La gobernanza global como enfoque teórico en las Relaciones Internacionales y su utilidad para los estudios sobre América Latina*

Global Governance as a Theoretical Approach to International Relations and its Usefulness for Latin American Studies

Edicson Andrés Oviedo Hernández^a
Universidad Nacional Autónoma de México, México
aoviedo@politicass.unam.mx
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2081-4226>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo30.gget>

Recibido: 01 agosto 2023
Aceptado: 17 junio 2024
Publicado: 05 mayo 2025

Resumen:

Este artículo de reflexión tiene por objetivo realizar una revaloración de la gobernanza global como enfoque teórico en el campo las Relaciones Internacionales, teniendo en cuenta dos dimensiones analíticas: el problema de la escala (lo global) y el problema de la relación poder-autoridad-legitimidad. A partir de la propuesta teórica de Michael Zürn (2018), desarrollada en *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*, se discuten las proposiciones generales y conceptos que configuran la gobernanza global, poniendo de relieve algunos puntos de contacto para los estudios sobre América Latina. Metodológicamente, se lleva a cabo una discusión de fuentes secundarias a partir de una estrategia sistemática de revisión de la bibliografía disponible. Los resultados obtenidos sugieren que la gobernanza global brinda las herramientas teóricas para dirimir algunos problemas tradicionales de las Relaciones Internacionales frente a la cooperación y el conflicto, suministrando una perspectiva en la cual la autoridad no se reduce a un ejercicio de poder del tipo A influye sobre la voluntad de B, sino que se trata de una relación que constantemente está en juego. Esto significa que la autoridad es reflexiva, pues está sujeta a la revisión y al cuestionamiento de los participantes y, por consiguiente, su principal fundamento es el reconocimiento intersubjetivo.

Palabras clave: gobernanza global, Relaciones Internacionales, América Latina, poder, autoridad, legitimidad.

Abstract:

The purpose of this article is to reassess global governance as a theoretical approach to International Relations, taking into account two analytical dimensions: the problem of scale (the global) and the problem of the power-authority-legitimacy relationship. Based on Michael Zürn's theoretical proposal, developed in *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*, the general propositions and concepts that shape it are discussed, highlighting some points of contact for Latin American studies. Methodologically, a discussion of secondary sources is carried out based on a systematic strategy of reviewing the available literature. The results obtained suggest that global governance provides the theoretical tools to solve some traditional problems of International Relations in the face of cooperation and conflict, providing a perspective in which authority is not reduced to an exercise of power of the type A influences the will of B, but is a relationship that is constantly at stake. This means that authority is reflexive, as it is subject to review and questioning by the participants and, therefore, its main foundation is intersubjective recognition.

Keywords: Global Governance, International Relations, Latin America, Power, Authority, Legitimacy.

Introducción

El término *gobernanza global* comienza a emplearse de forma recurrente a finales del siglo XX en ámbitos académicos y políticos, en un momento en el cual se presentan cambios internacionales significativos asociados al final de la Guerra Fría. La disminución de las tensiones que caracterizaban la política internacional de entonces dio cabida a investigaciones que propendieron por enfatizar en perspectivas de un orden mundial que iba más allá de la rivalidad entre Occidente y el comunismo; así mismo, el informe de 1995 de la Comisión de Gobernanza Global, titulado *Our Global Neighborhood*, logró que proliferara la discusión en torno a sus

Notas de autor

^aAutor de correspondencia. Correo electrónico: aoviedo@politicass.unam.mx

implicaciones en la reforma de las instituciones internacionales, las cuales se plantean como respuesta a estas perturbaciones (Weiss y Wilkinson, 2022, p. 5).

En primer lugar, y a fin de delimitar claramente la intención de este artículo, es necesario distinguir entre la gobernanza global como proyecto político y como instrumento científico. Mientras el primero tiene que ver particularmente con la agenda de organizaciones internacionales y, por tanto, con la “realidad viva”, el segundo refiere a cómo la gobernanza global constituye una herramienta para estudiar la realidad social que da cuenta de fenómenos que conllevan, en términos iniciales, formas de ejercicio de la autoridad global en las relaciones internacionales, en ausencia de un gobierno mundial como entidad política.¹ Este manejo científico muestra dos planos: uno en el cual se considera a la gobernanza global como concepto *strictu sensu* y otro como teoría funcional de las Relaciones Internacionales, por lo que las consecuencias analíticas y los alcances explicativos son distintos.

Sin lugar a dudas, es el trabajo seminal de Rosenau y Czempiel (1992) el que le confiere a la gobernanza global una base conceptual de implicaciones fundadas. Aunque de forma general y todavía muy incipiente, plantearon entenderla como un fenómeno más amplio que el gobierno, que abarca las instituciones gubernamentales, pero también subsume los mecanismos informales y no gubernamentales por los cuales los actores que se encuentran en su campo avanzan, satisfacen sus necesidades y buscan cumplir sus objetivos (Rosenau, 1992, p. 4). De acuerdo con esta perspectiva, las relaciones internacionales se encontraban así coloreadas por “esferas de autoridad”, en las que convergen diversos actores globales, los cuales conforman redes para afrontar problemáticas comunes que ponen de relieve la degradación del papel del Estado como actor central.

A partir de entonces, la gobernanza global se ha convertido en uno de los temas más controvertidos en la disciplina de las relaciones internacionales: mientras algunos la plantean como un concepto y se restringen a definir sus variables, otros proponen la gobernanza global como una teoría capaz de explicar las relaciones internacionales (Weiss, 2000; Dingwerth y Pattberg, 2006; Overbeek *et al.*, 2010; Keohane, 2011; Weiss y Wilkinson, 2014; Zürn, 2018, 2021; Fioretos y Tallberg, 2021). Debido a ello la discusión generalmente gira en torno a cómo puede asumirse el concepto, es decir, cómo se configura como marco de referencia para la investigación científica y, ligado a esto, en torno a cómo se acapara una multiplicidad de hechos sin reparo de las implicaciones empíricas, con lo cual se busca exhibir un objeto de estudio que se encuentra en los límites e, incluso, llega a reemplazar las relaciones internacionales.

Esto produjo que en las concepciones convencionales de la gobernanza global se tendiera a centrar la atención en problemáticas asociadas a la cooperación y coordinación política (Weiss y Thakur, 2010; Karns y Mingst, 2015, así como a que otros se preocuparan por incrustar la cuestión del poder y el conflicto (Barnett y Duvall, 2004; Gill, 2020). Esta escisión, si bien ha llegado a orientar los debates académicos en el marco de líneas de investigación específicas, no supera la disyuntiva teórica en torno al liberalismo-realismo ni sus consecuentes versiones neo-neo, las cuales han sido ampliamente debatidas y que, debido a los cambios de la realidad internacional, requieren marcos de referencia teóricos que capten mejor sus consecuencias actuales.

Aunque muchas investigaciones contemplan la gobernanza global sin llegar a dirimir las dificultades señaladas, es innegable que su resolución se encuentra en ciernes. Estimular la discusión requiere considerar que el diálogo tiene que entablarse con otros contextos académicos, pues el desarrollo de la gobernanza global en América Latina muestra serias deficiencias tanto en la problematización teórica como en su aplicación y utilidad empírica. Por un lado, en algunos de los estudios más relevantes se limita a definir conceptualmente sin resolver las limitaciones para estudiar América Latina (Arredondo, 2023), mientras que en otros, por otro lado, manejando la discusión teórica de forma específica, no se llegan a clarificar los elementos teóricos (proposiciones y conceptos) que la configuran (Villamar, 2017; Zelicovich, 2022).

Así entonces, a la luz del debate provocado por la propuesta teórica de Zürn (2018), desarrollada en *A theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*, este artículo se propone revalorar los elementos que configuran la gobernanza global como teoría de las Relaciones Internacionales, recurriendo a

dos dimensiones analíticas: el problema de la escala (lo global) y el problema de la relación poder-autoridad-legitimidad. Con base en estos elementos, en dicha obra se esgrimen los sustentos teóricos a partir de los cuales se plantea la posibilidad efectiva de soslayar la división en el debate académico, proponiendo una teoría con la capacidad de concebir dentro de su espectro de explicación las interacciones cooperativas-conflictivas en el marco del ejercicio de la autoridad global, la cual conlleva siempre consecuencias distributivas.

La estructura del artículo se desglosa de tal forma que, en primer término, se señala cuál es la función de la teoría dentro de la acción explicativa de la realidad y cuáles son los elementos que la conforman. A partir de esto se realiza un bosquejo de la propuesta teórica de Zürn (2018), proporcionando un cuadro sintético y lógicamente coherente, el cual posteriormente sirve de base para que puedan replantearse sus proposiciones generales y conceptos, teniendo en cuenta las dos dimensiones analíticas esgrimidas. Así, se alude a un *medio faltante* que involucra considerar cómo los actores locales pueden llegar a participar del ejercicio de la autoridad global, centrando el debate en torno a las implicaciones para los estudios sobre América Latina. Y, en última medida, se concluye con un balance de la riqueza explicativa de la gobernanza global para dichos estudios.

El argumento central consiste en que detrás de las normas y reglas definidas por Zürn (2018) existe un trasfondo social compuesto por el saber cultural y valorativo, compartido históricamente por los actores. Este es un conocimiento construido colectivamente que se da por supuesto, el cual es intersubjetivamente verificado y representa el acervo al cual recurren estos cuando requieren reflexionar (revisar y cuestionar) algo acerca de la autoridad. Por tanto, *lo global* no solo remite a una noción geográfica dada por descontado, sino que además implica referirse directa o indirectamente a una dimensión propiamente social: la participación de marcos de referencia globales que trascienden los límites geográficos, hilvanando lo local y lo global *strictu sensu*.

Esto da cabida a considerar la relación entre lo local, lo regional y lo global como una condición atravesada por una dimensión significativa que da sentido a la comunidad social emergente mencionada por Zürn (2018). A partir de esta perspectiva se propone un medio faltante con utilidad para situarse teóricamente en América Latina, buscando encontrar un punto de contacto a partir del cual proponer problemas prácticos que puedan vincular estas escalas más allá de una noción geográfica rudimentaria. En el contexto latinoamericano se observan nuevas formas de contestación relacionadas con el ejercicio de autoridades globales, por lo que la gobernanza global se puede proponer como un enfoque teórico capaz de dilucidar su operación y consecuencias.

La construcción teórica en las ciencias sociales: elementos y crítica

Como se puso de manifiesto con los avances de la teoría social en el siglo XX, la principal característica de las ciencias sociales, que es a su vez la diferencia consustancial con respecto a las ciencias naturales, es la referencia a la particularidad histórica de los fenómenos estudiados. El resultado de la investigación científico-social es, por consiguiente, un individuo histórico, es decir, el aislamiento y abstracción de un fenómeno de la realidad y su consecuente causación por medio de conexiones históricas (Weber, 1998). Lo anterior significa en sí mismo que la referencia a leyes para deducir la especificidad social resulta impertinente, dada la sustancia de la que está compuesto su objeto de estudio, y, por tanto, la teoría constituye ante todo un instrumento que permite al investigador orientarse en la realidad, definiendo qué hechos considerar para resolver un problema.

Esto hace necesario concebir las distintas posiciones teóricas como formas-de-observar los fenómenos que acontecen en la realidad, dando relieve a determinadas cualidades o condiciones de estos (Russell, 1989). Las observaciones puras e independientes no son posibles en la medida en que el observador recurre en todo momento a figuraciones teóricas que le permiten interpretar, comprender y darle sentido a los hechos que está observando. Debido a ello, tener consciencia como investigadores sociales de las limitaciones, restricciones

y condicionamientos de la perspectiva teórica que se utiliza debe permitir explorar los datos empíricos con bases sólidas, para atenerse a estos y a sus consecuencias formales.

Muchas de las investigaciones sobre la gobernanza global muestran serias deficiencias a la hora de dilucidar los fundamentos teóricos sobre los que se esgrimen, por lo que se trata de una cuestión abierta. Esta dificultad está relacionada con una patología referente a la incomprensión de la teoría, sus elementos y las implicaciones que conlleva para la investigación de los problemas prácticos que se encuentran en su margen. Recalcando lo anterior, una teoría puede entenderse no solo como un gran modelo formal con hipótesis y supuestos, sino también como un dispositivo simplificador que permite decidir qué hechos importan y cuáles no (Lamy *et al.*, 2017, p. 13).

Hay que partir de la base de que una teoría está compuesta por tres elementos indisociables y por ello imprescindibles: proposiciones generales, definiciones y procedimientos. Las primeras son afirmaciones sustantivas, es decir, aserciones formales que tienen implicaciones sobre la forma en que se asume la realidad (si cambian las proposiciones cambia la teoría); las definiciones son convenciones terminológicas e indican cómo se van a entender los términos que comprende la teoría (en el ambiente de las ciencias sociales se tienden a llamar *conceptos teóricos*); en cuanto a los procedimientos, estos son reglas, algoritmos, técnicas o estrategias que coadyuvan a la resolución de los problemas de investigación que puedan ser planteados dentro de la teoría (Leal, 2013, pp. 12-13).

Las aserciones, también denominadas *supuestos* o *hipótesis*, constituyen el elemento que le brinda identidad a la teoría, mientras que las definiciones consisten en aclaraciones sujetas a cómo estas se encuentran dispuestas: “Aunque son construcciones racionales o conceptuales no agotan la realidad a la que apuntan, tampoco proporcionan una representación de los fenómenos implicados de manera completa y exacta para siempre. Entre teoría y realidad siempre habrá una distancia difícil de llenar” (Carvajal, 2002, p. 3). Su principal característica es la de constituir un objeto ideal, es decir, pretende describir cómo acontecen fenómenos de la realidad según una perspectiva en la que no presentan contradicción alguna a nivel ontológico. Por su lado, si bien los procedimientos son esenciales para la resolución de problemas dentro de la teoría, en las ciencias sociales están profundamente ligados a la estrategia metodológica usada por el investigador.

Para Leal (2013) el papel que tiene que cumplir la teoría es el de servir como un instrumento heurístico a través del cual resolver estos problemas. Y, por ello, se trata entonces de un dispositivo que el científico pone a su disposición, pero no con el fin de llevar a cabo una contrastación empírica, sino con el propósito de ampliar su conocimiento de la multiplicidad de cuestiones que puedan plantearse. Necesariamente, hay que tener en cuenta que “una teoría es un ente ideal, en principio abierta a un número indefinido de aplicaciones nuevas. Nadie posee la teoría completa, nadie sabe en qué consiste la teoría completa, puesto que siempre se están inventando nuevas formas de aplicarla” (Leal, 2013, p. 28). Lo que significa que, aunque propende por la generalización, la teoría se encuentra irrevocablemente ligada a la acumulación y el cambio.

Sin perder de vista estos elementos, la crítica que esgrime Leal (2013) sobre la forma en que convencionalmente hacemos uso de la teoría en ciencias sociales constituye una orientación de gran riqueza analítica y por ende justificadamente recuperable. Para este autor se cometen dos tipos de errores: por una parte, presentar una teoría como algo que es *menos* que una teoría, es decir, exhibir una colección de términos sin definiciones y citando a los autores que los utilizan, pero sin llegar a comprender su sentido; en segunda medida, presentar una teoría como algo que es *más* que una teoría, es decir, suponer una relación de comprobación, demostración, corroboración, etc., entre teoría y datos empíricos (Leal, 2013, pp. 15-35).

Así, desconocer o subestimar las proposiciones generales o conceptos que componen la teoría conlleva a alguna de estas faltas. De acuerdo con esta perspectiva, no se trata de tomar a la teoría como un conjunto de definiciones desligadas de las proposiciones que la configuran y le confieren su validez ni tampoco de llegar a elevar la teoría al nivel de problema práctico (como frecuentemente se hace con respecto a la gobernanza global), sino de comprender cómo esta llega a configurarse como una herramienta heurística

para la investigación científica. Todos los planteamientos problemáticos que puedan caer dentro de su rango, inicialmente indefinidos, se convierten así en objetos de investigación conforme al interés científico particular esgrimido en cada caso.

Su trabajo dilucida los entresijos problemáticos que recurrentemente se reproducen en lo concerniente a la gobernanza global. Para Weiss y Wilkinson (2022), estos problemas surgen debido a la falta tanto de una comprensión clara de la gobernanza global como de un consenso común sobre lo que podría y debería ser (p. 4). Por esta razón, con este marco referencial, la clarificación de las aserciones formales y definiciones de la gobernanza global, retomando autores que orientaron su trabajo en este sentido, permite la revaloración de sus elementos a partir de dimensiones analíticas que generalmente se subvaloran. A continuación, se busca conformar un espectro con la capacidad de esclarecer estas cuestiones y de contribuir al debate científico.

Elementos de la propuesta teórica de Zürn (2018) sobre la gobernanza global

La principal característica metateórica de la propuesta de Zürn (2018) consiste en que ubica sus proposiciones generales entre la teoría de la acción comunicativa de Habermas, el institucionalismo de las Relaciones Internacionales y la teoría weberiana sobre la autoridad. Esto propicia una comprensión de las relaciones internacionales poswestfalianas como fenómenos inmersos en una comunidad social emergente, en la cual la anarquía deja de percibirse como condición *a priori* y se recurre al reconocimiento intersubjetivo de la autoridad. Asimismo, reorganiza la perspectiva en torno a la institucionalización de las relaciones internacionales como producto de la decisión racional de actores que, de forma aislada o asocial, crean instituciones sociales.

Zürn (2018) define la *gobernanza global* como el ejercicio de la autoridad a través de las fronteras nacionales, incluyendo las normas y reglas consensuadas más allá del Estado-nación, ambas justificadas con referencia a bienes comunes o problemas transnacionales (pp. 3-4). Para el autor, la gobernanza global condensa los ámbitos regionales y transnacionales de toma de decisiones, donde participan actores estatales y no estatales independientemente de su propósito regulador. Lo que denomina como *sistema de gobernanza global* (cualitativamente diferenciado de otros sistemas de las relaciones internacionales) se encuentra constituido por principios normativos generales, instituciones prescriptivas específicas y formas de relacionamiento entre estas (Zürn, 2018, p. 6).

La gobernanza global tiene lugar en un sistema político mundial que está incrustado en principios normativos y que consiste en más que la suma de las instituciones que producen regulaciones separadas en diferentes áreas temáticas (regímenes internacionales), por lo que también se trata de la interacción entre estas y su inserción en un orden normativo mayor (Zürn, 2018, p. 24). Este presupuesto general condensa dentro de sí los tres conceptos fundamentales de su propuesta teórica: principios normativos, autoridad pública global y esferas de autoridad.

- **Principios normativos:** para Zürn (2018), estos son presuposiciones sociales que deben estar presentes y que dan sentido a los actos de habla, por lo que su papel es fáctico, pues constituyen el conocimiento intuitivo común que se encuentra en el centro normativo de las prácticas. Los clasifica principalmente en tres: referencia de las decisiones de la autoridad a bienes públicos globales o problemas transnacionales (interés colectivo global), derechos individuales y derechos de los actores no estatales y reconocimiento por parte de los actores de la posibilidad de la autoridad internacional (Zürn, 2018, pp. 25-36).
- **Autoridad pública global:** cuando los Estados y los actores sociales en general respetan las obligaciones formuladas por instituciones transnacionales o internacionales que van en contra de sus intereses declarados sin ser forzados o persuadidos, entonces, se encuentran en una relación de autoridad (Zürn, 2018, p. 37). A diferencia de una noción esencialista de *poder* (en la que A influye

para que B obre de una forma y no de otra), la autoridad es obedecida debido al reconocimiento intersubjetivo de sus decisiones, aun cuando ciertos actores pueden tener mayores capacidades que las instituciones que la ejercen.

- **Esferas de autoridad:** estas aluden a campos, temas, áreas, agendas, etc., que se rigen por una o más autoridades. Los límites de dichas esferas se construyen socialmente y se organizan en torno a un conjunto común de instituciones que sirven a propósitos sociales análogos, así como se conforman de acuerdo con una lógica funcional: cada uno de los sistemas de funciones de la sociedad mundial (entiéndase por ello *esferas de autoridad*) crea su propio sistema regulatorio siguiendo su lógica interna (Zürn, 2018, p. 56).

Para Zürn (2018) toda autoridad global constantemente busca fortalecer la creencia en la conveniencia de sus decisiones (legitimidad), pues, en un entorno donde no existe una organización política capaz de garantizarla por medios coercitivos o violentos, la autoridad está sujeta a la reflexión (revisión y escrutinio) por parte de quienes participan de sus decisiones. Como esta es su principal característica de funcionamiento, la gobernanza global se encuentra sujeta a relaciones de disputa y subordinación, así como las instituciones internacionales pueden reflejar la existencia de desigualdades en la distribución de los beneficios obtenidos por las decisiones de la autoridad. Su perspectiva es sumamente pragmática en este sentido, y se distancia de presuposiciones liberales normativas asociadas a la cooperación, las cuales están ampliamente arraigadas.

En una relación de afectación mutua autoridad-legitimidad, las instituciones internacionales se encuentran inmersas en las tensiones que se generan en el sistema de gobernanza global. La legitimidad se refiere de forma específica a la aceptación de las actividades de una institución, lo que se expresa en dos niveles de reconocimiento: el de la autoridad como deseable (ya que proporciona ciertos fines y bienes comunes) y el del ejercicio apropiado de la autoridad (Zürn, 2018, pp. 64-65). La legitimidad es un “parásito” de la autoridad, lo que significa que está vinculada con la percepción de los participantes que se ven afectados por las decisiones tomadas. Es decir, la autoridad tiene límite en el propio reconocimiento intersubjetivo, pues actores inconformes tienen la capacidad de presentar solicitudes que indirectamente pueden adquirir la forma de demandas; es debido a ello que las autoridades no ordenen realizar X, sino que su funcionamiento opera sobre la base del consenso entre gobernantes y gobernados, quienes identifican razones secundarias para acatar las decisiones (Zürn, 2018, pp. 47-48).

Es así como puede ocurrir que la forma en que se atienden problemas transnacionales y se brinden bienes públicos globales se corresponda con la existencia de desigualdades distributivas que expresan en el privilegio de intereses particulares. Las decisiones de la autoridad global pueden conllevar a la exclusión o menor beneficio de ciertos actores, los cuales se convierten en agentes “retadores” que pueden presionar a quienes detentan la autoridad y generar cambios institucionales. Es debido a ello que se produce un movimiento en el cual, posterior a un proceso de deslegitimación de este tipo, se pretende la tramitación de los conflictos y desigualdades distributivas por medio de la ampliación de espacios para la toma de decisiones (relegitimación).²

El trasfondo social de lo global y la relación poder-autoridad-legitimidad

La principal limitación de la propuesta de Zürn (2018) consiste en que considera únicamente estos principios normativos como fundamentos de una comunidad social emergente. Si se sigue la teoría habermasiana, tiene que considerarse que lo que pretende, precisamente, es demostrar que detrás de estos existe un saber que es la base de su plexo social. Por ende, remite a una noción de *realidad social* compartida por principio, en la cual los actores tienen la capacidad de dotar de significado sus acciones y de darles sentido, pero no de forma asocial y ahistórica, sino situados en un trasfondo de saberes intersubjetivamente verificado como *mundo objetivo*.

Para decirlo con Habermas (1999), “solo cobra objetividad por el hecho de *ser reconocido y considerado* como uno y el mismo mundo *por* una comunidad de sujetos capaces de lenguaje y de acción” (p. 30).

Producto de ello, Habermas (1999) muestra reticencia frente a la representación de los sujetos que actúan socialmente según el modelo de científicos que desarrollan teorías y resuelven problemas (p. 116). Esto debido, en primer lugar, a que se difuminaría el papel desempeñado por las tradiciones culturales en la constitución del mundo: al verse urgido de aclaración frente a una situación de acción, el lego no pone en cuestión sistemáticamente un saber, sino que recurre a un proceso de entendimiento, es decir, hace uso del saber cultural común que se encuentra en el trasfondo social; en segundo lugar, a que se perderían los elementos de saber cultural que no pueden ser reducidos a pensamientos o enunciados susceptibles de verdad, pues en la realización de la acción los valores culturales son esenciales para definir cómo se orienta el sujeto y qué pretende alcanzar (Habermas, 1999, p. 117).

Zürn (2018) muestra sujetos que “desarrollan teorías y resuelven problemas” en su idea acerca de que las autoridades justifican su actividad frente a bienes públicos globales y problemas transnacionales, lo que, aunque no se discute, desconoce que el carácter significativo de ambos justificantes no se constituye como tal únicamente al percibirse racionalmente por los actores. Asimismo, al afirmar que esta comunidad social surge cuando la soberanía de westfalia cede como máxima de acción de los Estados-nación y, debido a consideraciones aparentemente ahistóricamente racionales, reconocen la posibilidad de una autoridad externa. Esto que presenta como causa, en una *comunidad social* (tomando en serio el término), es consecuencia de que existe un horizonte de entendimiento en el que se mueven los actores, el cual a su vez funciona como recurso para la reproducción simbólica y material de dicha comunidad (Estrada, 2000, p. 141).

Habermas (1999) acude a la necesidad de considerar, siguiendo la teoría de Weber, las esferas de valor no cognitivas como esferas de validez: es este acervo de saber o tradición cultural el que es posible asumir de acuerdo con pretensiones de validez intrínsecas, según las cuales pueden desarrollarse también esferas de valor y sistemas de saber especiales (p. 121). Es decir, cuando los actores quieren expresar algo o aclarar una situación problemática referente a la autoridad, se presentan con pretensiones de validez que son discutidas con relación a su conocimiento culturalmente construido en diferentes ámbitos sociales, razón por la cual no con criterios de verdad independientes de este. Por consiguiente, contrario a la perspectiva de Zürn (2018), no se trata de autoridades y de normas y reglas consensuadas asocialmente, sino de un saber cultural que se distingue de la materialización institucional que les confiere el grado de realidad social observable.

Así, cabe señalar en primera medida que los fenómenos que se consideran *globales* lo son en vista de que existe, en los límites de las sociedades nacionales y sus formas de organización política, un entramado cultural de saberes y valores que le otorga a los principios normativos y a las autoridades este grado de realidad social. Cuando Zürn (2018) plantea esta comunidad social necesariamente tiene que afirmarse que, por una parte, esta surge a partir del acervo de saber y valor históricamente sedimentado en la dimensión de la realidad que se denomina *relaciones internacionales* (que él nombra como *sociedad mundial*), lo cual implica que los Estados-nación hallan —por razones sociohistóricas— en la idea de una autoridad externa algún tipo de servicio; por otra parte, que el sistema de gobernanza global se configura como tal en función de este trasfondo de esferas de saber y valor no cognitivos.

Todo lo que existe en este es producido a través de la interacción constante que se articula alrededor de variables como los intereses, objetivos, capacidades nacionales y condiciones históricas. Los fenómenos globales tienen que concebirse como el resultado del entrecruzamiento de acciones que son realizadas por participantes que comparten determinados contextos internacionales, pero que los perciben, valoran y significan según posiciones sociales, políticas, económicas, históricas, etc., y puntos de vista diferentes. Así entonces, lo particular de esta comunidad social emergente, aquello que le es específico, lo es en función de los significados que los participantes le asignan a su acción y a la de los demás (acervo de saber compartido).

Es posible convenir que la escala de lo global no es únicamente un mundo sin fronteras como dimensión geográfica de las acciones, sino la referencia de estas a una comunidad social en el sentido antes descrito. Las

normas y reglas, la conveniencia de la autoridad y sus instituciones, se materializan en función de un contenido valorativo que hace que estas puedan ser dialogadas en un proceso de entendimiento. El problema no son, entonces, las decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y considerarlas enmarcadas en la gobernanza global, sino cómo las comunidades locales no organizadas, los actores privados, las organizaciones no gubernamentales e incluso los individuos se ven involucrados dentro de procesos globales.

Consecuencia de ello que actores locales o regionales, que no tienen un alcance global *strictu sensu*, participen de la gobernanza global y que suponer su participación se encuentre teóricamente fundada. Las actividades de una organización comunitaria en torno a un conflicto o una discusión familiar no constituyen un fenómeno global, pero las actividades de una organización comunitaria que defiende los derechos humanos en su territorio sí lo es; la victimización causada por un conflicto armado no constituye un fenómeno global por sí mismo, pero las violaciones del derecho internacional humanitario sí lo son. Este tipo de ejemplos, que parecieran genéricos, brindan una idea rudimentaria acerca de lo que se quiere recalcar. Se trata de una perspectiva de lo global que contiene dentro de sí lo internacional y lo transnacional, en la cual los participantes relacionados con la autoridad lo están en función del contenido significativo de sus acciones y no solamente con referencia a su nivel geográfico de participación.

Teniendo en cuenta esta primera cuestión, se encuentra un segundo referente que alude a cómo, dentro de esta comunidad social, se ejerce el poder y cómo llega a convertirse en autoridad. Aunque Zürn (2018) considera dentro de su teoría desigualdades distributivas, las cuales reflejan niveles variados de influencia en las decisiones de la autoridad global, no clarifica su operación social. Por tanto, que resulte ineludible partir de que el poder es, ante todo, una relación social no puede pensarse fuera de las relaciones sociales ni de la configuración significativa que les es inherente. Solo este presupuesto contradice enfoques teóricos hegemónicos sustentados en el liberalismo o el realismo, los cuales (y en cierta medida también lo hace Zürn [2018]) asumen el poder arrojando la idea de que son las capacidades de los actores las que auspician su posición de mando u obediencia.

Barnett y Duvall (2004), a quienes retoma Zürn (2018), plantean que al utilizar la óptica del poder se transforma la concepción de la gobernanza global, pues ya no solo se trata de la creación y el mantenimiento de acuerdos institucionales mediante relaciones consensuadas y elecciones voluntarias, sino que ahora se convierte en una cuestión de cómo se organiza, estructura y regula la vida global (p. 7). El poder no solo se ejerce de forma directa (A influye sobre la voluntad de B), sino que este se encuentra mediado y naturalizado de tal forma que circula a través de las normas e instituciones que permiten la movilización de los actores en el medio social. Esto se refiere a las llamadas instituciones “formales e informales” que median entre A y B, ya que A, actuando a través de las normas y procedimientos que definen esas instituciones, guía, dirige y limita las acciones (o no acciones) y condiciones de existencia de los demás (Barnett y Duvall, 2004, p. 15).

Se trata, entonces, de entender el poder como un ejercicio que se reproduce permanentemente en todas las instancias que entretejen la realidad internacional. Si bien es cierto que, al considerarse de forma específica a los Estados-nación, se justificó una perspectiva que se limita a entender el poder como coacción e incluso violencia (lo que de igual forma se apuntala en las capacidades nacionales económicas, militares, tecnológicas, etc., y en las posibilidades de ir a la guerra), el poder muestra una variabilidad que no se reduce a esta tipología. Por el contrario, el recurso de la fuerza llega en muchas ocasiones a resultar en detrimento e inestabilidad de quien ostenta una posición de poder, lo que se verifica en el rechazo colectivo a las agresiones de unos Estados hacia otros o a la afectación del funcionamiento de organizaciones internacionales.

De esto resulta que el poder no solo requiere de capacidades que sustenten su ejercicio por medio de la coacción y la fuerza (noción elemental del poder como relación unilateral), sino que necesariamente recurre a formas a través de las cuales garantizar la deferencia. Por ende, la pretensión implícita de ser obedecido solo alcanza efectividad social por medio la participación activa de los dominados, quienes consciente o inconscientemente permiten su circulación en un orden institucional de dominación (Martínez, 2010). En este sentido, es la existencia de un mundo construido intersubjetivamente por los participantes lo que propicia

que el poder pueda ser justificado con referencia a asuntos comunes, los cuales incumben a la comunidad social, a su organización, funcionamiento y fines dialogados por los actores en procesos de entendimiento.

El poder, por consiguiente, opera de una forma socialmente característica, pero a la vez configura aquello que se puede denominar como *autoridad pública global*. Esta no es de la misma índole que la que ejerce un Estado dentro de un territorio, pues en las relaciones internacionales no existe una organización política equivalente, sin embargo, implica la existencia de un conjunto de normas e instituciones que permiten su ejercicio, el cual no sería posible sin referencia a una comunidad social. Para Zürn (2018) no es la calidad de un argumento específico ni la manipulación de las preferencias del subordinado a través de incentivos lo que conduce a la deferencia, sino el reconocimiento de la autoridad como digna de ser observada (p. 45). Esto es, el grado de legitimidad que posee auspicia que sus decisiones puedan ser acatadas de forma efectiva.

Para este, el reconocimiento de autoridades externas se basa en el conocimiento de las limitaciones de la propia racionalidad y base de información; a su vez, las autoridades ofrecen una perspectiva superior o imparcial más allá de consideraciones particulares (Zürn, 2018, p. 46). Como se señaló, su perspectiva en este sentido es tremendamente limitada, pues su argumento tiene un vicio referente a plantearse sujetos que reflexionan asocialmente y, debido a ello, que la reflexividad tenga que plantearse como un proceso de entendimiento que se realiza con base en saberes y valores históricamente sedimentados en los diferentes ámbitos de dicha comunidad social. Esto significa que el fundamento de una autoridad socialmente eficaz es la validación social de quienes participan de sus decisiones (bien sea en forma de aquiescencia o de inconformidad).

En vista de esto, la autoridad no se reduce a un ejercicio de poder del tipo *A influye sobre la voluntad de B*, sino que se trata de una relación que constantemente está en juego. Si los actores consideran que las decisiones de autoridad no se corresponden con intereses colectivos que vayan en beneficio de la comunidad social, pueden propugnar por otras decisiones o incluso desconocerlas. Se puede afirmar que, en primer término, la autoridad necesariamente debe presumir que se encuentra objetivada o institucionalizada, es decir que es independiente de actores particulares o que sus decisiones e interpretaciones se encuentran delegadas o agrupadas *a priori*; en segundo término, que toda autoridad busque legitimar su práctica para estimular la aquiescencia (Zürn, 2018, p. 49).

La diferencia consustancial entre poder y autoridad reside en que, mientras el poder se configura como una relación que consiste en la capacidad de influencia de unos sobre otros, pero que es expresada también en el sedimento normativo e institucional, la autoridad tiene que ver con mandatos que pretenden ser obedecidos. Mientras que a nivel nacional esta pretensión se vale del poder estatal (ejecutivo, legislativo y judicial), en el ámbito global no existe una entidad política superior que pueda ofrecer esta garantía. Esto ocasiona que la autoridad pueda ser revisada, cuestionada o incluso que varias autoridades rivalicen por un mismo asunto, así como produce que la autoridad pueda ser ejercida por actores estatales o no estatales según el campo social referido (esfera de autoridad), sin un contexto de referencia distinto al reconocimiento de los participantes.

Contario a los enfoques institucionales de las Relaciones Internacionales, los cuales enfatizan en los dilemas del prisionero o de la gallina y los costos de transacción que hacen sostenible o no la cooperación, la gobernanza global se corresponde con un acto comunicativo (Zürn, 2018, p. 4). No obstante, no se aclara de qué forma esto llega a ser así, pues al presuponer que los actores dialogan sobre la base de normas y reglas se deja de lado el contenido social que les confiere sentido. Cabe recalcar, entonces, que las normas y reglas y el ejercicio de la autoridad solo son socialmente eficaces cuando refieren a un mundo que es supuesto como compartido, lo que significa que “los participantes en la interacción se ponen de acuerdo acerca de la *validez* que pretenden para sus emisiones o manifestaciones, es decir que reconocen intersubjetivamente las *pretensiones de validez* con que se presentan unos frente a otros” (Habermas, 1999, p. 143).

Aunque no son tenidas en cuenta por Zürn (2018), dichas pretensiones se enmarcan en ámbitos de un trasfondo sociohistórico a partir de los cuales reflexionan los actores. El reconocimiento de la autoridad global no sería posible en un mundo asocial y ahistórico donde estos crean una comunidad social sin

ningún contenido representativo anterior. Paradójicamente, también para Zürn (2018) las autoridades deben legitimar sus actividades generando la creencia de que sirven a un bien común de manera imparcial sin violar las creencias dominantes (p. 69); con ello, puede ocurrir que quienes detentan una posición de autoridad busquen sus propios intereses según una pretensión artificial de servir a bienes comunes, pero que, aún en este caso límite, también existe una pretensión de validación identificable, por lo que es socialmente inherente.

Es debido a esto que las formas objetivadas o institucionalizadas de la autoridad se desarrollen en contextos sociales cargados de saberes y conocimientos que llenan de contenido las normas y reglas existentes. En este sentido, las esferas de autoridad no responden a una noción esencialista del tipo mando-obediencia, sino que, además de ello, tienen que ver con marcos globales en los que operan actores capaces de reflexionar (revisar y cuestionar) las decisiones tomadas. Al respecto, la propuesta de Zürn (2018) es acertada: es innegable que actores con mayores capacidades (como ciertos Estados-nación) puedan tener mayor influencia en las instituciones y en la toma de decisiones, pero en el contexto internacional actual se observa la capacidad de influencia de otros actores, como las agencias calificadoras, las bolsas de inversión, las empresas, etc. (p. 61).

La propuesta de Zürn (2018) dilucida satisfactoriamente estas cuestiones, sin embargo, no especifica sobre qué base opera esta reflexión, pues inicialmente desconoce la existencia de una comunidad social cultural e históricamente construida. El trasfondo de conocimientos que le da el contenido social a los principios normativos ocasiona que las pretensiones de validez con que se presentan los participantes, su entendimiento y, en consecuencia, lo que puede conducir al cambio institucional remita a esferas de validación no cognitivas. Para decirlo claramente, la gobernanza global también implica el saber cultural de los participantes, esto es, conocimientos y valores cimentados intersubjetivamente, los cuales confieren el acervo necesario a estos cuando deben reflexionar sobre algo producido por la autoridad global que directa o indirectamente los afecta.

De lo global a lo local: reflexividad de actores locales y esbozos para un diálogo teórico situado en América Latina

En su propuesta teórica, Zürn (2018) utiliza un complejo mecanismo de contestación, el cual propone como modelo teórico para resolver el problema de un sistema de gobernanza global que está experimentando dinámicas de declive y profundización paralelas. Zelicovich (2022), quien realiza una interpretación de su mecanismo y busca establecer “puentes” con América Latina, ignora dos cuestiones: desconoce, en primer lugar, la diferencia entre la teoría como conjunto de proposiciones generales y definiciones y el modelo teórico como aplicación de la teoría para la resolución de un problema práctico; en segundo lugar, que la contestación (esto es, la politización de la sociedad y la contrainstitucionalización provocada por las demandas de esta que pueden llevar a la fragmentación o a la profundización de la gobernanza global) está siendo pensada a partir de las tendencias actuales de levantamientos y protestas en las sociedades europeas.

Es por estas razones que el modelo planteado por Zürn (2018) presente series limitaciones a la hora de estudiar, por ejemplo, cómo participan las sociedades locales de países de América Latina en los procesos de gobernanza global. Aunado a ello, al momento en que Zelicovich (2022) trata de esgrimir un punto de contacto con su propuesta, se limita a afirmar que en nuestros contextos académicos “no hay una explicación centrada en el análisis de las dinámicas de funcionamiento de la gobernanza global en términos sistémicos” (p. 192). Aunque por un lado esto es así, también lo es que el estudio de cómo los movimientos sociales se vinculan con ejercicios de autoridad global y, aunado a ello, de qué forma las sociedades de América Latina obtienen menores ventajas de las instituciones internacionales ha representado dos ejes problemáticos en ciencias sociales.

Si se tiene en cuenta que la gobernanza global involucra procesos a través de los cuales individuos, comunidades, grupos sociales, etc., se relacionan en sus espacios de vida con representaciones globales más

allá del Estado-nación, entonces, es posible admitir que movimientos sociales de este tipo se encuentran profundamente inmersos en la gobernanza global. Dichas representaciones versan en torno a normatividades e instituciones internacionales, pero contienen un trasfondo de saberes y valores históricamente construidos que se esgrimen como fundamento de un mundo compartido con otros. Esto implica que no solo se consideren levantamientos o protestas, sino también entornos locales donde operan formas-de-vida a partir de las cuales surgen procesos de reflexión que afectan las decisiones de autoridades globales.

En este sentido, se trata de comprender cómo dentro del rango de fenómenos objeto de estudio de la gobernanza global caben actores de escalas locales y regionales, los cuales desempeñan algún tipo de papel en el sistema de gobernanza global. Si bien Zürn (2018) concibe dentro de un movimiento de politización y contrainstitucionalización a la sociedad civil europea en sentido amplio, en el contexto latinoamericano existen movimientos sociales que se articulan en torno a variables políticas, económicas y sociales en general, a partir de las cuales se propende por demandas que impactan en la operación de marcos globales que atraviesan la gobernanza global. Es por este motivo que el diafragma de observación tenga que apuntar a la intersección social de este tipo de actores en las diferentes escalas, con lo que se brinda una perspectiva analítica renovada.

Considerando este punto, es posible hallar un espacio de diálogo que funcione como bisagra para pensar de forma situada a la gobernanza global. En primer lugar, hay que señalar que “los nuevos movimientos sociales (NMS) en Latinoamérica están exhibiendo procesos de búsqueda de igualdad y diferencia social, étnica, epistémica, sexual y de género, en contextos construidos por formas de dominación múltiple que caracterizan las dinámicas del capitalismo global contemporáneo” (Mejías y Suárez, 2017, p. 99). En segundo lugar, que su resistencia contenga una variable “sistémica” que se asocia con condiciones de extrema desigualdad socioeconómica, marginalización y todas las formas de explotación a las que se ha visto expuesta la región.

Es así como se asiste a una renovación de los movimientos sociales en diferentes países de América Latina, lo que muestra que más allá de eventos aislados se trata de un momento histórico de reacomplamiento, entre los procesos globales contemporáneos y las sociedades locales que se ven expuestas a ellos (Svampa, 2019). Para Almeida y Cordero (2017) las dinámicas de privatización y apropiación de lo público, pero también la ampliación de la democracia, han propiciado en muchos de los países latinoamericanos nuevos espacios de participación en los que convergen sectores sociales que no solo cuestionan decisiones estatales, sino también decisiones tomadas por instituciones internacionales (pp. 14-17). Para estos autores no cabe duda que la globalización ha representado nuevas amenazas para la región: por un lado, de carácter ambiental y, por otro lado, económico, lo que representa un momento histórico de surgimiento de conflictos y disputas.

Estos se encuentran profundamente ligados con las dinámicas de exclusión y despojo en los contextos urbanos y rurales, que van asociados a la desigualdad socioeconómica y a las políticas neoliberales que han generado nuevas resistencias sociales (Olivera y Da Silveira, 2020, pp. 15-16). De acuerdo con esta perspectiva, los megaproyectos, las revoluciones campesinas, las revueltas sociales en las ciudades y los movimientos de mujeres se relacionan en diferentes escalas con las esferas de representación política a nivel nacional. Si bien teóricamente se están plantando en una orilla radicalmente distinta, exacerbando las relaciones existentes entre los movimientos sociales y nuevas formas de representación política que contienen factores antisistémicos y de resistencia.

Esto ha dado lugar a gobiernos (los llamados “progresistas”) que en mayor o menor medida tienen una orientación a la transformación de las condiciones de exclusión de las instituciones internacionales. Esto se evidencia por ejemplo en las dinámicas de cooperación Sur-Sur que intentan revertir relaciones verticales Norte-Sur, históricamente sedimentadas, así como procurar nuevos regionalismos que permitan integrar a la región latinoamericana (Grabendorff, 2015; Contipelli, 2017). Lo anterior pone de relieve que los movimientos de politización y contrainstitucionalización llegan a ligar de forma irrevocable a las sociedades locales y a los gobiernos que representan esas demandas sociales, quienes con frecuencia se alzan con políticas exteriores contestatarias (en forma de solicitudes o demandas que buscan desencadenar en cambios institucionales) que pueden influir en las decisiones que se toman por autoridades globales.

Si bien, según múltiples perspectivas, se ha privilegiado el análisis de la interacción entre lo global y lo local en América Latina, esto se ha realizado principalmente a partir de fenómenos económicos (Lampis y Kiku, 2012; Zurbano *et al.*, 2014; Sosa, 2017). Todo esto pone sobre la mesa la necesidad de un acercamiento analítico a otro tipo de temáticas y objetos de estudio, teniendo en cuenta cómo la provisión de bienes públicos globales y la atención de problemas transnacionales involucra actores locales que se entrelazan en la gobernanza global. Por tanto, no solo se trata de reducir lo global a una escala geográfica y, con ello, a una influencia unilateral sobre lo local (con actores que a este nivel muchas veces se muestran como pasivos y sin agencia social), sino que, por el contrario, se trata de remitirse a una perspectiva en la cual es posible observar cómo se llevan a cabo interacciones en torno a marcos globales de acción.

En consecuencia, la cuestión fundamental reside en cómo se incrusta analíticamente la relación entre poder, autoridad y legitimidad alrededor de las acciones regulativas de instituciones internacionales, organizaciones y actores en general que participan del ejercicio de la autoridad global. Una de las cualidades de la gobernanza global como enfoque teórico consiste en brindar un marco de referencia más allá de la centralidad del Estado, que dirija la atención hacia un conjunto de relaciones políticas que tienen fundamento en una comunidad social internacional. Sin lugar a dudas, relaciones que están atravesadas por disparidades de poder que se reflejan en que ciertos Estados con mayores capacidades económicas, militares, etc., tienen mayor influencia en la toma de decisiones, y son lugares donde las desigualdades distributivas que se generan y las consecuencias de las decisiones de la autoridad desencadenan contestaciones a nivel local.

Un fenómeno reciente y suficientemente ilustrativo acerca de cómo se conecta en distintas escalas el sistema de gobernanza global es la interacción generada entre la actividad de movimientos sociales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Estos han integrado actores globales, regionales y locales que llegan a participar activamente de una agenda global multidimensional, lo que desencadena en la movilización de múltiples recursos y capacidades institucionales con destino a, entre ellos, los países de América Latina. Asimismo, son espacios donde organizaciones sociales y comunidades no solo se presentan como objetos de intervención, sino como actores con agencia capaces de influir en cómo se lleva a cabo su implementación en medio de una convergencia de intereses que no se presenta en una relación unilateral global-local.

Es así como un marco de referencia teórico situado según la gobernanza global permite poner en el foco de atención las consecuencias distributivas y los grados de legitimación o de reflexión de la autoridad que se entretienen en torno a los ODS. Sin lugar a dudas, esto ya se ha venido realizando a partir de estudios dirigidos a ámbitos específicos de implementación o en otras disciplinas científicas, sin embargo, es necesario abrir el panorama de observación de las Relaciones Internacionales hacia los procesos que le confieren la “localidad” a este tipo de mecanismos globales. Debido a ello, se trata de análisis que, si bien conciben dentro de su espectro de observación actores tradicionales de las relaciones internacionales, también manejan perspectivas que llegan a relacionar cómo se estructuran procesos globales a nivel local.

Otro ejemplo que puede dar relieve a lo que se quiere expresar tiene que ver con la ratificación del Acuerdo de Escazú, el cual fue firmado por la mayoría de gobiernos de América Latina.³ A pesar de existir un compromiso a nivel regional con la construcción de los espacios institucionales que permitieran consensuar sus implicaciones, su ratificación a nivel local ha enfrentado múltiples fuerzas sociales y políticas, a favor y en contra. En el caso de Colombia, específicamente, más de dos años después de haberse firmado, este no había sido ratificado —lo que requería de su aprobación en el Congreso de la República—, pues múltiples intereses políticos se opusieron a posibles restricciones a la explotación de recursos naturales. Con la llegada de sectores políticos opuestos al gobierno del entonces presidente Iván Duque, se dio cabida a una escisión política entre quienes estaban en contra del Acuerdo, por supuestamente ir en detrimento de los intereses nacionales, y quienes se esgrimieron como defensores de su ratificación.

De igual forma, esto se puede observar frente al relanzamiento de la Cumbre Amazónica, un tratado firmado por Colombia, Brasil, Ecuador, Bolivia, Perú, Venezuela, Guyana y Surinam. Con este se propuso reconocer las problemáticas referentes a la Amazonía como una cuestión transnacional, por lo que se instauró

un conjunto de regulaciones y mecanismos institucionales a través de los cuales proporcionar medidas efectivas. Para esto se estableció, entre otras cosas, el Fondo Amazonía, cuyos donantes son Estados de Europa (principalmente Alemania y Noruega) y con el cual se ha buscado financiar intervenciones a nivel local en contextos donde las organizaciones sociales conformadas por comunidades indígenas que habitan el territorio, así como sus instancias de representación política, participan de la contestación y consecuencias que pueden llegar a tener estas acciones en la atención de un asunto que enhebra las distintas escalas.

Esto muestra que, a pesar de existir problemas globales como el cambio climático (al que se puede referir con estos ejemplos), en los contextos locales existen fuerzas sociales y políticas que participan activamente en las decisiones y consecuencias de las acciones para atenderlos. Ciertamente, estos casos no son equivalentes a las medidas que puedan ser tomadas en contextos como el de la Unión Europea, ejemplo clásico del que se vale Zürn (2018) y toda una corriente de estudios internacionales, sin embargo, el autor expone cómo decisiones de gobernanza regional se encuentran ligadas a dinámicas locales y globales que terminan afectando y conformando en su conjunto el espectro de la gobernanza global, tanto como objeto práctico como teórico.

Asimismo, un ejemplo con bastante atención en las ciencias sociales que evidencia cómo se entretajan alrededor de la gobernanza global relaciones de poder que reflejan disparidades en la influencia de la toma de decisiones, así como la existencia de desigualdades distributivas, es la fallida guerra contra las drogas. Esta no solo ha supuesto que países como México y Colombia se subordinen a los intereses de Estados Unidos en cuanto a cómo se enfrenta un problema transnacional, sino que además ha implicado que los mayores costos sociales sean asumidos por las sociedades locales que participan de la producción de cultivos ilícitos. Como se mencionó en el apartado anterior, que esto haya desencadenado en el establecimiento de ordenes institucionales (a través de los cuales circula el poder y operan procesos de dominación, mostrando que la gobernanza global), lejos de limitarse a una noción clásica liberal de las relaciones internacionales, funciona como instrumento teórico a través del cual desentrañar este tipo de fenómenos.

Para Weiss y Wilkinson (2022) una de las principales debilidades de la teorización sobre gobernanza global consiste en la subvaloración de lo que denominan el *medio faltante*. Esto implica un descuido de aquellos involucrados directa e indirectamente en la producción de la gobernanza global, es decir, no solo aquellos identificados como los “gobernadores globales”, sino también los profesionales, equipos de servicio e individuos que trabajan entre bastidores, cuyas actividades combinadas contribuyen a crear, sostener, perturbar y desmantelar los órdenes mundiales (Weiss y Wilkinson, 2022, p. 5). Es claro que con ello están apuntando a la participación de grupos y personas detrás de actores más generales como Estados u organizaciones internacionales, los cuales también desempeñan un papel activo en la toma de decisiones de autoridades globales.

Su intención es poner de relieve un “extremo de salida”, en el cual incluso la vida cotidiana de quienes hacen parte de estas organizaciones, congresos nacionales, delegaciones diplomáticas, etc., se ve involucrada en la gobernanza global. Aunque esta orientación ciertamente ha sido relevada a un segundo plano, analíticamente puede emplearse como un ámbito a tener en cuenta a la hora de proponer la gobernanza global como enfoque teórico, situado en América Latina. Por ende, el medio faltante no solo está conformado por este tipo de funcionarios, sino que también puede ser considerado a partir de las sociedades locales que participan de procesos globales: actores organizados y no organizados que le dan la “localidad” a la gobernanza global.

El medio faltante no puede ser restringido únicamente a funcionarios y delegados actuantes en espacios de representación internacional, también tiene que enfocarse en cómo las sociedades locales participan de la gobernanza global. En esta dirección, hay que hacer referencia a la localidad de los procesos globales, a cómo se interrelacionan los grupos sociales y los individuos con autoridades globales que pregonan por elecciones de gobierno que pueden afectar directamente sus condiciones de vida, así como llegar a implicar menores beneficios de las instituciones internacionales y exclusiones de la toma de decisiones públicas. Además, a cómo

pueden presionar cambios o ajustes en las políticas de gobiernos nacionales que llegan a impactar la forma en que estos se relacionan y propugnan demandas a nivel internacional.

Así entonces, podemos definir este medio faltante como el conjunto de grupos e individuos que promueven, en contextos locales, la revisión y el cuestionamiento de decisiones que se relacionan con las esferas de autoridad en un sistema de gobernanza global. Esto expresa, para decirlo con Zürn (2020), que la gobernanza global es un ejercicio multinivel, vertical y horizontal, y se presenta en contextos donde las áreas temáticas gobernadas por organizaciones internacionales polivalentes son limitadas y donde no existe un centro político global fuerte (p. 789). Contrario a ello, están los lugares donde la autoridad global se encuentra sujeta por principio social a la reflexión por parte de los actores que participan de esta, así como está inmersa en escenarios donde, a nivel local, pueden surgir diversas y heterogéneas experiencias reflexivas de gestión, en formatos de gobernanza que se relacionan con marcos globales de significación (Zurbriggen, 2011).

Siguiendo esta línea, la gobernanza global debe incluir dentro de su esfera de problemas prácticos cómo la autoridad global puede influenciar y verse influenciada por actores locales. La utilidad de este medio faltante reside en considerar la politización y contrainstitucionalización, no solo como respuestas contestatarias expresadas en protestas y descontento social, sino que se encuentran profundamente ligadas a los entornos sociales a nivel local, esto es, con el arraigo sociohistórico que motiva las respuestas contestatarias. Así, se quiebra la barrera entre problemas tradicionales de las relaciones internacionales y los que pareciera que no se encuentran vinculados con estas, mostrando que las decisiones globales y sus marcos políticos, económicos, históricos, etc., se encuentran relacionados con lo local no solo de forma reactiva sino también existencial.

Conclusiones

Lo global y la relación poder-autoridad-legitimidad configuran los ejes centrales de una teoría de gobernanza global con capacidad explicativa. Referir aquello que se pretende como global (no solo a su alcance geográfico, sino también a una comunidad social que, al menos rudimentariamente, muestra la existencia de normas e instituciones esgrimidas en un trasfondo de saberes culturales e históricamente construidos), en primer lugar, pone de relieve la existencia de lo global como representación social. En segundo lugar, diferenciar teóricamente entre el poder como relación concéntrica del mundo (esto es, como ejercicio circular y permanente del tipo A influye en la voluntad de B) y la autoridad (como la pretensión de reconocimiento por parte del otro inmerso en una relación de poder) refleja la importancia de considerar este trasfondo de saberes como el acervo al cual recurren los actores a la hora de reflexionar acerca de las decisiones de la autoridad global.

En un contexto como el de las relaciones internacionales, donde no existe una organización política capaz de hacer cumplir su voluntad por medios coercitivos, la autoridad es plenamente reflexiva. Esto significa que las pretensiones de validez con que se presentan los participantes cuando se comunican sobre algo de este trasfondo social en relación a la autoridad están sujetas a la revisión y al escrutinio. Es por esta razón que la autoridad constantemente esté tratando de relegitimar sus acciones, de alcanzar la aquiescencia o que sea susceptible de solicitudes o demandas que pueden conducir a cambios institucionales. Lo anterior provoca que la cuestión acerca de si la ejercen actores estatales o no estatales pase a un segundo plano, pues existen diferentes esferas de autoridad en las que participan actores con múltiples posibilidades de influencia.

Este marco de referencia teórico amplía el panorama de observación hacia escalas locales y regionales, donde se interseca el sistema de gobernanza global, permitiendo incluir modos de reflexión y cuestionamiento no considerados en la propuesta teórica de Zürn (2018). Esto da lugar a replantear cómo se generan las contestaciones a la autoridad global y qué actores intervienen en ellas, desencadenando en aperturas analíticas hacia la participación de movimientos sociales que pueden incluir organizaciones civiles, comunidades, individuos, etc., los cuales se encuentran ligados con la provisión de bienes públicos globales y la atención de

problemas transnacionales, contribuyendo al enriquecimiento y diversificación de los estudios sobre América Latina.

La riqueza explicativa de la gobernanza global se potencializa precisamente al situar la teoría en los contextos de América Latina que muestran el entrelazamiento de interacciones desde otras aristas del sistema de gobernanza global. Al respecto, la intención de que se trate concebir fenómenos globales localizados que están siendo permanentemente representados, expresados y, en sí, contestados en virtud de condiciones históricas que se articulan en torno a la acción de autoridades globales. Esto permite que los estudios sobre América Latina integren analíticamente las distintas escalas en virtud no solo de su referencia geográfica, sino de una perspectiva teórica, que incluye dentro de su rango de explicación una dimensión social propia de los fenómenos globales.

Indudablemente, este artículo constituye apenas una propuesta inicial para situar epistémicamente el conocimiento sobre la gobernanza global, pensado desde el Norte global. Queda a merced de futuras investigaciones todo un campo teórico sobre el cual es posible contribuir a partir de nuestra realidad latinoamericana, lo cual requiere, en primera medida, identificar las limitaciones de los modelos teóricos, de sus pretensiones generalizantes y de sus implicaciones para la resolución de problemas prácticos. Más allá de referirse, a veces con demasiada ligereza, a enfoques con cierta intención vernácula, es preciso, en segunda medida, reconocer que situar la teoría concierne a una de las características fundamentales de las ciencias sociales: la referencia a la historicidad social y la frustración de cualquier movimiento arbitrario y deductivo *a priori*.

Referencias

- Almeida, P. y Cordero, A. (2017). Introducción: movimientos sociales en América Latina. En P. Almeida y A. Cordero (Eds.), *Movimientos sociales en América Latina: perspectivas, tendencias y casos* (pp. 13-28). Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Arredondo, C. (2023). Gobernanza global: una travesía por la polisemia. Del concepto al método. *Foro Internacional*, 253, 449-492. <https://doi.org/10.24201/fi.v63i3.2925>
- Barnett, M. y Duvall, R. (2004). Power in global governance. En M. Barnett y R. Duvall (Eds.), *Power in global governance* (pp. 1-32). Cambridge University Press.
- Carvajal, A. (2002). Teorías y modelos: formas de representación de la realidad. *Comunicación*, 12(1), 1-14. <https://www.redalyc.org/pdf/166/16612103.pdf>
- Contipelli, E. (2017). Gobernanza global y análisis comparado de los procesos de integración en América Latina: Comunidad Andina y el Mercado del Sur. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 12(2), 93-110. <https://doi.org/10.18359/ries.2802>
- Dingwerth, K. y Pattberg, P. (2006). Global Governance as a Perspective on World Politics. *Global Governance*, 12(2), 185-203. <https://doi.org/10.1163/19426720-01202006>
- Estrada, M. (2000). La vida y el mundo: distinción conceptual entre mundo de vida y vida cotidiana. *Sociológica*, 15(43), 103-151. <http://www.sociologiamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/483>
- Fioretos, O. y Tallberg, J. (2021). Politics and theory of global governance. *International Theory*, 13(1), 99-111. <https://doi.org/10.1017/S1752971920000408>
- Gill, S. (2020). Gobernanza global: “cómo era, es y debería ser”. Una reflexión crítica. *Foro Internacional*, 242, 1261-1293. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i4.2800>
- Grabendorff, W. (2015). La gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones. *Pensamiento Propio*, 42, 9-30. <http://www.cries.org/?p=2997>
- Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Taurus.
- Karns, M. y Mingst, K. (2015). *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. Lynne Rienner Publishers.

- Keohane, R. (2011). Global Governance and legitimacy. *Review of International Political Economy*, 18(1), 99-109. <https://doi.org/10.1080/09692290.2011.545222>
- Lampis, A. y Kiku, L. (2012). Colombia, entre lo local y lo global: la inserción de las regiones en la nueva economía global. *Sociedad y Economía*, (22), 95-132. <https://doi.org/10.25100/sye.v0i22.4027>
- Lamy, S., Masker, J., Baylis, J., Smith, S. y Owens, P. (2017). *Introduction to Global Politics*. Oxford University Press.
- Leal, F. (2013). Acerca de la teoría. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 20(57), 9-38. <http://www.espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/357>
- Martínez, H. (2010). Legitimidad, dominación y derecho en la teoría sociológica del Estado de Max Weber. *Estudios Socio-Jurídicos*, 12(1), 405-427. <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v12n1/v12n1a18.pdf>
- Mejías, C. y Suárez, P. (2017). Configurando nuevos movimientos sociales latinoamericanos en el espacio del resquebrajamiento epistémico-colonial neoliberal. *Revista Reflexiones*, 96(1), 97-108. <https://dx.doi.org/10.15517/rr.v96i1.30635>
- Olivera, P. y Da Silveira, M. (2020). Teoría, modernidad y capitalismo. En P. Olivera y M. da Silveira (coord.), *Territorios contemporáneos de América Latina: identidades, movimientos sociales y transición* (pp. 11-32). Bonilla Artigas Editores.
- Overbeek, H., Dingwerth, K., Pattberg, P. y Compagnon, D. (2010). Forum: Global governance: Decline or maturation of an academic concept? *International Studies Review*, 12(4), 696-719. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2010.00967.x>
- Rosenau, J. (1992). Governance, order, and change in world politics. En J. Rosenau y E. Czempiel (eds.), *Governance without government: order and change in world politics* (pp. 1-29). Cambridge University Press.
- Rosenau, J. y Czempiel, E. (Ed.). (1992). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge University Press.
- Russell, N. (1989). Observación. En L. Olivé y A. Pérez (comp.), *Filosofía de la ciencia: teoría y observación* (pp. 216-252). Siglo XXI.
- Sosa, M. (2017). Globalización y desarrollo local. El papel de las cadenas globales de valor en la inserción externa. *Economía y Desarrollo*, 158(1), 106-115. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425553381008>
- Svampa, M. (2019). *Del cambio de época al fin de ciclo: gobiernos progresistas, extractivismo y movimientos sociales en América Latina*. Edhasa.
- Villamar, Z. (2017). Gobernanza global y (su propio) desarrollo. *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, (127), 135-149. <https://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/61149>
- Weber, M. (1998). *Ensayos sobre metodología sociológica*. Amorrortu Editores.
- Weiss, T. (2000). Governance, good governance and global governance: Conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, 21(5), 795-814. <https://doi.org/10.1080/713701075>
- Weiss, T. y Thakur, R. (2010). *Global Governance and the UN: An Unfinished Journey*. Indiana University Press.
- Weiss, T. y Wilkinson, R. (2014). Global Governance al rescate: ¿salvando las relaciones internacionales? *Foro Internacional*, 215 (1), 76-105. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2188/2178>
- Weiss, T. y Wilkinson, R. (2022). Making sense of Global Governance futures. En T. Weiss y R. Wilkinson (eds.), *Global Governance Futures*, 1.º ed. (pp. 1-19). Taylor & Francis Group.
- Zelicovich, J. (2022). La teoría de gobernanza global como enfoque analítico y los puentes conceptuales con el debate latinoamericano. *Colombia Internacional*, (109), 171-195. <https://doi.org/10.7440/colombiaint109.2022.07>
- Zurbano, M., Gainza, X. y Bidaurratzaga, E. (2014). *Interrelación local-global en los procesos de desarrollo humano local*. Hegoa.
- Zurbriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 39-64. <https://www.scielo.org.mx/pdf/perlat/v19n38/v19n38a2.pdf>
- Zürn, M. (2018). *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*. Oxford University Press.
- Zürn, M. (2020). Unravelling multi-level governance systems. *The British Journal of Politics and International Relations*, (22), 784-791. <https://doi.org/10.1177/1369148120937449>

Zürn, M. (2021). On the role of contestations, the power of reflexive authority, and legitimation problems in the global political system. *International Theory*, 13(1), 192-204. <https://doi.org/10.1017/S1752971920000391>

Notas

* Artículo de reflexión

- 1 Se distingue entre relaciones internacionales (con minúscula) como el objeto de estudio de la disciplina científica denominada Relaciones Internacionales (con mayúscula).
- 2 Aunque Zürn (2018) propone un modelo teórico a fin de explicar el problema de una gobernanza global que muestra una relación de declive-profundización, no se ahonda en este debido a que va más allá del objetivo de este artículo.
- 3 Este fue un acuerdo regional el cual se propuso, en términos generales, aumentar la cooperación para la protección del medio ambiente y la defensa de los derechos medioambientales en los países firmantes.

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

Cómo citar: Oviedo Hernández, E. A. (2025). La gobernanza global como enfoque teórico en las Relaciones Internacionales y su utilidad para los estudios sobre América Latina. *Papel Político*, 30. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo30.gget>

Origen de esta investigación: Artículo realizado en el marco de la beca nacional de posgrado otorgada por el Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt).