

La teoría de Gobernanza Global como enfoque analítico y los puentes conceptuales con el debate latinoamericano

Julietta Zelicovich
Universidad Nacional de Rosario (Argentina)
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina)

CÓMO CITAR:

Zelicovich, Julieta. 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>

RECIBIDO: 28 de junio de 2021

ACEPTADO: 16 de septiembre de 2021

MODIFICADO: 8 de octubre de 2021

<https://doi.org/10.7440/colombiaint109.2022.07>

RESUMEN. **Objetivo/contexto:** el artículo tiene como meta discutir el concepto de *Gobernanza Global* como enfoque analítico de las relaciones internacionales, a partir del abordaje de los componentes, alcances y críticas de la obra de Michael Zürn *Una teoría de gobernanza global: autoridad, legitimidad y contestación*, publicada en 2018. Se propone discernir las innovaciones teóricas y conceptuales introducidas en dicha obra, para luego considerar sus críticas. Por un lado, se analizan las contestaciones que recibió el libro en el número de marzo de 2021 de la revista *International Theory*; por otro lado, se exploran los puentes entre esta obra y el debate sobre Gobernanza Global en América Latina, y se hallan correlaciones entre ambos. **Metodología:** este estudio se sustenta en la discusión de fuentes secundarias, a partir de la revisión de bibliografía académica. **Conclusiones:** el trabajo sugiere que el enfoque desarrollado por Zürn expande las posibilidades de teorizar los procesos de transformación que acontecen en el escenario internacional, revalorizando el abordaje de la Gobernanza Global como enfoque analítico. Logra introducir en el análisis aspectos que desde los enfoques tradicionales no resultan explicados, a la vez que no ignora el rol del poder, de la politización y de las ambigüedades del orden internacional. Se identifican puentes conceptuales hacia las discusiones teóricas latinoamericanas. **Originalidad:** el artículo sintetiza las discusiones en torno a una obra reciente que introduce innovaciones respecto del uso de la Gobernanza Global como enfoque analítico, y los vincula con los debates en la academia latinoamericana sobre este concepto, lo que resulta en un nuevo enfoque sobre sus críticas y potencialidades explicativas.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza Global; teoría de las relaciones internacionales; globalización; orden internacional.

The Theory of Global Governance as an Analytical Approach and Its Conceptual Bridges with the Latin American Debate

ABSTRACT. Objective/Context: The article aims to discuss the concept of *global governance* as an analytical approach to international relations, by analyzing the components, scope and criticism Michael Zürn's book *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy and Contestation*, published in 2018. It proposes to discern the theoretical and conceptual innovations introduced in the book, and then to consider its criticism. On the one hand, the article analyzes the responses that the book received in the March 2021 issue of *International Theory*; on the other hand, it explores the conceptual bridges between this work and the debate on global governance in Latin America, finding correlations between them. **Methodology:** This study is based on a discussion of secondary sources, resulting from a review of academic bibliography. **Conclusions:** The work suggests that the approach developed by Zürn expands the possibilities of theorizing about the transformation processes that take place on the international scene, revaluing the global governance approach as an analytical tool. It introduces in the analysis aspects that remain unexplained by traditional approaches. At the same time, it does not ignore the role of power, politicization and ambiguities in the international order. It manages to identify conceptual bridges with the Latin-American theoretical discussions. **Originality:** The article synthesizes the discussions around a recent work that introduces innovations regarding the use of global governance as an analytical approach, and links them to the debates in Latin American academia on this concept, deriving into a renewed approach to both its criticism and its explanatory capabilities.

KEYWORDS: Global governance; theory of international relations; globalization; international order.

A Teoria da Governança Global como abordagem analítica e suas pontes conceituais com o debate latino-americano

RESUMO. Objetivo/contexto: O artigo tem como objetivo discutir o conceito de "governança global" como abordagem analítica das relações internacionais, a partir da análise dos componentes, da abrangência e da crítica da obra de Michael Zürn *Theory of Global Governance: authority, legitimacy and contestation*, publicada em 2018. Propõe-se discernir as inovações teóricas e conceituais introduzidas nessa obra e, em seguida, considerar suas críticas. Por um lado, são analisadas as respostas que o livro recebeu na edição de março de 2021 da revista *International Theory*; por outro, exploram-se as pontes entre esse trabalho e o debate dessa teoria na América Latina. **Metodologia:** neste estudo, faz-se uma discussão de fontes secundárias, com base na revisão da bibliografia acadêmica. **Conclusões:** no trabalho, sugere-se que a pesquisa de Zürn amplie as possibilidades de teorização dos processos de transformação que ocorrem no cenário internacional, reavaliando o conceito da governança global como uma abordagem analítica. É possível introduzir na análise aspectos das abordagens tradicionais que não são explicados, sem ignorar o papel do poder, da politização e das ambiguidades da ordem internacional. São identificadas correlações conceituais para as discussões teóricas latino-americanas.

Originalidade: o artigo sintetiza as discussões em torno de um trabalho recente que apresenta inovações quanto ao uso da governança global como abordagem analítica e seus vínculos com os debates na academia latino-americana, trazendo como resultado uma nova abordagem do conceito.

PALAVRAS-CHAVE: Governança Global, teoria das relações internacionais, globalização, ordem internacional.

Introducción

Gobernanza Global es uno de los conceptos más elusivos, pero a la vez crecientemente más utilizados en las relaciones internacionales. Surgido en los años noventa, su uso ha ido evolucionando en tres aristas: “1) como conjunto de fenómenos que se verifican en la realidad internacional; 2) como perspectiva analítica del campo de Relaciones Internacionales, y 3) como proyecto político de orden para el sistema internacional” (Villamar Nava 2017, 136).

Este artículo propone centrarse en el debate del concepto de Gobernanza Global como enfoque analítico, sin desconocer la existencia de los otros dos usos.¹ El contexto de la discusión es el de la *crisis de globalización*. Los procesos de transformación económicos, políticos, sociales e ideológicos acontecidos a nivel global a lo largo de la última década, y con especial énfasis desde 2015, pusieron en jaque las explicaciones tradicionales del orden liberal internacional y dieron lugar a nuevos esfuerzos teórico-analíticos, tanto en el *mainstream* disciplinar como en las construcciones conceptuales del Sur Global. En esos trabajos, el concepto de Gobernanza Global comenzó a extenderse nuevamente en los estudios internacionales en una nueva oleada (aunque no necesariamente a precisarse).

Este concepto, ahora asociado a la noción de crisis (*crisis de la gobernanza global*), resultó muchas veces utilizado como un concepto “vacío”, que alude a algún tipo de organización de la autoridad internacional que forma parte de la adjetivación aceptada de la realidad, más que como un concepto sustantivo que dé cuenta de los modos específicos, los actores, las dinámicas y la evolución de dicha autoridad. La falta de rigor en su uso ha sido señalada como un elemento problemático en la discusión de las relaciones internacionales (Weiss y Wilkinson 2014b); y, en contraposición, se ha instado a recuperar las preguntas que rondan dicho concepto como potencial para la “salvación” de la disciplina (Weiss y Wilkinson 2014a).

1 En el documento se utilizan mayúsculas y minúsculas de manera diferenciada a los fines de distinguir *gobernanza global* como fenómeno empírico de *Gobernanza Global* como propuesta teórico conceptual.

Uno de los casos que rompe esa perspectiva de concepto vacío y que busca dotarlo de sentido es el de *Una teoría de Gobernanza Global: autoridad, legitimidad y contestación*, de Michael Zürn, publicado en 2018. Dicha obra se sitúa en el contexto mencionado y apunta a responder a una situación paradójica: “¿por qué cuando resulta más ‘obvia’ la necesidad de gobernanza global esta es fervientemente rechazada?”² (Zürn 2018, VII).³ En su respuesta discute, tanto con las explicaciones institucionalistas que sostienen la persistencia del orden liberal internacional como con las realistas que enfatizan el giro geopolítico, para proponer una teoría que integra aportes desde ambas perspectivas teóricas. Asimismo, debate con las interpretaciones de Gobernanza Global como proyecto normativo y tecnocrático. El resultado constituye una teorización de alcance global de la Gobernanza Global como marco analítico sustantivo. La propuesta de este artículo es explorar los alcances de ese razonamiento e identificar los puentes conceptuales que creemos existentes con el desarrollo disciplinar de las relaciones internacionales en América Latina.

Como sostiene Triandafyllidou (2017), en el debate sobre la Gobernanza Global la dimensión “local” de la manera de asir este concepto resulta relevante. En América Latina tuvo lugar un vasto debate teórico-conceptual sobre las estructuras y dinámicas del sistema político global, entendido de manera jerárquica, y especialmente sobre los mecanismos de contestación que tienen lugar en el sistema internacional. Nuestro argumento sugiere que es en dicha trayectoria (que engloba los conceptos de *autonomía*, *desarrollo* y *dependencia*, y en su evolución desde los enfoques de la etapa de Guerra Fría hasta las conceptualizaciones de problemas contemporáneos) donde es posible identificar “puentes” conceptuales entre la discusión en torno a la Gobernanza Global planteada en la obra de Zürn y el pensamiento latinoamericano.

El trabajo se estructura a partir de la discusión de la obra de Michael Zürn (2018) *Una teoría de Gobernanza Global: autoridad, legitimidad y contestación*. Se propone, en primera instancia, discernir las innovaciones teóricas y conceptuales introducidas en dicha obra, para luego considerar sus críticas. Por un lado, se hará referencia a las contestaciones que recibió el libro en el número de marzo de 2021 de la revista *International Theory*; por otro lado, se explorarán los puentes entre esta obra y el debate de este *concepto/teoría* en el Sur Global, en particular, en América Latina. En este sentido, el trabajo puede concebirse como un ensayo de discusión teórica-conceptual basado en la revisión bibliográfica.

2 Esta pregunta remite a su vez a la obra de Hale, Held y Young (2013), *Gridlock: Why Global Cooperation Is Failing When We Need It Most?*

3 Todas las traducciones son propias.

1. Una teoría de Gobernanza Global: autoridad, legitimidad y contestación

Zürn es uno de los autores que considera la Gobernanza Global como un enfoque analítico y realiza una propuesta teórica desde esa perspectiva. Su libro *Una teoría de la Gobernanza Global: autoridad, legitimidad y contestación* (Zürn 2018) propone explicar el funcionamiento del orden internacional contemporáneo a partir del enfoque de la Gobernanza Global. Zürn recurre a este concepto como marco analítico y, lejos de quienes lo ven como “elusivo o asociado al neoliberalismo y la tercera vía” (5), sostiene que el objetivo es usar el potencial del concepto de gobernanza sin caer en “las trampas de la tecnocracia, la hegemonía neoliberal, el ocultamiento del dominio estadounidense (*american-rule*) o el idealismo” (5).

Lo que hace peculiar la obra de Zürn es la ruptura que propone con algunos de los supuestos de las teorías tradicionales de la disciplina de las relaciones internacionales y su ambición de ser una teoría con alcance sistémico —en contraste con aquellas de alcance medio, con mayor protagonismo en la producción académica (Acharya y Buzan 2017)—. De allí el comienzo del interés en esta obra.

En efecto, la Gobernanza Global viene siendo discutida como enfoque analítico desde hace dos décadas, con particularidades que derivan de las comunidades epistémicas que lo interpelan (Triandafyllidou 2017). Coen y Pegram (2018) distinguen tres “generaciones” de académicos en tales debates: la primera, vinculada a la tradición racionalista liberal y centrada en el estudio de mecanismos formales de relaciones en el marco de las instituciones multilaterales y que se distinguió por su vinculación con una agenda de prácticas en la política internacional;⁴ una segunda generación, más “eclectica” e “interdisciplinar”, que ahondó en una mayor precisión y especialización a nivel empírico y que combinó niveles “macro” y “global”, entendiendo la gobernanza global como la suma de distintos niveles de gobernanza; y una tercera generación, que avanza hacia estudios transdisciplinarios y comparados que conforman una agenda de investigación más “pragmática”, y que apunta a discernir lo específico de lo global y a elaborar soluciones a problemas y desafíos políticos globales. Entre la segunda y la tercera generación se encuentra el trabajo aquí analizado.

Según Zürn (2018), las características del sistema político internacional que se configura en la década de los noventa hacen que los conceptos y teorías tradicionales que parten del supuesto de la anarquía como principio ordenador

4 Dio lugar este rasgo a una fuerte carga normativa y prescriptiva.

de las relaciones internacionales resulten insuficientes para explicar el doble proceso simultáneo de fortalecimiento y debilitamiento de la gobernanza global en el siglo XXI. Surge entonces *Una teoría de la Gobernanza Global*, apoyada en el mecanismo causal de *autoridad-legitimidad*. El libro es así una propuesta teórica para entender el complejo paralelismo de la declinación y profundización simultánea de la gobernanza global. Esta construcción conceptual permite indagar en procesos que desde la perspectiva tradicional quedan ocultos o son subestimados.

Como punto de partida, Zürn toma distancia de tres de los supuestos tradicionales del orden liberal internacional: el del sistema internacional como anárquico, el de la existencia de una afinidad electiva entre institucionalismo y cooperación⁵ y el del Estado como el actor central de las relaciones internacionales. Sostiene que estos elementos, que sirvieron para explicar el funcionamiento de la política internacional en el siglo XX, resultan insuficientes en el siglo XXI —como consecuencia del propio accionar de ese mismo orden liberal internacional—. A partir de la década de los noventa el mundo habría virado de un sistema cooperativo de Estados, basado en la soberanía westfaliana y el intergubernamentalismo, a un sistema de gobernanza global con otros atributos.

Su hipótesis es que el orden internacional contemporáneo, entendido como sistema de gobernanza global, se apoya en una estructura institucional y normativa que contiene jerarquías y una distribución de poder inequitativa; y que esta estructura, de forma endógena, produce contestaciones, resistencias y disputas distributivas entre los distintos actores que la conforman, lo que dispara tanto secuencias de profundización como de debilitamiento. Esta afirmación se sustenta en una particular construcción de qué son la gobernanza global y el sistema político global, y en la aplicación de un mecanismo causal basado en el nexo autoridad-legitimidad.

a. Autoridad

La Gobernanza Global en Zürn (2018) refiere al ejercicio de autoridad, a través de las fronteras nacionales, así como al conjunto de normas y reglas más allá del Estado nación. El sistema de gobernanza global consiste en “principios normativos y patrones de autoridad institucionalizados”, así como en “narrativas de legitimación, que están enmarcados en la sociedad mundial” (7). Apunta tanto a instituciones internacionales como transnacionales, y reconoce como sujetos a los Estados y a los actores sociales. Argumenta además que tanto la autoridad

5 Esta aseveración le vale luego una respuesta por parte de Keohane (2021), según quien Zürn no logra dar cuenta (o subestima) que en realidad la teoría de la cooperación parte de reconocer el conflicto de intereses entre las partes.

como el desarrollo e implementación de normas y reglas en la gobernanza global son justificados con referencia a bienes comunes o problemas transnacionales, siendo este su elemento distintivo.

El ejercicio de la autoridad se proclama y expresa como un acto público: “gobernanza global es aquello que afirma ser gobernanza global” (Zürn 2018, 5). Los actos de gobernanza, como ejercicio de la autoridad, incluyen tanto regulaciones transnacionales como internacionales, así como el establecimiento de agendas, el monitoreo, la adjudicación y la aplicación de estas (*enforcement*). Todas estas acciones, como se mencionó, se justifican —legitiman— con la referencia a bienes públicos globales y acarrear la expectativa de un mínimo nivel de cumplimiento entre los Estados y sus sociedades.⁶ Esta definición no prejuzga el propósito social de la Gobernanza Global, lo cual diferencia esta aproximación al concepto como instrumento analítico de aquellas que lo entienden como proyecto normativo. Sostiene Zürn que una elección de gobernanza siempre excluye otras. Por lo tanto, la forma de Gobernanza Global privilegia las creencias e intereses de unos actores sobre otros y siempre acarrea consecuencias distributivas que reflejan determinadas constelaciones de poder social. Así entonces poder y jerarquía son partes integrales de la ecuación de Gobernanza Global. Desde esta concepción de gobernanza global, en *Una teoría de gobernanza global*, los derechos y deberes de los Estados provienen de su posición en el orden normativo emergente, más que de su membresía como “soberanos iguales” en el orden internacional.

La definición de Gobernanza Global, conforme ha sido desarrollada hasta este punto, refleja los componentes que el autor enuncia respecto del sistema político global: principios normativos, instituciones internacionales y la interacción entre esferas de autoridad como tres capas interrelacionadas.

En el primer nivel, Zürn sostiene que los principios normativos proveen la justificación para el ejercicio de la autoridad en la Gobernanza Global. Un primer punto es el de los sujetos: los esfuerzos de justificación de la autoridad en la gobernanza global se dirigen tanto a los Estados como a los individuos y la sociedad. En el modelo westfaliano solo los Estados tienen que brindar su consentimiento a la autoridad para que su accionar se justifique, típicamente mediante la regla del consenso en instancias intergubernamentales. En cambio, en la gobernanza global, tanto los Estados como otros actores sociales son protagonistas, lo que cambia los modos de legitimación —y vuelve la regla del consenso insuficiente—. En segundo lugar, las justificaciones se apoyan en bienes públicos que refieren a

6 Estos elementos apuntan al vínculo autoridad-legitimidad, que es otro de los componentes distintivos de la teoría.

una colectividad de los miembros, más allá del Estado nacional. Zürn advierte que la identidad colectiva a la que aluden estos bienes no necesita ser exclusiva ni dominante, simplemente “tiene que estar ahí”. Sucede lo mismo con la posibilidad de un “bien común”: con la creencia en su plausibilidad es suficiente. En tercer lugar, señala que tiene que existir la creencia generalizada en la posibilidad de una autoridad internacional. En resumen, mientras que el modelo westfaliano se asienta en la anarquía, el de Gobernanza Global se apoya en estos tres principios que, de una manera u otra, erosionan la noción de soberanía.

En un segundo nivel del sistema político global están las instituciones específicas en las que se da el ejercicio de autoridad en las distintas áreas de cuestiones. Estas instituciones pueden ser internacionales, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, o transnacionales, como agencias privadas de evaluación o calificadores de riesgo. Propone Zürn entender el poder y funcionamiento de este nivel a partir del desarrollo de un ejercicio de *autoridad reflexiva*. De acuerdo con esta conceptualización específica de la autoridad, el poder no se internaliza, sino que permanece bajo escrutinio en cualquier momento, lo que genera una necesidad de legitimación constante. No se basa en la coerción, sino que las demandas y pedidos tienen un lugar prioritario dentro de las modalidades de autoridad reflexiva. Finalmente sostiene que cuando los Estados o los actores sociales respetan una obligación formulada por una institución inter o transnacional que va en contra a sus intereses, sin ser forzados o persuadidos, se trata de una relación de autoridad.

En la Gobernanza Global estas relaciones de autoridad están enmarcadas en presunciones de bienes comunes, derechos individuales y sociales, y la posibilidad de una autoridad internacional —de acuerdo con los principios normativos referidos *supra*—. Según Zürn, no son la calidad de un argumento o la manipulación de las preferencias a través de incentivos lo que lleva al cumplimiento de la autoridad internacional, sino el hecho de reconocer que la autoridad vale ser respetada. En el caso de *autoridades políticas*, a través de sus decisiones basadas en el acto de construcción de conocimiento; en el de las *autoridades epistémicas*, a través de sus interpretaciones, apoyadas en el reconocimiento de la validez de la información producida.

El último nivel del sistema político global es el de la interacción entre las esferas de autoridad. La Gobernanza Global es más que la suma de instituciones que producen regulaciones en las distintas áreas de incumbencia; es también el juego e interacción de estas instituciones entre sí y de su entorno. El sistema de gobernanza global tiene una arquitectura institucional que carece de una coordinación centralizada y que tiende a la especialización funcional. Si las esferas de

influencia colisionan, tienen que resolver esas fricciones por sí mismas, ya sea por competición o por cooperación.

Es en este plano donde se dan las tensiones de la Gobernanza Global, a partir de limitaciones en las justificaciones que derivan de las esferas de autoridad. Zürn argumenta que el sistema de gobernanza global solo contempla metaautoridades informales, como el G20, o el accionar de países hegemónicos. En general, el sistema de gobernanza global está compuesto por esferas de autoridad que están “débilmente acopladas”, lo que alude a que no tienen un orden entre sí; y además que están “limitadas a justificaciones sectoriales y con un sesgo tecnocrático” (11) —por la propia característica de diferenciación funcional de las instituciones internas y transnacionales— que afecta los patrones de legitimación. Por otro lado, argumenta que hay una débil separación de poderes a partir de un predominio de los Ejecutivos, que deriva en más problemas de legitimación.

Ante este énfasis en los problemas de legitimación, corresponde en la próxima subsección explicar cuál es el mecanismo causal entre autoridad y legitimidad que sustenta *Una teoría de Gobernanza Global* de Zürn y que permite concebir el doble juego de profundización y declive en curso.

b. Legitimidad

Como se infiere de lo explicado hasta aquí, en el planteo de Zürn, el ejercicio de la autoridad, en tanto autoridad reflexiva, requiere ser legitimado. Para Zürn la legitimidad está compuesta de dos atributos: la imparcialidad —como no-arbitrario— y la creencia de que el accionar de la autoridad contribuye o sirve a un bien común. Las autoridades tienen que “crear” las creencias de que en su práctica persiguen un propósito social o colectivo de forma imparcial. Si las narrativas de legitimación no son efectivas, los mecanismos de gobernanza global comienzan a presentar disrupciones que se expresan a través de una creciente polarización, politización y contestación. Entre las narrativas de legitimación habituales Zürn reconoce la narrativa participativa, la legalista, la de la justicia, la tecnocrática, la tradicionalista, la de las ganancias relativas y la manipulativa. Las narrativas de legitimación pueden basarse en la calidad del proceso de decisión (procedimiento), la calidad de las decisiones (*performance*), los logros de un bien común (bienestar), así como en la manera en la que se tomaron las decisiones (participación democrática).

El argumento de Zürn es que en el siglo XXI las narrativas de las que se valen las instituciones existentes están siendo crecientemente desafiadas. Afirma que, en términos de legitimidad, el sistema de gobernanza global es estructuralmente precario y que la dinámica de los cambios —que conduce a tal

precariedad— es endógena.⁷ Según el autor, a partir de los años noventa, el *liberalismo enmarcado* fue desplazado por el neoliberalismo, lo que llevó a una creciente diferenciación funcional de las áreas de cuestiones y a una expansión internacional de algunas de estas —y favoreció a aquellas que más fácilmente pueden llegar más allá de las fronteras, como la económica—. Sostiene entonces que la fuerza de las instituciones internacionales liberales terminó quebrando el concepto de liberalismo enmarcado al debilitar los “amortiguadores” (*shock absorbers*) que este tenía. El crecimiento de las autoridades internacionales, que se da a partir de la expansión del neoliberalismo, ha llevado a que estas sean más intrusivas, lo que provoca que el “consentimiento” estatal se vea erosionado y que los actores sociales sean impactados por la autoridad internacional o transnacional de manera directa. Por su parte, en la expansión de la globalización también se produjo un cambio en el poder económico global, al pasar de Occidente hacia Oriente, lo que alteró la distribución de poder en el sistema internacional.⁸

Estos cambios generaron *secuencias reactivas*, entendidas como mecanismos que contienen cambios en las oportunidades, creencias o deseos en los que se apoya la autoridad internacional (Zürn 2018). Así las narrativas de legitimidad del siglo XX fueron perdiendo eficacia. Zürn identifica dos problemas en la configuración de la Gobernanza Global: un sesgo tecnocrático en la justificación de la autoridad y una falta de imparcialidad en el ejercicio de esta. Las instituciones internacionales, de acuerdo con el estudio de Zürn, suelen tener autoridad, pero carecen de suficientes creencias de legitimidad.

El primer problema es el del sesgo en las narrativas. Las narrativas de legitimación de las que pueden valerse las instituciones internacionales y transnacionales son limitadas. Por sus características, especialmente de estructura y procesos decisorios,⁹ del conjunto de narrativas disponibles las instituciones internacionales tienden a apelar más bien a las legalistas y tecnocráticas como estrategias de legitimación. Estas pierden peso a medida que las autoridades internacionales cobran relevancia, tal como se explicará más adelante.

7 En efecto, uno de los aportes de la teoría de Zürn es el argumento de que las instituciones, endógenamente, producen los desafíos y a los desafiantes. En este sentido, se plantea la situación contemporánea como un resultado de la cooperación previa. Esto acerca el análisis de Zürn al de Hale, Held y Young (2013), para quienes los problemas de la gobernanza son definidos como problemas de cooperación de segundo orden.

8 El cambio en la distribución de poder mundial también es presentado como un resultado eminentemente endógeno a la estructura institucional previa, al sostener que fue la existencia de ese orden normativo con sus rigideces y flexibilidades lo que permitió el ascenso económico de las potencias emergentes.

9 Zürn enfatiza la especialización funcional y la apelación a un *multilateralismo ejecutivo* como mecanismo principal de decisión e implementación característico de las estructuras y procesos que restringen las narrativas de legitimación disponibles.

El segundo problema de legitimación es el sesgo en el ejercicio de la autoridad. La débil separación de poderes que existe en el plano de las instituciones internacionales erosiona los principios de la no-arbitrariedad y de imparcialidad sobre los cuales estas obtendrían su legitimidad. Lo que argumenta Zürn es que las organizaciones internacionales tienden a ser susceptibles ante las demandas de los países poderosos de obtener privilegios, típicamente en esquemas de votos ponderados. Por otro lado, a la hora de aplicar las normas u obligaciones, las instituciones internacionales suelen apoyarse en los Estados más poderosos para actuar, lo que genera un sesgo respecto de cómo y quiénes tienen el poder de demandar el cumplimiento de las normas. La implementación de estas puede volverse selectiva: las reglas en sí mismas terminan violando la igualdad legal de los Estados y las prácticas ejecutivas erosionan la apariencia de imparcialidad.

Además, las instituciones internacionales con autoridad no solo introducen una jerarquía entre el orden global y las naciones, sino una estratificación entre los distintos Estados y las sociedades. A la vista de los problemas de legitimación que genera esta estructura, se incrementa la politización entre los distintos actores sociales y el sistema de gobernanza global es objeto de pujas. Como se desarrolla a continuación, estas características del sistema endógenamente producen disputas, que pueden tanto llevar a bloqueos y turbulencia en los mecanismos de gobernanza como a la adaptación institucional, relegitimación y profundización de la Gobernanza Global.

c. Contestación

Los mecanismos causales que enuncia *Una teoría de la Gobernanza Global* proponen que, a mayor autoridad ejercida por las instituciones internacionales, mayor atención reciben de los Estados poderosos, que buscan retener mayor influencia —especialmente mediante los mecanismos de toma de decisión e implementación—. A la vez, a mayor autoridad política de las instituciones internacionales, mayor atención atraen, más actores participan en los debates y tiene lugar una mayor polarización de las opiniones (politización). Por otra parte, se sostiene que la falta de *stocks* de legitimidad tiende al crecimiento de la resistencia a las instituciones inter y transnacionales.

Procede entonces la argumentación relativa a los mecanismos de contestación. Por un lado, Zürn plantea las contestaciones por parte de actores sociales a través de mecanismos de politización, los cuales suelen involucrar protestas de actores no estatales contra instituciones internacionales —por ejemplo, pueden considerarse las protestas antiglobalización, pero también las reacciones populistas en el plano nacional—. Además recoge como mecanismo de contestación la utilización de instituciones internacionales para fines políticos específicos

—como, por ejemplo, la demanda de incorporar objetivos ambientales en instituciones existentes—, lo que termina fortaleciendo la gobernanza global.

Las contestaciones por parte de la sociedad acontecen como un reflejo de la mayor intrusión de las autoridades internacionales. A medida que aumenta la injerencia en asuntos internos y que afecta de forma directa a los actores sociales, las autoridades tienen que incrementar sus esfuerzos de legitimación. En simultáneo, esta mayor intrusión provoca mayores actividades y reacciones por parte de los actores sociales, proceso que es definido a partir del concepto de politización. Coexisten tanto demandas por una mayor autoridad internacional (relegitimación) como desafíos a las autoridades existentes (deslegitimación).

Lo que observa Zürn es que mientras que la politización de la política exterior tiene una larga historia, la politización de las instituciones internacionales es relativamente reciente. Esta última apunta a un proceso a través del cual un conjunto diverso de actores, como ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y *lobbies*, reorientan su interés hacia las instituciones internacionales.¹⁰ Zürn reconoce tres componentes en el proceso de politización: una mayor relevancia o atención de un asunto, una creciente polarización de opiniones sobre este, y una expansión de los actores y audiencias involucrados. La politización puede tener lugar en un nivel micro (creencias), meso (movilizaciones) y macro (debates públicos). En el enfoque de la Gobernanza Global, cuanto más autoridad ejerce una institución, mayor politización puede observarse entre los actores no estatales. Esto acontece con mayor intensidad respecto de autoridades políticas que de autoridades epistémicas. Por otra parte, cuanto más acentuado esté el sesgo tecnocrático y de poder en las narrativas de legitimación, mayor será la respuesta en términos de politización. Frente a ello, los actores reclaman la consideración de otros criterios de legitimación, más allá de la narrativa tecnocrática.

Por otra parte, Zürn contempla las contestaciones por parte de los actores estatales, diferenciando si se trata de las potencias establecidas o de las potencias emergentes. Estas reacciones tienen lugar cuando los Estados demandan un cambio o el desmantelamiento de las autoridades internacionales. Los poderes establecidos suelen disputar con las instituciones que ellos mismos crean cuando estas producen decisiones que no son de su agrado. Para esto se valen de mecanismos de contra-institucionalización, consistentes en la creación de nuevas instituciones más cercanas a sus intereses actuales, en razón de influenciar o reemplazar las anteriores. Las potencias emergentes, en cambio, suelen demandar

10 Esta interacción más amplia no es captada por la noción de cooperación internacional.

mayor voz o influencia en las instituciones existentes y usan los bloqueos así como la contrainstitucionalización para cambiarlas.

La contestación estatal se relaciona con los efectos distributivos de las instituciones internacionales, ya sea a través de los procesos de toma de decisión (en los que los actores con más poder suelen reservarse mayor influencia en los mecanismos de toma de decisión) o a través de la implementación (cuando las autoridades internacionales se apoyan en determinados Estados para la ejecución de sus decisiones). Puntualiza Zürn que, dependiendo de cómo haya estado institucionalizada la inequidad de poderes en la autoridad internacional, la contestación puede adoptar distintas formas. Su argumento plantea que un cambio en la distribución del poder puede conducir a procesos de contestación en los que los Estados demanden cambios de sustancia y de procedimiento. Cabe resaltar que estos cambios, en su perspectiva, son producidos endógenamente como resultado del accionar de la propia autoridad institucional que posibilitó los factores para ese crecimiento.¹¹

Las potencias emergentes pueden utilizar su poder contra las instituciones existentes produciendo bloqueos o a través del establecimiento de instituciones alternativas (contrainstitucionalización). Desde una lectura apoyada en el principio de anarquía, sostiene Zürn que, cuando un Estado no está de acuerdo con el ejercicio de autoridad, la *salida* es la opción esperable. Sin embargo, dado que en el enfoque de la Gobernanza Global hay otros principios ordenadores, la reacción más probable es la búsqueda de mayor influencia dentro del sistema. El reconocimiento de bienes públicos como sustento del sistema de gobernanza hace que la opción de salida sea menos factible; a la vez, la noción de autoridad reflexiva hace que la completa obediencia o el acatamiento tampoco sean razonables (Zürn 2018, 172). Así, el planteo de Zürn posibilita analizar situaciones que otros enfoques no logran describir: ¿por qué estos Estados acatan y adhieren a autoridades internacionales con las que no convergen? Su contribución subraya la doble situación en la que los Estados simultáneamente reconocen y desafían a la autoridad internacional. Cuando los países emergentes son los que tienen posiciones de privilegio (como China en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas), no se producen procesos de contestación por esta vía.

En los casos en los que no hay una institucionalización que cristalice las diferencias de poder en el proceso de toma de decisión —por ejemplo, aquellas instituciones que mantienen el principio de “un Estado igual a un voto”, como la Organización Mundial de Comercio—, las dinámicas de transformación resultan

11 El planteo se diferencia de este modo de otras explicaciones para las que el cambio en la distribución de poderes es exógeno a las instituciones.

de un choque entre los poderes estatales y el de la autoridad internacional: los Estados que dieron forma a las reglas de una institución no controlan sus procedimientos. Los Estados poderosos entonces comienzan a deslegitimar las instituciones existentes con el objetivo de redistribuir el poder de estas. Cuando los demás Estados se resisten a estos cambios, la estrategia habitual suele ser la contrainstitucionalización. Este mecanismo tiene diversas formas: los Estados poderosos, otrora hegemónicos en las instituciones, pueden retrasar, reducir o congelar sus contribuciones de presupuesto, o incrementar el aporte a otras autoridades; también pueden recurrir al *forum shopping* o embarcarse en la creación de regímenes competitivos. Por ejemplo, en la dimensión comercial, un mecanismo de contrainstitucionalización podría encontrarse en construcción de acuerdos megarregionales. Puntualiza Zürn que, mientras que el *forum shopping* utiliza la fragmentación del sistema de gobernanza global, la estrategia de creación de regímenes competitivos la incentiva (2018, 174).

Las distintas secuencias reactivas presentadas en *Una teoría de Gobernanza Global* pueden llevar a la profundización de la gobernanza global o a su debilitamiento, según cuáles sean las respuestas de quienes detentan la autoridad. Dependiendo de los recursos de poder de los actores desafiantes (sean estos actores sociales, Estados emergentes o Estados ya dominantes), de las alternativas disponibles para los desafiantes, de las capacidades de la autoridad para adaptarse, del nivel de politización y de contrainstitucionalización, las instituciones en el marco de la gobernanza global pueden llevar a una mayor fragmentación y declive o a una profundización de esta. *Profundización* refiere a cambios institucionales que apuntan a suplir los déficits del sistema de gobernanza global; supone un cambio significativo en la práctica institucional. *Declinación* apunta a una reducción del nivel de la autoridad internacional. *Fragmentación*, por su parte, es el resultado del establecimiento de instituciones alternativas, al crear una competición entre distintas autoridades internacionales —a la larga, la fragmentación lleva a la declinación—.

Combinando el tipo de contestación y las secuencias reactivas, se identifican cuatro mecanismos causales: declinación mediante politización, profundización vía politización, declinación por contestación estatal y profundización por contestación estatal. Por ejemplo, la contrainstitucionalización, al generar un entorno más competitivo, incrementa la presión externa sobre la institución original para adaptarse al nuevo contexto. Frente a la contestación social, las organizaciones internacionales pueden responder adaptándose a las narrativas de legitimidad, pueden solo hacerlo de forma simbólica o pueden ignorarlo.

En términos generales, argumenta Zürn, tres circunstancias son relevantes para que tenga lugar una profundización en vez de una declinación de

la gobernanza global. En primer lugar, que los actores sociales que impulsan las acciones de reforma sean necesarios para el éxito de las políticas; esto es, por ejemplo, en los casos en los que la autoridad internacional se apoye en tales actores para su implementación (como en el Banco Mundial). En segundo caso, puede darse que los actores que desafían la autoridad tengan el apoyo de coaliciones fuertes —principalmente, actores estatales poderosos— y que las instituciones sean abiertamente inconsistentes —lo que hace a las autoridades más vulnerables—. En tercer lugar, se señala que, cuando las potencias emergentes son necesarias para resolver problemas globales —puesto que tienen significancia sistémica—, es probable que tenga lugar un proceso de adaptación y profundización de la gobernanza global (como fue la creación del G20). Sin estas circunstancias, lo más factible es que la autoridad logre ignorar la demanda de cambios, ello lleve a una mayor contrainstitucionalización y a un crecimiento de la brecha de legitimidad, y que termine en el declive de la autoridad internacional y de la gobernanza global (Zürn 2018).

Si bien Zürn plantea adoptar el concepto de Gobernanza Global como instrumento analítico y no como proyecto normativo, cabe señalar que en la obra abraza al cosmopolitismo como posibilidad y dedica a ello el último capítulo. Sostiene la creencia en la necesidad normativa y la factibilidad política de un sistema de gobernanza global apoyado en Estados democráticos, con instituciones internacionales efectivas y transparentes, fronteras abiertas y el compromiso con los derechos humanos. No obstante, afirma que lo propio del mundo contemporáneo es la coexistencia de procesos dobles de declinación y profundización de la Gobernanza Global.

2. Reacciones y contestaciones a *Una teoría de Gobernanza Global*

Esta propuesta de Zürn no pasó inadvertida en la discusión teórica de las relaciones internacionales. En marzo de 2021, la revista *International Theory* publicó una serie de artículos focalizados en la discusión del libro *Una teoría de la Gobernanza Global*, los cuales fueron el resultado de un simposio coordinado por Orfeo Fioretos y Jonas Tallberg. Estos trabajos, a la vez que reconocen el carácter innovador y provocador de la obra, marcan limitaciones e introducen nuevas aristas para la profundización de la teorización sobre la gobernanza global y su crisis. La compilación también incluye una respuesta del autor, en la que amplía y clarifica su teoría. En este apartado damos cuenta de ese debate.

Una de las primeras cuestiones en discusión dentro del simposio es la del alcance de la propuesta teórica de Zürn, en razón de cómo define y construye la Gobernanza Global. Como señalamos en el apartado anterior, la obra parte

de una definición específica de gobernanza global y de sistema político global. Los autores del simposio se preguntan qué implicancias tiene esta definición: ¿pueden las inferencias de *Una teoría de Gobernanza Global* explicar los procesos de debilitamiento y profundización de la autoridad internacional en una lectura de gobernanza más amplia que la de la hiperglobalización de los años noventa? Y, a la vez, ¿puede esta teoría explicar los procesos de contestación del tipo de nacionalismos-populistas antiglobalización más actuales?

Keohane (2021) señala que la teoría de Zürn está atada a situaciones en las que las instituciones multilaterales tienen autoridad sobre otros agentes del sistema político. Así, su teoría cubriría una “burbuja de veinte o veinticinco años luego de los noventa, donde no hay rivalidad de grandes poderes y la mayor contestación viene de la sociedad civil dentro de países democráticos” (120). Barnett (2021) coincide en este recorte y agrega que el enfoque de Zürn no logra explicar procesos por fuera de las instituciones internacionales, pero que sí pueden ser concebidos como problemas de cooperación internacional y de gobernanza, si se admite una definición más amplia. Puntualmente señala cómo la serie de eventos que condujeron a la Segunda Guerra Mundial no podrían ser explicados con base en el mecanismo autoridad-legitimidad. También señala que Zürn omite en la explicación de la construcción de la legitimidad de las instituciones de gobernanza global de posguerra la inclusión de la perspectiva de los Estados coloniales. En dicha línea, Scholte (2021) termina señalando directamente que la operacionalización del sistema de Gobernanza Global es una construcción *ad-hoc* de la teoría.¹²

Keohane subraya que las teorías dependen de sus condiciones de alcance y aplican a situaciones específicas (Keohane 2021). Así, *Una teoría de Gobernanza Global* no vendría a desplazar las explicaciones del realismo ni las de la teoría de cooperación, sino a complementarlas bajo condiciones de funcionamiento específicas. Los mecanismos causales en términos de contestación y crisis que plantea Zürn no logran explicar la conducta de los distintos actores en un contexto de incertidumbre, como lo hace el realismo, sino en uno en el que las instituciones internacionales alcanzaron previamente patrones de autoridad.

Ante este conjunto de críticas Zürn (2021) vuelve a postular que para él alrededor de 1990 se produjo una serie de transformaciones en el tipo, volumen y alcance de las autoridades institucionales, y que fue solo entonces cuando surgió el sistema político global que se propone explicar. Coincidiendo con sus críticos, reconoce que el libro no pretende dar cuenta de las raíces históricas de

12 Además de enfatizar de forma crítica el fuerte carácter eurocéntrico que tiene la propuesta teórica (Scholte 2021).

la Gobernanza Global, sino explicar un proceso muy puntual de cómo y por qué cambiaron las dinámicas del orden de posguerra.

Otro núcleo de observaciones del simposio apunta a la robustez de la conceptualización de los procesos de contestación dentro de la gobernanza global; y si, dadas las respuestas más actuales, sigue vigente la misma noción de gobernanza global. Para Keohane (2021), aquello que Zürn no logra explicar es la contestación que tiene origen exógeno (y no endógeno) al sistema político internacional y las instituciones con autoridad: aquel que surge de cambios en la arena doméstica combinada con el aumento de recursos o capacidades.¹³ Para este autor, la mayor oposición a las instituciones globales no proviene de quienes aceptaron los principios cosmopolitas y buscan reformar las instituciones globales, sino de quienes nunca los aceptaron (Keohane 2021).

En esta línea, Deitelhoff y Dasse (2021) señalan que, además de los factores puntualizados por Zürn, otros elementos son relevantes para entender los mecanismos de contestación: un aumento en las formas de canalizar el descontento y, por otro lado, una reducción de los espacios para “evadir” la norma internacional, los cuales se vuelven evidentes al considerar las estructuras de súper y subordinación.¹⁴ Barnett (2021), por su parte, agrega como variables explicativas relevantes la importancia de la cuestión de la efectividad y la incapacidad de proveer bienes comunes de los organismos internacionales como catalizadores de la contestación.

Ante estas críticas, Zürn (2021) busca argumentar que un nivel creciente de conflicto y contestación en la política mundial no es prueba de una menor importancia de la Gobernanza Global. Los desafíos a la gobernanza global pueden ser reformistas o revisionistas —aunque la evidencia empírica del libro se centre en el reformismo—, pueden ser causados por preocupaciones identitarias o intereses materiales, y pueden llevar a una vuelta de la geopolítica o a un cambio en el modo de la gobernanza global. Para Zürn, la diferencia central o el rasgo distintivo de los niveles y tipos de conflicto actuales es que el desacuerdo se vuelca hacia las instituciones internacionales y no hacia otros pueblos o Estados, y que las instituciones internacionales son poderosas (Zürn 2021). Así puntualiza que, por ejemplo, China y otros países emergentes no desafían de forma abierta las

13 Para Keohane (2021), el impacto distorsivo de China sobre la gobernanza global no puede ser entendido mediante los mecanismos de contestación endógenos, generados por la combinación de problemas de autoridad y el sesgo de las instituciones internacionales existentes. Tampoco el Brexit, impulsado por el nacionalismo.

14 Deitelhoff y Dasse (2021) entienden el sistema internacional no como jerárquico, sino como *heterárquico*, con instituciones que se superponen y compiten, y estructuras de súper y subordinación.

esferas de influencia de Estados Unidos o de Europa, pero buscan adaptar las instituciones internacionales a sus necesidades. Y dice que las fuerzas antineoliberales no intentan deshacerse de las instituciones internacionales, sino transformarlas.

Al igual que hay mecanismos de contestación que parecen exceder la teoría de Zürn, los críticos también encuentran límites en la explicación de la autoridad reflexiva. Deihelhoff y Daase señalan que es preciso reconocer otras fuentes de poder y no solo la reflexiva, y que esto resulta de entender otras formas de coerción y no solo la física militar. Mencionan el poder de persuasión, el poder estructural clásico (por ejemplo, el establecimiento de una agenda) y la distribución inequitativa de recursos (Deitelhoff y Daase 2021). Más importante aún, plantean que el mecanismo de autoridad reflexiva ignora a aquellos que acatan la norma, no porque elijan hacerlo sobre una base de legitimación, sino porque no tienen otras opciones, en el caso de los países más pobres.

Pouliot (2021) apunta a los límites de la autoridad epistémica propuesta por Zürn. Para Pouliot esta interpretación de los mecanismos de autoridad peca de racionalista y optimista. Con sus observaciones no busca, no obstante, refutar su idea, sino problematizar sus fuentes, mecanismos e implicancias. Sostiene que los actores del sistema político internacional tienden a interpretar la información que proveen los organismos internacionales no como superior o como neutra —como sugiere Zürn—, sino como recursos útiles, dependiendo de las circunstancias. Además, puntualiza la importancia de las tradiciones en la construcción de esa legitimación (Pouliot 2021).

Si bien algunos de estos comentarios muestran lagunas en la teoría de Zürn, el autor responde que su obra incluye mecanismos de coerción, a la par de la autoridad reflexiva, aunque son mediados y no inmediatos. Frente a otras críticas, su respuesta señala que su teoría es sobre el sistema político global en un contexto particular y no sobre la dominación en la sociedad mundial en general, y reconoce los límites de su enfoque (Zürn 2021).

Por último, otros autores dentro de este simposio indagan en la conexión entre la teoría de Gobernanza Global y el orden liberal internacional. Deitelhoff y Dasse (2021), así como Barnett (2021) y Scholte (2021), puntualizan cómo la teoría de Zürn replica una dinámica de la idea liberal de progreso y la imbricación de la Gobernanza Global y el orden liberal internacional en la construcción de sus mecanismos y justificación. En esta línea, la continuidad de enfoques hace que, para algunos críticos, la teoría de Zürn pierda capacidad de explicación, por ejemplo, al limitar la norma internacional a la autoridad de instituciones inter y transnacionales o al poner un énfasis demasiado acentuado en la lógica intergubernamental. Como puntualiza Scholte, la teoría enfatiza o realza actores no estatales, pero la evidencia empírica se queda en organismos gubernamentales.

Tales limitaciones y sesgos son defendidos por Zürn, que termina argumentando que su obra es ciertamente un trabajo situado y que un libro de contestación de la Gobernanza Global desde una mirada poscolonial sería muy distinto (Zürn 2021).

En su conjunto, estas críticas ilustran tres puntos: en primer término, que el uso de Gobernanza Global como marco analítico es un enfoque rico para la construcción teórico-disciplinar de las relaciones internacionales; segundo, que dentro del *mainstream* disciplinar hay una comunidad dispuesta a estos debates; tercero, que, aun siendo novedosa, la teoría aquí discutida tiene también sesgos y limitaciones. En el siguiente apartado procederemos a evaluar su discusión desde la perspectiva de la producción académica latinoamericana.

3. Una mirada desde el sur

Mientras que la obra del Zürn provocó reacciones y precipitó debates en la academia del *mainstream*, especialmente europeo, no ha generado reacciones equivalentes dentro de la comunidad académica sudamericana. Este artículo es una de las primeras alusiones al tema. Como mencionamos anteriormente, las variables “locales” inciden en cómo se enmarca un debate conceptual (Triandafyllidou 2017) y reconocer esas particularidades forma parte de las posibilidades de un diálogo global, en el sentido apuntado por Acharya y Buzan (2017). En esa línea es menester reconocer que el debate respecto de las estructuras y dinámicas del sistema político global, y especialmente de los mecanismos de contestación —conceptos que, tal como fuera apuntado en las secciones anteriores, estructuran el trabajo de Zürn—, no es algo ajeno a la producción académica de la región de América Latina. De allí que sea posible identificar algunos puentes conceptuales entre la discusión de la obra *Una teoría de Gobernanza Global* y el pensamiento latinoamericano.

Como primer puente encontramos los antecedentes y tradiciones de dicho pensamiento. Identificamos que hay en la producción académica latinoamericana una larga tradición relativa al modo de problematización de las relaciones de poder y de sus secuencias reactivas, que guarda similitud con las reflejadas en los mecanismos conceptualizados en *Una teoría de la Gobernanza Global*. La producción académica de relaciones internacionales en Sudamérica tiene sus raíces en el pensamiento de la teoría de la dependencia y de la autonomía. Uno de los puntos distintivos de estos enfoques, y que se tiende como primer puente conceptual para pensar desde estas latitudes el libro de Zürn, es el del reconocimiento del orden internacional como jerárquico. En la década de los ochenta, la teoría de la autonomía de Puig parte precisamente de esta configuración del orden internacional;

también se inscribe allí la propuesta de Jaguaribe.¹⁵ Provocadoramente, y en una lectura crítica de las teorías del *mainstream* disciplinar, el argentino sugiere: “¿Por qué no confesar, de una buena vez, que el ‘sistema’ internacional constituye un régimen jerárquico y que se ordena a través de principios (o criterios) que muchas veces son impuestos?” (Puig 1984, 50). En esta estructura jerárquica basada en principios de reparto pesan los Estados, pero también los grupos de interés e individuos dentro de estos; las organizaciones internacionales tienen protagonismo y hay además una creciente diferenciación funcional en el sistema internacional. Como sostiene Simonoff (2018):

Puig se diferencia del realismo clásico y se acerca a Stephen Waltz (1988) ya que identifica una serie de elementos que determinan su funcionamiento por la existencia de una división de tareas y de criterios que ordenarían al Régimen Internacional, limitando y conformando a la anarquía de un modo más preciso que el pensamiento morgenthauiano. (224)

No obstante, los alcances de este puente son limitados o parciales. No era objeto de estas teorías conceptualizar el funcionamiento del sistema internacional, sino más bien pensar las opciones para la inserción internacional de los países de la región. Por otra parte, mientras que en Zürn hay una conceptualización novedosa del mecanismo de autoridad-legitimidad y la apelación a bienes públicos, en Puig la autoridad sigue apoyándose en recursos tradicionales, como “la posesión de armas de destrucción masiva, la impermeabilidad interbloque, la autonomización intrabloque, la ruptura estratégica, la permeabilidad extrabloque y la prohibición del uso de la fuerza para las potencias medianas y pequeñas” (Simonoff 2018, 224). Así, los antecedentes primeros no pasan de la noción de jerarquía y de algunos mecanismos de contestación pensados dentro de dicha teoría.

En segundo lugar, es preciso reconocer que, como puntualiza Villamar (2019), la comunidad académica de América Latina no ha sido afectada a la discusión temprana del concepto de Gobernanza Global.¹⁶ En ese momento la agenda de discusión conceptual y la política permanecían muy imbricadas y esto generó suspicacias por parte de la academia regional, que no se apropió o internalizó dicha agenda de investigación —en parte por su asociación con las lecturas liberales y el Consenso de Washington (Villamar 2019)—. En contraste,

15 Véase Lorenzini (2014).

16 Inicialmente, cuando en la década de los noventa este concepto irrumpió en las relaciones internacionales —como teoría y como proyecto normativo—, varios latinoamericanos se vieron involucrados. De acuerdo con el estudio de Villamar, cuatro latinoamericanos integraron el debate primigenio de Gobernanza Global de esta década (Villamar Nava 2017).

notamos que a partir del siglo XXI hay una producción del sur que mira la agenda de problemas de la Gobernanza Global, pero que lo hace desde los marcos específicos de la producción académica de la región, en términos de los desafíos para la inserción internacional de los países latinoamericanos. Este es un segundo puente: el de la agenda de investigación y sus conceptos.

En el siglo XXI, la lectura académica de Gobernanza Global volvió a ganar peso en la agenda del sur, por un lado, implícita en varias producciones de la teoría de regionalismos, y, por otro, explícitamente, a partir de la discusión de la *crisis de la gobernanza global*, y los desafíos o condicionantes que esta genera para Latinoamérica.¹⁷ En menor medida, también se han presentado discusiones en torno a la gobernanza global como proyecto político, desde perspectivas críticas.

La región ha visto surgir conceptos que guardan una relación estrecha con algunos de los mecanismos de contestación, contrainstitucionalización y politización presentados por Zürn, así como con la discusión de los procedimientos de legitimación. El abordaje de estas cuestiones, cabe señalar, ha sido permeado por la discusión en torno a la inserción internacional de los países en dicho contexto. Para autoras como Deciancio y Tussie (2020), la preocupación por la autonomía como concepto ordenador ha sido el punto de partida de las discusiones latinoamericanas en torno a la Gobernanza Global. Observamos que esta inquietud práctica ha primado sobre la pretensión académica de formular una “teoría desde el sur”, que ambicione explicar el funcionamiento de la gobernanza global y su crisis de manera integral, como lo hace *Una teoría de Gobernanza Global*. En tal sentido, cobra relevancia la observación de Tickner (2008) para quien, en la producción académica regional, hay una vinculación estrecha entre la agenda de problemas de investigación y la formulación de políticas públicas que desincentiva una mayor abstracción teórica.

En la producción académica regional del siglo XXI, dentro del primer grupo que remite a la Gobernanza Global en el marco de las teorías del regionalismo, destacamos la propuesta del *regionalismo poshegemónico* (Riggirozzi y Tussie 2012), el cual podría considerarse bajo la luz de los mecanismos de contrainstitucionalización por parte de países emergentes. El concepto alude a estructuras regionales de integración, en sentido amplio, con prácticas híbridas que resultan del desplazamiento de las formas dominantes de gobernanza neoliberal, y del reconocimiento de otras formas políticas de organización y gestión económica de bienes públicos regionales (Riggirozzi y Tussie 2012). Utilizando los conceptos de Zürn, sugerimos que precisamente se trata de una modalidad

17 Sobre la producción académica en torno al concepto de crisis de la globalización desde la economía política internacional en Latinoamérica, véase Zelicovich (2018).

de contrainstitucionalización, en un proceso de transición y reconfiguración de autoridad y legitimidad.

Con un alcance menor de discusión,¹⁸ emerge un creciente volumen de artículos académicos y capítulos de libros que, en el marco de la crisis de la globalización, aplican el concepto de Gobernanza Global y con los que podría tenderse un puente hacia el andamiaje conceptual de Zürn. Predominan enfoques de caso, pero no hay una explicación centrada en el análisis de las dinámicas de funcionamiento de la gobernanza global en términos sistémicos. En su mayoría, acorde con Deciancio y Tussie (2020, 13), “los puntos de vista latinoamericanos responden a los enfoques, narrativas y discursos ‘defensivos’ y/o ‘revisionistas’ del Sur Global, con rasgos regionalistas y nacionalistas específicos basados en su particular trasfondo histórico y cultura política”. A modo de ejemplo reciente, puede mencionarse la colección de artículos del n.º 244 de la revista *Foro Internacional* (2021) (de El Colegio de México), titulada “La gobernanza global y regional de la Covid-19: experiencias latinoamericanas y caribeñas”; así como el volumen doble 49-50 de la revista *Pensamiento Propio* (2019) (de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales), bajo el título de “América Latina y el Caribe en un mundo en transición: actores extra regionales y estrategias latinoamericanas”.

Por último, cabe mencionar los enfoques críticos —poscolonialismo— que, desde una epistemología y ontología pluralistas, marcan los límites inherentes a la idea de Gobernanza Global. Querejazu encuentra que el proyecto político de Gobernanza Global es predominante. Afirma que este niega en realidad el pluralismo característico de lo global invisible para la impronta liberal, y que “la perspectiva de la GG como proyecto político refuerza y es reforzada por las otras dos categorías (fenómeno y visión de mundo)” (2020, 73).

En síntesis, en la academia latinoamericana hay antecedentes relevantes y un uso creciente de conceptos afines a la teoría de Gobernanza Global (Zürn 2018), en materia del enfoque crítico a los mecanismos de poder subyacentes y respecto de la conceptualización de secuencias de contestación. Ello vuelve relevante mirar los alcances y límites de la obra aquí referida desde una perspectiva del sur. Incluso desde la lógica de *lo práctico*, reconocer la dualidad de los procesos de debilitamiento y profundización de la gobernanza global, así como de los mecanismos de contrainstitucionalización, puede constituirse en un insumo para la conceptualización y el diseño de las políticas exteriores de los países de la región.

18 Acorde con los índices de citas de las obras.

Reflexiones finales

La Gobernanza Global como perspectiva analítica, en particular desde el enfoque de Michael Zürn, expande las posibilidades de pensar los procesos de transformación que acontecen en el escenario internacional. Como hemos resaltado en el primer apartado, *Una teoría de Gobernanza Global* presenta conceptualizaciones innovadoras para entender (y reconocer) el doble proceso simultáneo de profundización y debilitamiento de la autoridad internacional. La teorización sobre actores tradicionalmente subestimados y sobre procesos de articulación del poder novedosos da lugar a diagnósticos diferentes del tipo y profundidad de cambio en curso.

Si bien, como muestran las críticas del segundo apartado, la teoría tiene un alcance acotado y una perspectiva que sigue replicando el énfasis en lo intergubernamental y quizás hasta sobreestimando el efecto de algunos mecanismos causales, mantiene su capacidad de introducir en el análisis aspectos que desde los enfoques tradicionales no lograron ser hasta ahora explicados. El enfoque de Zürn permite una alternativa en el uso del concepto de Gobernanza Global que reconoce el rol del poder, de la politización y de las ambigüedades del orden internacional, sin ofrecer una meta lineal ni hegemónica. Es solo una posible explicación que reconoce la posibilidad de otras.

La teoría no es una teoría del sur ni pretende serlo, pero, como se mostró en el tercer apartado, el pensamiento latinoamericano no resulta ajeno al enfoque propuesto. Tanto a partir de los antecedentes y marcos tradicionales del pensamiento latinoamericano como mediante el uso creciente de conceptos afines a los planteados por Zürn y el desarrollo de una agenda de investigación con una perspectiva crítica semejante a la suya, se identifican posibles puentes de vinculación. De allí que, como reflexión de cierre de este trabajo, se aliente a una discusión sistemática de los conceptos de *sistema político global*, *autoridad reflexiva*, *legitimación* y *mecanismos de contestación* como instrumentos que también resulten útiles para pensar el marco de la inserción internacional de los países de la región latinoamericana.

Referencias

1. Acharya, Amitav y Barry Buzan. 2017. "Why Is There No Non-Western International Relations Theory? Ten Years In". *International Relations of the Asia-Pacific* 17 (3): 341-370. <https://doi.org/10.1093/irap/lcx006>
2. Barnett, Michael. 2021. "Change in or of Global Governance?". *International Theory* 13 (1): 131-143. DOI: 10.1017/S175297192000038X

3. Coen, David y Tom Pegram. 2018. "Towards a Third Generation of Global Governance Scholarship". *Global Policy* 9 (1): 107-113. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12527>
4. Deciancio, Melisa y Diana Tussie. 2020. "Globalizing Global Governance: Peripheral Thoughts from Latin America". *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences* 13: 29-44. <https://doi.org/10.1007/s40647-019-00263-5>
5. Deitelhoff, Nicole y Christopher Daase. 2021. "Rule and Resistance in Global Governance". *International Theory* 13 (1): 122-130. DOI: 10.1017/S1752971920000469
6. Hale, Thomas, David Held y Kevin Young. 2013. *Gridlock: Why Global Cooperation Is Failing When We Need It Most*. Cambridge: Polity Press.
7. Keohane, Robert. 2021. "The Global Politics Paradigm: Guide to the Future or Only the Recent Past?". *International Theory* 13 (1): 112-121. DOI: 10.1017/S1752971920000445
8. Lorenzini, María Elena. 2014. "Pensando desde el sur: ideas, aportes y contribuciones teórico conceptuales de Helio Jaguaribe para comprender las realidades latinoamericanas". En *Pensadores del Cono Sur. Los aportes de Jaguaribe, Methol Ferré, Puig y Tomassini a las relaciones internacionales*, de Alejandro Simonoff, 13-33. La Plata: Instituto en Relaciones Internacionales; UNLP.
9. Pouliot, Vincent. 2021. "Global Governance in the Age of Epistemic Authority". *International Theory* 13 (1): 144-156. DOI: 10.1017/S1752971920000433
10. Puig, Juan Carlos. 1984. *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
11. Querejazu, Amaya. 2020. "Comprendiendo y cuestionando la gobernanza global". *Colombia Internacional* 102: 63-86. <https://doi.org/10.7440/colombiaint102.2020.04>
12. Riggirozzi, Pía y Diana Tussie. 2012. *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Londres: Springer.
13. Scholte, Jan Aart. 2021. "Beyond Institutionalism: Toward a Transformed Global Governance Theory". *International Theory* 13 (1): 179-191. DOI: 10.1017/S1752971920000421
14. Simonoff, Alejandro. 2018. "Pensar la autonomía puigiana en tiempo de un orden mundial en transición". *Perspectivas de las Ciencias Sociales* 3 (6): 221-242. <https://doi.org/10.35305/prcs.voi6.202>
15. Tickner, Arlene. 2008. "Latin America IR and the Primacy of lo Práctico". *International Studies Review* 10: 735-748. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2008.00829.x>
16. Triandafyllidou, Anna. 2017. *Global Governance from Regional Perspectives. A Critical View*. Oxford: Oxford University Press.
17. Villamar Nava, Zirahuén. 2017. "Gobernanza global y (su propio) desarrollo". *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM* 127: 135-149. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rri/article/view/61149>
18. Villamar, Zirahuén. 2019. "Gobernanza global". En *Introducción al estudio de las relaciones internacionales. 100 años de disciplina*, de Rafael Velázquez Flores, Jorge Schiavon, Luis Ochoa Bilbao y David García Waldman, 195-206. Ciudad de México: Universidad Autónoma de Baja California; Centro de Investigación y Docencia Económicas; Benemérita Universidad de Puebla; Universidad de Nuevo León.
19. Weiss, Thomas y Rorden Wilkinson. 2014a. "Global governance al rescate: ¿salvando las relaciones internacionales?". *Foro Internacional* 215 (1): 76-105. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2188>

20. Weiss, Thomas y Rorden Wilkinson. 2014b. "Rethinking Global Governance? Complexity, Authority, Power, Change". *International Studies Quarterly* 58: 207-215. <https://doi.org/10.1111/isqu.12082>
21. Zelicovich, Julieta. 2018. "Lo que importa es la pregunta. Aportes de la economía política internacional en Latinoamérica para el debate en el contexto de crisis de la globalización". *Relaciones Internacionales* 27 (54): 55-68. <https://doi.org/10.24215/23142766e026>
22. Zürn, Michael. 2018. *A Theory of Global Governance: Authority, Legitimacy, and Contestation*. Oxford: Oxford University Press.
23. Zürn, Michael. 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. DOI: 10.1017/S1752971920000391



Julieta Zelicovich es doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario (Argentina) y magíster en Relaciones Comerciales Internacionales por la Universidad Nacional de Tres de Febrero (Argentina). Se desempeña como profesora en la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Es investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) de la Argentina. Sus investigaciones abordan las problemáticas de la gobernanza global del comercio internacional, la integración regional y la política exterior argentina. Sus trabajos han sido publicados en revistas académicas en Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, España, México y Portugal. ✉ julieta.zelicovich@fcpolit.unr.edu.ar