instituciones y perpetúan crímenes de lesa humanidad. El autoritarismo detiene la protección de los Derechos Humanos y, la discriminación y la desigualdad crean una interseccionalidad de opresiones. Aunado a todo esto, nos encontramos ante el mayor riesgo de todos: la crisis climática cuya atención omisa, incrementará todos los problemas anteriores y podría provocar una catástrofe mundial.

Es por esto que, actualmente, se requieren nuevas formas de cooperación interestatal y transnacional. La gobernanza global, que comenzó a la par de la expansión del mercado, se institucionalizó en Europa a mediados del siglo XIX, y recorrió todo el planeta en el siglo XX, se entiende ahora como un proceso de orquestación, tejida en redes y múltiples capas de actores y relaciones. Esto, naturalmente, nos habla de una gobernanza global sutil, fluida y pluralista;

¹ Estudiante Universidad Iberoamericana; mexicana; ORCID: 0000-0001-7048-1303; e-mail: renatacarrillo@gmail.com

² Estudiante Universidad Iberoamericana; mexicana; ORCID: 0000-0001-8468-7388; e-mail: caroortizg00@gmail.com

entendida como “los arreglos institucionales usados para identificar problemas, facilitar la toma de decisiones y promover el comportamiento basado en reglas globales” (Bartnett et al. 2022, 4). El objetivo del nuevo libro *Global Governance* (2022), editado por Michael Barnett, Jon Pevehouse, y Kal Raustiala, es ofrecer una explicación teórica de la gobernanza global y brindar ejemplos de las diversas combinaciones de actores e instrumentos que dan lugar a estas novedosas formas de gobernanza.

El texto propone tres modos de gobernanza global: (i) la jerarquía, (ii) la red, y (iii) el mercado. En todas ellas, participan diversas organizaciones internacionales intergubernamentales y no gubernamentales. La jerarquía se refiere al tipo de gobernanza que se da, mayormente, en los Estados, las burocracias y la milicia. Se caracteriza por estar centralizada y regular las relaciones de actores relativamente dependientes. La red, se caracteriza por gobernar a actores relativamente independientes, pero iguales, que negocian las reglas que regularán sus acciones en torno a propósitos compartidos. La gobernanza de mercado está organizada alrededor de principios no jerárquicos, que regulan a actores también relativamente independientes y descentralizados y proveen costos y beneficios para diferentes acciones. No obstante, los autores argumentan que la “sombra de la jerarquía” está siempre presente, mientras las nuevas formas de tecnología van impulsando un cambio de las jerarquías formales a las informales.

El primer capítulo, escrito por Deborah Avant, ofrece una explicación de los cambios en la gobernanza global en torno a la seguridad. Advierte como en el sistema moderno europeo, los mercenarios eran gobernados por quienes los contrataban a nivel local, después a nivel nacional y, finalmente a nivel global mediante la emergencia de normas contra el uso de los mercenarios y las armas. Esta práctica, sin embargo, nunca desapareció por completo ya que los gobiernos y los movimientos rebeldes se mantuvieron, al igual que el mercado para servicios militares. En 2005, el gobierno suizo y el Comité Internacional de la Cruz Roja impulsaron una serie de conferencias con organismos internacionales y grupos civiles para crear una gobernanza ligada al enfoque humanitario de la guerra (Avant 2022, 58). Y en torno a estos esfuerzos se han consolidado acuerdos como los Documentos de Montreaux, o la Convención de Ottawa sobre la prohibición de minas antipersonales, acciones que Boutros Boutros Ghali llamó “el micro desarme” (Avant 2022, 62).

El segundo capítulo aborda el desarrollo de la gobernanza global de la economía después del final del patrón de oro, donde la alternativa era encaminarse hacia una jerarquía en gobernanza monetaria. Más tarde, la Conferencia de Bretton

Woods creó un acuerdo legalizado multilateral entre jerarquías nacionales que no eran dependientes de una red transnacional de bancos centrales o finanzas privadas (Kahler 2022, 89). La economía global se liberalizó gradualmente e incrementó la demanda del arbitraje internacional en materia comercial. La nueva era de globalización financiera revivió la red de los bancos centrales y las finanzas privadas de la década de 1920, en un sistema más grande de gobernanza que, además de instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Banco Mundial (BM) incluyó también a los gobiernos. Sin embargo, en el siglo XXI, la importancia creciente de la propiedad intelectual, los servicios y las cadenas de valor, han resaltado que la gobernanza no puede ser sólo abastecida por los gobiernos nacionales, y se presenta una combinación compleja de jerarquía, mercado y red (Kahler 2022, 102).

En la tercera parte, Jessica Green, aborda la gobernanza del cambio climático, donde el conocimiento de expertos es el más valorado y la autoridad de tipo racional legal es la más aceptada. El primer intento de gobernanza global en materia ambiental fue el Protocolo de Kyoto en 1979, que utilizaba un modo jerárquico, pero se basaba en el principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas", donde los países desarrollados debían reducir sus emisiones, si bien no se requería lo mismo de las naciones en desarrollo. Esto, sin embargo, se convirtió en un problema con el ascenso de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), ya que poco después de que entró en vigor el acuerdo, China surgió como uno de los mayores emisores (Green 2022, 116). El Acuerdo de París, por otro lado, refleja un proceso institucionalizado que puede ser optimista ya que toma en cuenta a los actores no gubernamentales y opta por un enfoque más libre, en donde cada Estado decide la manera en la reducirá sus emisiones

La gobernanza en el comercio global, que se ha expandido rápidamente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial con la participación de la Organización Mundial de Comercio (OMC), es tema abordado del capítulo cuarto. Los autores, Mueller y Pevehouse, exponen cómo el régimen del comercio global es jerárquico, ya que existe la presencia de una organización internacional grande, universal, diseñada por Estados con un cumplimiento consistente. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), por ejemplo, que empezó como un acuerdo provisional, se centró en ideas de reciprocidad, no discriminación, entre otros y se convirtió en la institución de facto del comercio internacional. En este proceso, además de los cambios geopolíticos, se han visto cambios también en el proceso de creación de reglas y los actores no estatales hoy en día juegan un papel muy importante en la creación de normas por el incremento de tensiones no

comerciales donde las redes se han involucrado más (Mueller et al. 2022, 131). El reto en el régimen de gobernanza global del comercio está en la proliferación de acuerdos comerciales regionales y acuerdos bilaterales preferenciales que amenazan el sistema dominado por una sola organización internacional.

Por otro lado, el quinto capítulo ofrece una explicación con un enfoque sociológico que contrasta con el de la economía política sobre la gobernanza humanitaria. Michael Barnett argumenta que, idealmente, la gobernanza humanitaria se basa en redes que defienden principios de democracia, igualitarismo, y equidad, pero en realidad, el humanitarismo es un club que tiene sus orígenes en el colonialismo y el paternalismo y actúa como un oligopolio de algunos pocos Estados, agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y organizaciones no gubernamentales (ONG's) (Barnett 2022, 155). La explicación sociológica se basa en cuatro conceptos clave: el campo, la élite, el capital, y la desigualdad durable. El campo, entendido como un colectivo de actores que tienen un entendimiento común del propósito del campo, sus reglas, y sus necesidades, es creado por un grupo selectivo que se convierte en una élite. Esta élite cuenta con el capital requerido desde el punto de vista económico, simbólico, social, y cultural. El capital adecuado provee de una entrada al club que está estratificado y cuenta con mecanismos de inclusión y exclusión que explican la desigualdad duradera. Las desigualdades han llevado a dos críticas del club humanitario: 1) la falta de eficiencia debido a que está demasiado centralizado y 2) la falta de legitimidad.

El capítulo sexto trata sobre cómo es que la gobernanza informal crea prácticas compartidas y consistentes que estructuran las relaciones continuas entre los participantes. Se busca explicar la forma en la que la interconexión entre las Organizaciones Intergubernamentales Informales (IIGO) y las Redes Transgubernamentales (TGN) está emergiendo como un nexo importante de la gobernanza global alentada por el desarrollo de las comunicaciones. En las formas de gobernanza informal, las Organizaciones Intergubernamentales y los ministros de Asuntos Exteriores ya no son, necesariamente, los actores centrales.

Por otra parte, el capítulo séptimo está orientado a los modos de gobernanza en torno a los denominados "Estados frágiles". Se muestra evidencia de que la arquitectura para la gobernanza en esta área ha cambiado a favor de la construcción de la paz centrada en la construcción de instituciones para apoyar el estado de derecho y la democracia. Asimismo, se describe cómo es que esta nueva configuración de gobernanza global constituye un desarrollo en la protección de los civiles al tiempo que posee ciertas características jerárquicas que demuestran

cómo es que la ONU se encuentra en una transformación hacia la estabilización y prevención del extremismo violento.

La salud global es el tema del capítulo octavo, en donde se explica que los desafíos de salud que afectan a países desarrollados y a países en desarrollo, convergen cada vez más, como lo fue la pandemia por COVID-19. En esta sección se cuestiona cómo conceptualizar la relación entre gobernanza global y salud, así como la descripción de la evolución histórica de la gobernanza de salud global y un análisis sobre la importancia de los impulsores de cambio en las últimas décadas. Finalmente, se argumenta que, si bien el sistema de salud global se desarrolló centrado en la Organización Mundial de la Salud (OMS), ahora participan otros actores importantes e interconectados, al tiempo que se cuestiona si en el futuro la OMS aún tendrá el mandato y la financiación adecuados para desempeñar de la mejor manera su función de rectoría y si los Estados estarán dispuestos a otorgarle la mayor autoridad jerárquica para hacerlo.

En el noveno capítulo se desarrolla la gobernanza de la regulación de conflictos armados y el papel central que juegan el Derecho Internacional Humanitario (DIH) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Primeramente, se presentan los orígenes de la gobernanza de la regulación del conflicto armado y posteriormente un análisis del panorama actual para considerar cómo las nuevas oportunidades y puntos de presión pudieron haber forzado un cambio en el modo de gobernanza. En sus desafíos se muestra que no se ha logrado un gran cambio; el modo de gobernar en realidad se ha mantenido igual, lo cual lleva al autor preguntarse ¿por qué?. Finalmente, se discute que, si bien aún ocurren atrocidades de guerra, el DIH es una herramienta importante que protege a las personas involucradas en la guerra y que el CICR sigue siendo el actor central en cuanto a la implementación del DIH y cómo es que el respeto por este último puede ayudar a la comunidad internacional a abordar otros desafíos globales como el desarrollo, pero también a crear puentes con otras áreas de gobernanza global.

Otro tema de importancia dentro de la gobernanza global es la energía limpia, el cual se aborda en el penúltimo capítulo. Se muestra cómo es que los modos de gobernanza para la energía limpia han cambiado con el tiempo, las dinámicas, patrones y recursos políticos que dan lugar a la gobernanza relativamente descentralizada del tema. Se enfatiza el papel de redes, jerarquías y arreglos híbridos y se cuestiona si esta forma de gobernanza descentralizada es buena noticia para la cooperación internacional.

En el último capítulo se cuestiona la legitimidad de las viejas y nuevas formas de gobernanza global tanto entre los públicos como entre las élites. Por otro lado, se describe que las consecuencias para la gobernanza global que ocasionan los cambios geopolíticos, las nuevas normas de gobernanza y las reacciones a la globalización, repercuten sobre la legitimidad. Por ejemplo, se ha puesto en entredicho la legitimidad del orden internacional con el ascenso de las potencias emergentes; si bien en tiempos de dominación occidental este sistema pudo verse como legítimo, cada vez más se considera como un sistema sesgado e injusto. Sin embargo, esta disminución de la legitimidad no parece ser un patrón dominante, por lo que el autor sugiere que las preocupaciones por la legitimidad tienen una importancia limitada para explicar el cambio hacia modos más nuevos de gobernanza global.

Global Governance in a World of Change es una obra que nos ayuda a entender las diferentes aristas de la gobernanza global, su historia, sus desafíos y sus porvenires. El libro nos demuestra como una "nueva" gobernanza global ha sido benéfica para la construcción de nuevas instituciones, ya sea en el ámbito de la política climática, de salud global o de regulación de conflictos armados,. Asimismo, amplía el conocimiento y la perspectiva sobre la forma en que las nuevas tecnologías de la comunicación han revolucionado la gobernanza global, ya que han aumentado la conectividad internacional entre los funcionarios nacionales y han abierto nuevas vías para el intercambio de conocimientos, la persuasión y la cooperación transnacionales.

Finalmente, el libro es de gran utilidad debido a que provee al lector un marco novedoso para comprender por qué la gobernanza global es tan diversa y cuáles son sus implicaciones para el manejo de los desafíos políticos, sociales y económicos existentes.