

CAPÍTULO XI

INFLUENCIAS INTERNACIONALES, GLOBALIZACIÓN Y GOBERNANZA GLOBAL

Las constituciones y el Estado constitucional han sido ideados, impulsados y considerados ampliamente para instituirse en los Estados nacionales. Pero éstos empiezan a declinar notablemente: ya no ejercen la soberanía, muchos ya no controlan su *territorio*, hay enormes corrientes migratorias de *población* que busca trabajo, salud, educación y otros bienes que hacen muy difícil el control de este otro elemento constitutivo del Estado. Las autoridades ya no son internamente *soberanas*, ni consideradas en el exterior como iguales; hay análisis de los Estados que dejan ver muy claramente la asimetría, los hay que se han llamado de distintas maneras: colonialistas, desarrollados, metropolitanos, dominantes, y por otra parte, Estados subordinados, dependientes, subdesarrollados o en vías de desarrollo. Es iluso pensar que los Estados nacionales se consideran iguales entre sí.

Enseguida presento dos procesos internacionales que han contribuido a minar a los Estados nacionales: la globalización y la gobernanza.

GLOBALIZACIÓN

Hace ya tiempo que estamos viviendo la realidad de Estados nacionales desgastados por el proceso de globalización. La globalización no es un

fenómeno meramente económico, aunque la intensificación de las relaciones económicas es una de las que más se advierten. Hay otra serie de factores que impulsan a los habitantes del planeta y a los Estados nacionales a vernos inmersos en la globalización: el desarrollo de los transportes y las comunicaciones y de los medios electrónicos de información; las migraciones, el turismo, los refugiados políticos, el avance de la ciencia y la tecnología; la reivindicación y defensa de los derechos humanos y otros factores.

Las naciones relativamente aisladas concluyeron un ciclo de la historia humana. Muchos analistas caracterizan este tiempo como *transicional* y hablan de que vivimos un cambio de época. Tiempo marcado políticamente por el fin de la Guerra Fría entre los países capitalistas encabezados por Estados Unidos y los socialistas dirigidos por la desaparecida Unión Soviética.

Diversos analistas coinciden en que el proceso de globalización reduce las funciones del Estado nacional. También hay coincidencias mayores en que la dimensión transnacionalizadora ha incidido en la soberanía de los Estados desde tres dimensiones: 1) el nuevo orden internacional y la crisis de la soberanía en el marco de las intervenciones humanitarias; 2) el derecho internacional; y 3) las relaciones con las empresas transnacionales.

La influencia internacional en todos los países del orbe se da claramente en materia de derechos humanos y en el ámbito del comercio. Pero además de estas actividades se han venido identificando otros campos en los que se opera con una lógica global, como la protección del medio ambiente, la preservación de la biodiversidad y el equilibrio ecológico, que nos permitan un desarrollo sustentable y no meramente un crecimiento económico amplio y acelerado.

El fin de la Guerra Fría implicó la supresión de la confrontación activa entre las dos potencias y de los bloques que ellas dominaban. Se suprime la bipolaridad y emergen las diversas zonas de influencia, en las que las definiciones ideológico-políticas se desvanecen, frente a la creación de grandes mercados. Los tres mayores que se identifican son: el norteamericano que integran Estados Unidos, Canadá y México; la Unión Europea; y los países asiáticos llamados los cinco tigres, China e India. La Unión Europea (UE), que es la zona que más ha avanzado

en su proceso de integración, no sólo económica sino social, cultural y política, ha experimentado graves dificultades en los últimos tiempos.

Se han puesto en duda, por el fenómeno de la globalización, las concepciones y alcances del Estado-nación, de ciudadanía y de soberanía. En el siglo XXI estamos viviendo la crisis cada vez más intensa del Estado nacional. La globalización erosiona de diversas maneras a los Estados nacionales y modifican el ejercicio de los derechos humanos. Incluso la globalización ha hecho que vaya variando hasta la concepción misma de soberanía.

La globalización tiene un impacto grande en los sistemas jurídicos de los Estados nacionales y en las formaciones regionales multiestatales. La promoción planetaria y defensa de los derechos humanos son una de las dinámicas mayores de transformación de los sistemas jurídicos y de los aparatos jurisdiccionales.

Una definición interesante de globalización que encontré en el portal Monografías.com en la red (internet) es la de María de los A. Pérez, “Estado y Globalización”. Me parece muy descriptiva y reza: “Globalización es un *proceso* económico, tecnológico, social y cultural a gran escala, que consiste en la creciente comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo, unificando sus mercados, sociedades y culturas, a través de una serie de transformaciones sociales, económicas y políticas que les dan un carácter global”.

Buen número de analistas coinciden en que este proceso de globalización reduce las funciones del Estado nacional. También, repito, hay coincidencias mayores en que la dimensión transnacionalizadora ha incidido en la soberanía de los Estados desde tres dimensiones: 1) el nuevo orden internacional y la crisis de la soberanía en el marco de las intervenciones humanitarias; 2) el derecho internacional; y 3) las relaciones con las empresas transnacionales.

GOBERNANZA

El término de *gobernanza* se ha venido difundiendo ampliamente a partir de los años ochenta del siglo XX. El foco de atención de la gobernanza no se refiere a los actos y decisiones que realizan los funcionarios de un Estado, sino a otros actores no estatales integrantes de la

sociedad civil, como son las organizaciones sociales, los mercados y las redes. Estos actores entran en contacto con las burocracias y aun con los legisladores y logran establecer nuevas normas para lidiar con problemas importantes en las comunidades. La *gobernanza* tiene la misma raíz etimológica que *gobierno* e implica conducción social.¹ *Gobierno* y *gobernanza*, sin embargo, no tienen el mismo significado. Gobierno es normalmente el ejecutivo de un Estado, el que aplica la ley, persigue al crimen, pone castigos y otorga premios por ciertas acciones que realizan los miembros de una sociedad en términos negativos y positivos, respectivamente. Gobernanza es un proceso en el que diversos actores, entre los que se incluyen las burocracias y los funcionarios de un Estado, negocian y llegan a acuerdos para resolver un problema, prevenir los daños que puedan causar ciertos hechos a la sociedad, abrir el paso a servicios, promover el mercado libre y el reconocimiento y protección de los derechos humanos. Gobernanza implica, en consecuencia, un conjunto de procedimientos que modifican o pueden modificar normas e instituciones de orden público.

Las negociaciones entre los actores de la sociedad civil o del mercado y los funcionarios del Estado no sólo son conducidas por actores públicos sociales y privados que se hacen cara a cara en forma presencial, sino que progresivamente, conforme fueron avanzando la ciencia y la tecnología en materia de información y comunicación, esas negociaciones se impulsan por las redes sociales en el ámbito virtual.

Las normas y procedimientos de gobernanza surgen normalmente de iniciativas sociales, no de actores u órganos estatales. También son propuestas por funcionarios o agentes de organismos internacionales como la ONU y sus agencias especializadas (UNESCO, OIT, PNUD, UNICEF, FAO, etcétera).

Las normas de gobernanza tocan distintos ámbitos y requieren para su explicación de la colaboración de distintas disciplinas científicas, como las ciencias de la comunicación, economía, la administración, la ciencia política, la sociología, la antropología, la psicología, la lingüística y, desde luego, el derecho.

¹ Recuérdese que la raíz griega de la que proceden esos términos es *kubernetes*, que quiere decir timonel o quienes dirigen las embarcaciones.

La gobernanza es un proceso normativo integrador que ha hecho surgir la idea de normas y procedimientos con los que puede lograrse una mejor conducción de la sociedad para permitir que en ella se desarrollen mejor las personas y los grupos sociales y se respeten los derechos humanos de las diversas generaciones.² Estas nuevas formas tienen la condición de que son eficaces para hacer más fácil el entendimiento entre grupos y naciones y avanzar en el desarrollo de relaciones virtuosas entre personas, instituciones públicas y privadas y entre grupos sociales para propiciar su colaboración y finalizar con sus conflictos.

En este proceso no sólo hemos visto la erosión de la soberanía de los Estados nacionales sino la modificación de sus sistemas de normas, generada por el establecimiento de disposiciones que no se gestan al interior de los Estados nacionales sino en las relaciones internacionales o transnacionales.

Ha surgido, pues, una nueva forma de construir normas e instituciones que llamamos *gobernanza*.

Mark Bevir, en la *Encyclopedia of Governance*, nos dice: “La literatura de la nueva gobernanza ilumina el rol de los mercados, redes y actores no estatales. La gobernanza debilita la distinción entre estados y otros dominios del orden social. Todos los regímenes sociales y políticos parecen depender de un patrón de reglamentación o forma de gobernanza, no importando cuan informales puedan ser. Entonces el término gobernanza ha pasado a referirse a los órdenes social y político distintos del Estado”.³

La gobernanza se gesta y desenvuelve ampliamente en tiempos muy marcados por la globalización y se refiere a muy distintos ámbitos públicos y privados de las relaciones sociales. En realidad no es una forma nueva *stricto sensu*. Sí una forma que en cierto sentido han

² Véase el texto de Antonio-Enrique Pérez Luño, *La tercera generación de derechos humanos*, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2006. La primera generación es la de los derechos humanos individuales, cívicos y políticos; la segunda es la de los derechos sociales; y la tercera es la que se refiere a derechos también sociales aunque transclasistas, que protegen entre otros ámbitos el medio ambiente, la biodiversidad, la igualdad de género, los derechos de los pueblos indígenas, de los homosexuales y muchos otros.

³ Entrada: “Governance Beyond the State”, Berkley University of California, 2007, p. 371.

desarrollado los sistemas de derecho consuetudinario: se van dando prácticas reiteradas (*inveterata consuetudo*) y después de un tiempo y la repetición de casos que juzga algún tribunal y emite resoluciones en el mismo sentido, se crea la norma jurídica (*opinio juris*). Las normas e instituciones que gesta la gobernanza también surgen y se imponen por el valor intrínseco que se advierte en esas normas. O dicho de otra manera, por los beneficios que reporta a las comunidades y a los seres humanos individuales, el seguimiento o la aplicación de esas normas.

Desde el punto de vista económico, en los acuerdos y procedimientos diseñados para lograr gobernanza, interviene no sólo, y a veces ni principalmente, el Estado sino el mercado, dicho de otra manera, los actores del proceso económico en cualquiera de sus fases de producción, distribución, consumo y, particularmente, maximizadores de ganancias. La perspectiva económica de la gobernanza descansa en alguna medida importante en la teoría de la elección racional (*rational choice*). Un teórico notable de la gobernanza, Mark Bevir, apunta:

Algunos patrones de la regulación aparecen en la sociedad civil. El más discutido de todos es el de la gobernanza corporativa, que se refiere a los medios de dirección y control de las corporaciones de negocios... [Los teóricos de la] elección racional (*rational choice*) dan respuestas a cuestiones sobre los orígenes de las normas sociales, leyes e instituciones. Pero la fuente principal de interés en la gobernanza corporativa es probablemente pública, de accionistas y conciernen a lo gubernamental de escándalos, corrupción y abuso del monopolio del poder y de los altos salarios pagados a los ejecutivos.⁴

Los científicos sociales Berggruen y Gardels la han conceptualizado de la siguiente manera:

La *gobernanza* versa sobre la forma en la que se han de alinear los hábitos culturales, las instituciones políticas y el sistema económico de una sociedad para darle a su pueblo la buena vida que desea. La buena gobernanza se da cuando estas estructuras se combinan para establecer un equilibrio que

⁴ *Encyclopedia of Governance*, Berkeley, Mark Bevir (ed.), University of California, Sage Publications, 2007. Contiene cientos de entradas, organizadas en treinta grandes apartados temáticos. Bevir es profesor del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de California, Campus Berkeley.

genera resultados eficaces y sostenibles en interés común de todos. La mala gobernanza se da cuando las condiciones subyacentes han cambiado tanto que prácticas antes efectivas se vuelven disfuncionales o cuando adviene la decadencia a raíz de la dominación de intereses particulares organizados (o las dos cosas).⁵

La *Encyclopedia of Governance* nos dice que este ámbito normativo está ubicado más allá del Estado, aunque conectado de distintas maneras con él:

La literatura de la nueva gobernanza, echa luces sobre el rol de los mercados, las redes sociales y los actores no estatales. En ella se describe el debilitamiento de la distinción entre Estados y otros dominios del orden social. Todos los regímenes sociales y políticos parecen depender de un patrón normativo o forma de gobernanza, no importando cuan informal pueda ser. En consecuencia, el término gobernanza se refiere a un orden distinto del estatal. Estos patrones normativos surgen en la sociedad civil.⁶

Aparentemente las normas, procedimientos y acuerdos de gobernanza empiezan a plantearse en el terreno económico y particularmente en las empresas privadas, donde los actores sociales lo son en empresas privadas que deciden su reglamentación interna libremente. Pero, como indica claramente Bevir, las normas que surgen en el ámbito privado tienden muy pronto a incidir en la operación de las instituciones públicas y en las de interés social.

Si la gobernanza empieza a manejarse en el ámbito de la microeconomía, el impulso que le dan los actores sociales, particularmente la sociedad civil organizada, avanza muy rápidamente sobre los espacios públicos y las instituciones públicas, cuya regulación, hasta fines del siglo xx, dependía de los Estados nacionales.

⁵ *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*, México, Taurus, 2012, pp. 42-43. Esta enciclopedia nos puede dar idea de la amplitud que tiene el tratamiento de gobernanza, si consideramos que contiene treinta capítulos y en cada uno de ellos entre 15 y 20 entradas en las que se definen los temas y circunstancias en las que operan o pueden operar los procedimientos y normas para lograr gobernanza.

⁶ *Op. cit.*, p. 371.

GOBERNANZA GLOBAL

Francis Fukuyama nos da una pista muy valiosa sobre la gobernanza global:

Se reportó en los años noventa del siglo xx que se estaba experimentando el ocaso de la soberanía. Los poderes políticos tradicionalmente ejercidos por los Estados, estaban siendo minados por las nuevas tecnologías de información. Estas tecnologías establecían fronteras imposibles de vigilar y las reglas para su control por los Estados nacionales se podían aplicar difícilmente. Algunos activistas, líderes en internet, como John Perry Barlow de la Fundación de la Frontera Electrónica (Electronic Frontier Foundation), lanzaron una “Declaración de Independencia del Ciberespacio”, donde los gobiernos de los países industriales eran advertidos: “no son bienvenidos con nosotros. Ustedes no tienen soberanía que ejercer”. La economía global capitalista, reemplazará la soberanía que ejercen los gobiernos democráticos, con la soberanía del mercado...⁷

Se muestra así desde las últimas décadas del siglo pasado que el área de las telecomunicaciones y las nuevas tecnologías de la información es una en la que se desarrollan prácticas y elaboran protocolos en el ámbito privado. Aquí empieza a aparecer un rasgo nuevo de la gobernanza que es su aspecto global. Los Estados nacionales han intentado regular la red de internet y las redes sociales con poco éxito. Aparentemente los Estados nacionales no pueden ejercer soberanía en ámbitos que son de por sí transnacionales. La influencia de la red y de las redes sociales (Facebook, Twitter, Youtube, Instagram, etc.) es muy fuerte y tiene impacto en la manera en que se conducen un número creciente de relaciones sociales, económicas y culturales.

Los seres humanos somos o nos hacemos sociables en el curso de nuestra evolución. Esa sociabilidad la construimos cooperando y acordando conductas que formulamos en normas. Esas normas son en un principio sencillas y se van haciendo cada vez más complejas, conforme las comunidades crecen. Eso hace posible que las acciones individuales

⁷ *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

y algunas colectivas se desarrollen en paz y con una cierta seguridad. Aunque las normas puedan estar basadas en una cierta racionalidad, al principio están basadas en emociones tales como el orgullo o la vergüenza, la rabia o la culpa. A las normas se les otorga un valor intrínseco y pasan a formar parte del sistema normativo en una o varias sociedades nacionales.

Thomas G. Weiss dice que el concepto de *gobernanza global* ha reemplazado al de *estudios sobre el orden mundial*, que se había venido usando en la segunda mitad del siglo xx. Este último concepto visto sobre todo desde el lente de las relaciones internacionales había perdido de vista algunos ángulos importantes de esas relaciones, como son la variedad de actores, las redes y otros aspectos de las relaciones que ha puesto de manifiesto el proceso de globalización. Este autor define gobernanza

como el conjunto de valores, reglas, normas, prácticas y organizaciones, formales e informales, que proveen un orden mejor en el que podemos descansar mejor que si lo hacemos solamente en estructuras e instituciones formales [...] Lograr gobernanza implica tener más protección que la que nos proporciona en forma autoritaria el Estado, en materia de valores y orden social. A cualquier nivel, gobernanza se refiere al contar con un sistema con autoridad para sostener valores, reglas, normas, procedimientos, prácticas, políticas públicas y organizaciones.

[la gobernanza global] capta el conjunto de relaciones interdependientes, en la ausencia de una autoridad política suprema.⁸

En la medida que los procedimientos, protocolos y normas de gobernanza se extienden globalmente se vuelve a la idea de un Estado mundial o de una autoridad que prevalece en todo el orbe para promover y vigilar esas normas de gobernanza. La idea del Estado mundial promovida por diversos autores,⁹ no necesariamente supone la desaparición

⁸ Thomas G. Weiss, *Global Governance: why?, what?, wither?*, Cambridge, Reino Unido, Polity Press, 2013, p. 98.

⁹ Uno que hace el planteamiento desde principios del siglo xx es el gran escritor de ciencia ficción H. G. Wells en su novela *Una Utopía moderna* en la que nos habla del *World State*. Otro contemporáneo, Alexander Wendt de la Universidad de Chicago, publicó otro texto, *Why a World State is Inevitable: Teleology and the Logic of Anarchy*,

de todo tipo de autoridades nacionales y locales. La tendencia que se apunta es el debilitamiento primero y la desaparición después de los Estados nacionales. Pero hay una gran coincidencia en que las autoridades que no desaparecerán son las locales.¹⁰

El concepto de *gobernanza*, y su desarrollo en la gestación de muchas normas y procedimientos nuevos que se adoptan libremente y aún con el beneplácito y sanción de las autoridades de diversos niveles, ha permitido regresar al planteamiento de la desaparición del Estado. Esta última idea, como es sabido, ha sido fomentada de distinta manera por pensadores anarquistas y marxistas. Hay un texto muy indicativo de la publicación *Regulation & Governance*, preparado por los investigadores del Centro alemán con sede en Berlín, “Governance in Áreas of Limited Statehood”; el título de este trabajo es muy sugerente: “Governance without a state: Can it work?”.¹¹

GOBERNANZA GLOBAL Y DERECHOS SOCIALES

El planteamiento de los derechos humanos tiene su origen en la idea de los derechos naturales que portan los seres humanos: su condición de seres inteligentes y capaces de expresar su voluntad libremente. Esa condición les da una dignidad que debe respetarse y preservarse, como premisa mayor, tal como lo prescribe Peter Häberle. Se trata de una dignidad eminente cuya prevalencia ilustra el conjunto de los sistemas de derecho, particularmente en el ámbito de los derechos humanos de las personas, de los derechos de grupos sociales y los derechos de la tercera generación.

Son especialmente notables las normas de gobernanza que se han generado globalmente para el cuidado de la salud, el medio ambiente, la negociación de conflictos bélicos, sindicales y de otros tipos, la negociación de las deudas de países dependientes para evitar moratorias

en enero de 2003, que plantea el mismo concepto. El texto en PDF se puede obtener en Internet.

¹⁰ Véase el texto de Jordi Borja y Manuel Castells, *Local y Global*, Madrid, Taurus, 1997. El libro se refiere a la administración de las ciudades en tiempos de globalización.

¹¹ *Regulation & Governance*, 2010, pp. 113-134.

o crisis mayores y desde luego protección de los derechos humanos. También se va ampliando la aplicación de normas de gobernanza para proteger los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA).

Hay quien considera que en el futuro no demasiado remoto, la legislación y en general buena parte de las normas por las que los seres humanos nos conduciremos, sobre todo en temas de interés general o público, no serán dictadas por un parlamento o congreso nacional, sino que serán normas que surjan de la interacción de diversos organismos públicos y privados o de grupos sociales significativos. En general serían normas de gobernanza. Mirando al futuro, Thomas Weiss se pregunta en la obra antes citada: “¿Cómo es gobernado el mundo en ausencia de un gobierno del mundo?” La pregunta supone que los Estados nacionales están muy desgastados y debilitados, al punto de no poder emitir normas que sean obedecidas por muchos ciudadanos. Y también supone que las normas, materia prima del derecho, serán acatadas y obedecidas por ser justas y benéficas para todos los miembros de una sociedad o por la gran mayoría de sus miembros.

Las reglas o prescripciones de gobernanza que se generan en el ámbito global pueden promover positivamente y también afectar negativamente en alguna forma los derechos sociales definidos en el ámbito nacional. Es decir, como lo sostienen Bergruen y Gardels, puede darse una buena o una mala gobernanza. La solución de ese dilema se puede tener si se combinan adecuadamente elementos tomados de las constituciones nacionales, de las convenciones y tratados internacionales y los acuerdos específicos a los que llegan los actores nacionales e internacionales, logrados en muy diversas materias. La *Encyclopedia of Governance* ya referida nos muestra una enorme variedad de temas en los que se han creado normas, procedimientos, protocolos y acuerdos que contribuyen a la gobernanza global o en regiones amplias del planeta.

La gobernanza, mientras los Estados nacionales mantengan alguna capacidad para tomar decisiones normativas, implica siempre un proceso de negociación entre los responsables de los niveles normativos internacional, regional, nacional y subnacional (entidades federativas o provincias). También implica la concertación entre normas vinculantes (obligatorias) y no vinculantes (prescripciones que pueden aceptarse

libremente). Las normas, procedimientos y acuerdos de gobernanza se han logrado exitosamente en materias como negociación para terminar conflictos (bélicos entre dos o más naciones o entre ejércitos regulares y guerrillas, conflictos laborales, etc.) También pueden facilitar la prestación de un servicio que resuelva para los usuarios problemas de transporte como los que presta la empresa transnacional Uber. En este caso la negociación no ha sido sencilla ni ha concluido. Hay noticias de que en diversas ciudades del planeta este servicio de transporte de pasajeros ha tenido graves dificultades, que ha ido venciendo. El servicio que presta Uber no está concebido como transporte público, sino como transporte privado de pasajeros que es pactado entre usuarios particulares y una empresa que organiza estos servicios.¹² El servicio se solicita a través de teléfonos celulares y se cubre su costo con tarjetas de crédito. Los usuarios no pagan el servicio con dinero, sino que se les carga el costo a sus tarjetas de crédito. Es un servicio eficiente, que ha recibido una gran cantidad de protestas provenientes de los taxistas y sindicatos de transportistas. Sin embargo, poco a poco se van logrando arreglos para que un servicio como el que presta Uber sea aceptado por autoridades públicas, se celebren convenios y se les permita funcionar junto con el transporte público.

En materia de salud hay soluciones de gobernanza que se logran cuando se determina una forma no prevista a nivel nacional y se califica como positiva para prevenir una pandemia. He conocido una tesis de doctorado en derecho de Pedro Villarreal que tiene el título siguiente: *Los mecanismos jurídicos relacionados con la pandemia de influenza (AH1N1) de 2009-2010 desde una perspectiva de gobernanza global*, que se refiere al desarrollo de normas y protocolos desarrollados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para prevenir y curar la influenza referida. Cito este trabajo como un ejemplo de gobernanza global que fue muy positivo para proteger el derecho social a la salud de una pandemia que afectó severamente a diversas regiones del globo. México estuvo entre ellas y la tesis se refiere al marco jurídico internacional de

¹² Además de Uber, han surgido otros prestadores de servicios de transporte, que no se requiere solicitar con el respaldo de una tarjeta de crédito. Estos servicios son: Easy Taxi y Cabify.

las pandemias y su tratamiento de gobernanza; al marco jurídico mexicano relativo a las emergencias sanitarias y pandemias; y a la interacción entre múltiples enfoques normativos. En este último tema Villarreal analiza las reformas a los mecanismos de tratamiento de la pandemia de influenza en los ámbitos internacional, regional y nacional. También trata la crisis ocasionada por la pandemia del ébola y, finalmente, las implicaciones jurídicas del enfoque de gobernanza global para la teoría jurídica de las pandemias. En un párrafo de sus conclusiones dice que “el tamiz de los derechos humanos se convierte en un referente obligatorio para examinar la justificación de las medidas de preparación y respuesta frente a las pandemias. Eso requiere, entre otras cosas, observar con una perspectiva jurídica, aquellos actos legalmente no vinculantes que indican el rumbo a seguir...”

El análisis de Villarreal apunta a una veta de la gobernanza en relación con el sistema jurídico: las normas no vinculantes u obligatorias, que son prescripciones que los seres humanos pueden hacer suyas por considerar o haber experimentado que son positivas y aportan bienes públicos como el de la salud. Si tenemos presente que la salud es un derecho que el Estado debe mantener vigente, los procesos de gobernanza pueden ser especialmente útiles para lograrlo. Cuando esto último se alcanza en muy distintas regiones del globo y da resultados a sus poblaciones, estamos ante un camino que debe seguirse explorando al andar.

Las normas de gobernanza son calificadas como dañinas por quienes tienen prejuicios ideológicos sobre todo de grupos, gobiernos o incluso juristas autoidentificados en general como de izquierda antiliberal. Esas normas, calificadas en inglés como *soft law*, son utilizadas como parte de procesos de cabildeo hecho por las empresas, para obtener privilegios, beneficios amplios o prebendas, perjudicando a grandes sectores sociales que quedan marginados o excluidos de ellos. La razón aparente de este rechazo que hacen aquellos o aquellas que se identifican con esa ideología, es que algunas normas surgieron en primer término de las relaciones internas de corporaciones empresariales, o bien de organismos como el Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional, que tales personas ven como protectores de intereses de

los países metropolitanos que virtualmente desprotegen a las mayorías que disponen de pocos recursos o que facilitan su explotación.

Y parece necesario matizar esta calificación negativa para todo tipo de normas que surgen de los procesos de gobernanza. Porque, si bien es cierto que han sido usadas por empresas y organismos transnacionales para obtener beneficios que de otra manera no obtendrían, también es cierto que estas normas, procedimientos y protocolos que surgen de la gobernanza son o pueden ser benéficos para conjuntos sociales amplios que las adopten. Esto ocurre muy claramente con normas que no son vinculatorias, sino optativas, pero que asimilan las comunidades o las autoridades locales o nacionales para proteger el medio ambiente, la diversidad ecológica, la igualdad de género, la conclusión de conflictos de diverso tipo y magnitud, incluyendo conflictos bélicos entre países. Hay normas de gobernanza que efectivamente son como las armas con las que se pueden cometer delitos, por ejemplo los homicidios o los robos a mano armada, lo que no impide que también puedan servir para legítima defensa de la vida o de los bienes de los que algún delincuente quiera despojarnos; dependiendo del fin que persigan y de los resultados perversos o virtuosos que se pueda conseguir con esas normas, que podemos calificarlas como de mala o buena gobernanza.¹³



¹³ Ver *supra*, p. 150. Nota al pie 130.