

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

GIANDOMENICO MAJONE

El artículo delinea algunos caminos en los cuales la administración pública, en un contexto nacional, puede cambiar sus prácticas y sus instrumentos de modo tal que sea capaz de operar de manera efectiva también en el nivel internacional. Cuando hablamos de internacionalización, uno piensa inmediatamente en globalización, y con razón, ya que globalización es de hecho el fenómeno más impactante de nuestra época. Para reaccionar ante este fenómeno de una forma productiva, sin embargo, es importante tener constantemente en mente que la globalización es un proceso multidimensional que afecta casi todo aspecto de la vida social –muy a menudo de modos sutiles e indirectos–. Así, aunado a la globalización en el sentido de una integración económica internacional, también tenemos una globalización de estándares de calidad, e incluso de los derechos humanos básicos; de hecho, hoy día tiene sentido hablar también de una sociedad civil global.

INTRODUCCIÓN

En su reciente tratado sobre gobernanza y gestión pública, el profesor Luis Aguilar señala que aún en el amplio marco de la gobernanza que se ha vuelto popular en los años recientes, la administración pública puede preservar su estatus como un a herramienta esencial del gobierno, con tal que esté dispuesta a cambiar sus prácticas e instrumentos a fin de ser eficaz bajo las nuevas condiciones de la economía y la política nacionales e internacionales (Aguilar, 2006). El propósito del presente documento es delinear algunos caminos en los cuales la administración pública, la cual está necesariamente enraizada en un contexto nacional, puede cambiar sus prácticas y sus instrumentos de modo tal que sea capaz de operar de manera efectiva también en el nivel internacional. Cuando hablamos de internacionalización, uno piensa inmediatamente en globalización, y con razón, ya que

globalización es de hecho el fenómeno más impactante de nuestra época. Para reaccionar ante este fenómeno de una forma productiva, sin embargo, es importante tener constantemente en mente que la globalización es un proceso multidimensional que afecta casi todo aspecto de la vida social de modos sutiles e indirectos. Así, aunado a la globalización en el sentido de una integración económica internacional, también tenemos una globalización de estándares de calidad, e incluso de los derechos humanos básicos; de hecho, hoy día tiene sentido hablar también de una sociedad civil global.

Organismos internacionales como la Organización de Cooperación y Desarrollo

Económicos (OCDE) y el Banco Mundial (este último en particular a través de los Informes de Desarrollo Mundial) han hecho mucho por difundir estándares de buenas prácticas en gestión pública. Comparaciones internacionales, intercambio de mejores prácticas, objetivos comunes y directrices, y *benchmarking*, se han convertido en importantes herramientas de la nueva gestión pública. Aún más impactante es la globalización de la sociedad civil, lo cual implica en particular la existencia de una, y aún más activa, opinión pública internacional. Esto es un hecho de extraordinaria importancia no solo para los líderes políticos o económicos, sino también para los administradores

* Traducido del inglés por Teresa Marroquín Pineda, profesora-investigadora del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara. Este documento tiene como base la conferencia magistral que dictó el doctor Majone el 29 de junio de 2007 en el marco de la Cátedra Luis F. Aguilar Villanueva de El Colegio de Jalisco. La conferencia se realizó en el paraninfo Enrique Díaz de León de la Universidad de Guadalajara.

públicos. En palabras de Ortega y Gasset: “El mando es el ejercicio normal de la autoridad, el cual se funda siempre en la opinión pública [...] Jamás ha mandado nadie en la tierra nutriendo su mando esencialmente de otra cosa que de la opinión pública” (Ortega y Gasset, 1998). Paradójicamente, la influencia de la opinión pública internacional se hace más importante por la ausencia de un Estado global, el cual podría oponer sus puntos de vista oficiales a aquellos de la sociedad civil global o, en caso extremo, usar la coerción en lugar de la persuasión. Para dar solo un ejemplo de la influencia de la opinión pública internacional y, al mismo tiempo, de la globalización de los derechos humanos básicos: desde el Tratado de Westfalia (firmado en el año de 1648) y hasta hace muy poco, un principio fundamental de las relaciones internacionales, era que los estados soberanos tenían dominio exclusivo sobre sus súbditos. De este principio se derivó que la manera en que el Estado trataba a sus propios ciudadanos era un asunto de soberanía nacional, lo cual otros estados debían respetar, aún al costo de reconocer que todos los valores son relativos: pluralismo moral. Hoy esa asunción ya no es aceptable, ya que no es compatible con la idea de que existen derechos humanos básicos, cuya autoridad moral no se detiene en las fronteras nacionales. En gran medida, esta autoridad moral depende de la aceptación de la sociedad civil global de dicha idea.

Para evitar malos entendidos debo apresurarme a agregar que esta posición no justifica un derecho general a interferir en los asuntos internos de los estados soberanos. La autoridad moral que generalmente es reconocida a los derechos humanos básicos, tales como los derechos a la vida y a la libertad, son “derechos negativos”, en el sentido de que crean una obligación de abstenerse de acciones perjudiciales para otros. En este sentido son bastante diferentes de los “derechos positivos”

tales como el derecho a la vivienda, la educación, al aire y aguas limpios, a la buena salud, etc. En tanto que los derechos negativos puede ser exigidos a todos los gobiernos nacionales, esto no es así para los derechos positivos. La razón básica para esta asimetría es que la aplicación de los derechos positivos es costosa, y el problema de los costos significa que un país tiene que escoger entre, digamos, aire más limpio y mejor vivienda pública. Al interior del Estado nacional tales elecciones se efectúan a través del sistema político, sea éste o no democrático. En contraste, cuando un país extranjero o una organización internacional exigen la aplicación de derechos positivos a un Estado soberano, las prioridades de tal Estado son impuestas desde afuera, en lugar de haber sido escogidas por sus ciudadanos o sus líderes políticos; por lo tanto estas demandas son ilegítimas. Este argumento implica que el costo de la aplicación de los derechos negativos es insignificante en comparación con el costo de hacer cumplir los derechos positivos, y éste es de hecho usualmente el caso (Bhagwati, 1996).

Cuando discutimos los diversos aspectos de la globalización también es importante poner atención a la *infraestructura institucional* de la integración económica internacional. Un número creciente de los estándares de productos o servicios que se usan en la actualidad son producidos por organizaciones tales como la Comisión Electrotécnica Internacional, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Internacional del Trabajo, y especialmente la Organización Internacional para la Estandarización (ISO, por sus siglas en inglés), formada en 1947 bajo los auspicios de las Naciones Unidas. La “jurisdicción” de la ISO es ilimitada, y en principio la ISO puede emprender iniciativas de estandarización relativas a cualquier producto o servicio del mercado. Esta organización es una federación a nivel mundial de organismos nacionales de

estandarización de más de 130 países, la gran mayoría de los cuales son miembros plenos, otros son miembros corresponsales, y un pequeño número son los llamados miembros abonados. La ISO logró sólo modestos resultados en sus primeros años pero empezó a desempeñar un papel mayor en la década de 1960. Duplicó el número de estándares entre 1968 y 1971, en tanto que su membresía creció de 15 países en 1947 a 70 países en 1971. En la década de 1970 también comenzó a cooperar con varias asociaciones regionales –notablemente con las organizaciones europeas de estandarización– y realizó un esfuerzo particular para atraer a Japón y a otros países asiáticos a su organización.

El trabajo técnico de la ISO está altamente descentralizado, es llevado a cabo por más de 200 comités y subcomités técnicos, y por más de 2 mil grupos de trabajo. En otras palabras, la ISO está estructurada como una red transnacional (ver la sección *Redes transnacionales*). El costo principal de la estandarización es asumido por las organizaciones miembro: las empresas miembro en los organismos nacionales suministran y sostienen a los expertos que integran los diversos comités. Unos 30 mil expertos participan anualmente en la estandarización de la ISO. El trabajo técnico es coordinado desde el secretariado central de la ISO en Génova el cual tiene un equipo de tiempo completo de alrededor de 165 personas. Los estándares ISO son desarrollados sobre la base del consenso entre los expertos de los sectores que han expresado el requerimiento de un estándar en particular. Por lo general, es cierto que los estándares producidos por los cuerpos-órganos internacionales son voluntarios –no son legalmente vinculantes, y generalmente son producidos por el consenso de los participantes–, aunque en la década de los 70 la ISO se movió de la regla de la unanimidad a la regla del 75% para determinar cuándo convertir una recomendación en un estándar. Ya

que los estándares internacionales son voluntarios, estos son usados sólo en la medida en que la gente los encuentra útiles. En este sentido, son impulsados por el mercado. La importancia de los estándares internacionales, por ende de los organismos internacionales (redes, de hecho) que los producen, está creciendo continuamente, y ningún gobierno puede darse el lujo de ignorarlos. Los países pueden protegerse a sí mismos en contra de la emergencia de muchas barreras técnicas a sus exportaciones asegurándose que sus industrias nacionales participan de manera efectiva en las organizaciones que establecen los estándares, aún subsidiando su participación cuando sea necesario. La simple membresía en los órganos reguladores internacionales no basta. A los países en desarrollo y a los países de medianos ingresos les conviene especialmente ser miembros activos para estar en posibilidades de influir en la formulación y aplicación de reglas internacionales. La experiencia de la Unión Europea demuestra que países pequeños, tales como Dinamarca y Holanda, pueden tener una influencia en el establecimiento de estándares y en el diseño de las reglas a nivel europeo, lo cual no se corresponde con su poder político. Lo que dichos países adolecen en términos de poder pueden compensarlo, en las áreas de interés particular para ellos, mediante ideas políticas innovadoras y por la demostrada capacidad de trasladar dichas ideas a la práctica.

ESTÁNDARES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA COMERCIAL GUIADA POR REGLAS

Al menos en parte, la infraestructura reguladora discutida en la sección anterior representa la respuesta de la comunidad internacional de los estados nacionales a las demandas surgidas de la sociedad civil internacional; por ejemplo, la demanda de que la comida importada no ponga en riesgo la salud

de los consumidores finales. En 1962 se fundó la Comisión del Codex Alimentarius (CAC) bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (FAO por sus siglas en inglés) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). El Codex Alimentarius desarrolla estándares para todo tipo de inocuidad de los alimentos y cuestiones de etiquetado. Sus miembros, como los miembros de la ISO, son representantes de los países, y su financiamiento ha sido principalmente a través de la FAO y la OMS. De modo interesante, cuando durante un tiempo el presupuesto de dichas agencias resultó insuficiente, organizaciones del sector privado interesadas en las actividades de la Comisión del Codex Alimentarius se ofrecieron para contribuir (Sykes, 1995). El papel de la CAC –con una membresía actual de más de 160 gobiernos miembros– es promover el comercio internacional de alimentos a través de la adopción de estándares que persiguen asegurar prácticas comerciales justas y la protección de la salud de los consumidores. Al principio se consideró que las normas del Codex –los cuales definen la identidad del producto y describen la composición básica y los factores de calidad requeridos para el comercio internacional, especialmente los suministros de aditivos alimentarios, contaminantes, y requerimientos de higiene– estaban siendo desarrolladas de modo que apoyaran a los países en desarrollo proporcionándoles normas ya hechas listas para que ellos pudieran adoptarlas. De ahí que los países en desarrollo tendían a asumir que, si adoptaban las normas del Codex Alimentarius en sus propias legislaciones, ellos podrían ganar acceso a los mercados en el mundo desarrollado. Esto no sucedió ya que la mayoría de las normas del Codex Alimentarius no eran implementadas por los países desarrollados, los cuales no deseaban alterar sus propios sistemas reguladores establecidos desde hace largo tiempo.

La situación ha cambiado, sin embargo. La Comisión del Codex Alimentarius está desempeñando un papel cada vez más importante en el comercio internacional desde 1995, año en el cual se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC). Bajo los acuerdos de la OMC, las medidas nacionales que están basadas en los estándares alimentarios internacionales, son considerados que cumplen con los principios de la OMC. La cercana conexión entre las reglas de la OMC y las normas del Codex (y otras normas internacionales) implica que este último es ahora importante también para los países desarrollados. Así, las normas Codex han sido invocadas en varias disputas entre los Estados Unidos y la Comunidad Europea/Unión Europea (CE/UE).

El siguiente ejemplo, bastante reciente (2002), es particularmente revelador porque muestra cómo una norma del Codex Alimentarius ayudó a proteger el interés económico de un país en desarrollo –en este caso, Perú– en contra de una regulación europea restrictiva. La disputa, conocida como el caso *Sardina*, involucró una regulación europea que reservaba el nombre “sardina” a ciertas especies de peces (*sardine pilchardus*, que puede encontrarse en el Mediterráneo) y excluía a otras (tales como la especie peruana *sardinops sagax*), evitando con ello que Perú comercializara sus sardinas bajo el nombre de “sardinas” en el territorio de la Unión Europea. El panel de la OMC que encontró que la regulación europea violaba el Artículo 2.4 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC), hizo referencia a una norma del Codex sobre sardinas, adoptado en 1978, como un “estándar internacional relevante”. Esta norma estableció los estándares comerciales habituales para las conservas de sardinas y cubría 20 especies de éstas, incluyendo tanto la especie *pilchardus* como la especie *sardinops sagax*. El hecho de que el Codex Alimentarius reconociera ambas especies

como “sardinas” significó también que fuera permitida la comercialización del producto peruano en Europa bajo el mismo nombre. El panel de la OMC encontró que la Unión Europea no había usado la norma del Codex como base para su propia regulación. En otras palabras, la regulación europea no se ajustaba al estándar internacional ya que no había considerado a este último como “el principal componente o el principio fundamental” de su estándar técnico. La Unión Europea apeló contra este punto de la ley, argumentando que “utilizar un estándar como base para una regulación técnica” simplemente significa que debe haber un “relación racional” entre la regulación técnica y el estándar. Este fue supuestamente el caso de la regulación europea ya que utilizó parte del estándar internacional como base para la regulación. El panel no aceptó este argumento, diciendo que “algo no puede ser considerado como la ‘base’ de algo más si los dos son contradictorios”. La regulación de la Unión Europea contradecía la norma del Codex porque prohibía el uso de la etiqueta “sardina” a otras especies que no fueran como la *pilchardus*, en tanto que la norma del Codex permitía a la especie *sardinops sagaz* ser comercializada bajo la etiqueta de “sardinas”. Así, no se podía sostener que la regulación europea tomó el estándar internacional como base.

Hoy en día, no sólo los países avanzados y de ingresos medios, sino también los países en desarrollo están más o menos plenamente integrados a la economía mundial y al sistema de reglas del comercio internacional de la OMC. Para todos los países, pero especialmente para aquellos que son pequeños y/o en desarrollo, una diplomacia comercial guiada por reglas es muy preferible que una diplomacia orientada por el poder. En otras palabras, la solución de controversias internacionales haciendo referencia a reglas que ambas partes acordaron previamente es mejor que la solución

por negociación con referencia (más o menos implícita) al nivel de poder relativo de las partes. En este último caso, un país pequeño o en desarrollo dudará en retar a un país mayor del cual depende su comercio. En el caso de la referencia a reglas acordadas, se sabe que una controversia no solventada será resuelta en última instancia por los juicios imparciales de un tercero –tales como los provistos por los procedimientos de solución de controversias de la OMC– basados en el sistema de reglas acordado. Así, los negociadores estarían negociando en referencia a sus respectivas predicciones así como al resultado de tales juicios, y no en referencia a las posibles represalias o acciones del país más poderoso (Jackson, 1999).

DE LA INTEGRACIÓN “SUPERFICIAL” A LA INTEGRACIÓN “PROFUNDA”

Hasta el momento la discusión puede dar la impresión de que la globalización económica plantea problemas principalmente para los expertos técnicos involucrados en el establecimiento de estándares a nivel internacional, y quizá para los diplomáticos comerciales, pero no para los administradores públicos en general. Sin embargo, esta sería una impresión equivocada, la razón principal es que los profundos cambios del sistema de comercio internacional desde la década de 1980, combinada con las crecientes demandas de la sociedad civil internacional, han traído una transición histórica sin precedentes desde la integración “superficial” hacia la integración “profunda”. La integración superficial es la integración económica basada en la remoción de barreras de intercambio *en la frontera* (tales como tarifas y cuotas), y limitada (o ninguna) coordinación de políticas nacionales. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) fueron las instituciones globales medulares

en la gestión de la integración superficial. El notable éxito alcanzado en la década de 1960 y en la primera mitad de la década de 1970 en eliminar tarifas y restricciones cuantitativas sirvieron para subrayar la importancia de las barreras no arancelarias en el comercio internacional. Especialmente importante como potenciales barreras no arancelarias son las políticas nacionales que tratan con asuntos tales como competencia y reglas antitrust, estándares de productos, seguridad laboral, regulación y supervisión de instituciones financieras, protección ambiental, aun la gobernanza corporativa y códigos impositivos. En el pasado dichas políticas nacionales eran consideradas como asuntos sobre los cuales las naciones eran soberanas entonces los asuntos a ser determinados por las preferencias de los ciudadanos del país o por sus instituciones políticas, los ejecutaban sin tener en cuenta los efectos sobre otros países. En un mundo cada vez más interdependiente, sin embargo, muchas diferencias anteriormente no consideradas entre las políticas nacionales de naciones comerciantes han sido expuestas al escrutinio internacional. Esto significa que los gobiernos nacionales y las negociaciones internacionales deben cada vez más lidiar con una integración “profunda”, *detrás-de-la-frontera*. A su vez, como ya se ha señalado anteriormente, esta creciente atención a la integración *detrás-de-la-frontera* es, al menos en parte, una consecuencia de la creciente importancia de la sociedad civil global –piensen en temas tales como protección ambiental, condiciones laborales, inocuidad de los alimentos, estándares sociales generales, y derechos humanos–.

Durante largo tiempo los economistas han estado concientes del “principio de equivalencia”, de acuerdo con el cual cualquier concesión comercial (en términos de reducción de tarifas o abolición de cuotas) puede ser anulada por la imposición de una serie de

políticas compensatorias nacionales. No obstante, el significado práctico de este principio pudo ser apreciado en términos generales hacia finales de la década de 1970, cuando los gobiernos nacionales reaccionaron a la doble amenaza del estancamiento económico y la inflación aumentando el nivel de protección de la industria nacional mediante el recurso masivo a las barreras no arancelarias, en particular a los estándares técnicos y sanitarios. Estos acontecimientos podían ser observados no solo en la economía mundial en pleno, sino incluso en la Comunidad Europea/ Unión Europea (CE/UE), en donde la abolición de tarifas internas, ya lograda en la década de los 60, fue seriamente perjudicada por la proliferación de regulaciones y estándares nacionales. Así pues quedó claro que hoy en día (en contraposición a un periodo cuando los gobiernos desempeñaban un papel más limitado en los asuntos económicos y sociales) ningún acuerdo institucional que supervise la liberación comercial puede permitirse confinar sus reglas y su atención a medidas “de frontera”, es decir, a una integración superficial. De ahí la aparición de cuestiones de integración profunda en la agenda internacional. En lugar de la antigua agenda sobre la eliminación de las barreras que bloquean el intercambio en las fronteras nacionales, los puntos de la nueva agenda incluyen conflictos sobre regímenes reguladores nacionales y las externalidades políticas percibidas (Kahler, 1995). Preocupaciones respecto al impacto de las políticas nacionales sobre el comercio internacional condujeron a los Acuerdos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo OTC) de las Rondas de Tokio y Uruguay, al Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo SPS), también alcanzado en la Ronda Uruguay; a acuerdos que extendían el rango y competencia de las reglas comerciales internacionales por la inclusión de nuevos sujetos, tales como

agricultura y derechos de propiedad intelectual; finalmente, a la transformación en 1995 del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en la Organización Mundial del Comercio OMC).

Según lo sugerido por la distinción entre integración superficial y profunda, existen diferentes niveles de integración económica, y puede resultar de utilidad concluir esta sección con una lista de los diferentes tipos de dicha integración, ordenada de acuerdo a niveles crecientes de profundidad:

- Área de Libre Comercio (ALC): tarifas y cuotas abolidas para las importaciones de los miembros del alc; los miembros del área mantienen las tarifas nacionales (y las cuotas) respecto a terceros países;
- Unión Aduanera (UA): no discriminación para los miembros de la ua en mercados de productos; equiparación de tarifas (y no cuotas, o cuotas comunes) en el comercio con no miembros;
- Mercado Común (MC): una Unión Aduanera (UA) la cual también suprime las restricciones en el movimiento de trabajo, capital, servicios, y personas;
- Unión Económica: un Mercado Común (MC) con cierto grado de armonización de políticas nacionales con el propósito de remover las discriminaciones debidas a las disparidades en estas políticas (barreras no arancelarias);
- Integración Económica Plena: unificación de políticas monetarias, fiscales, sociales y contra-cíclicas; establecimiento de una autoridad supranacional cuyas decisiones sean vinculantes para los Estados miembros.

Se notará que las dos primeras etapas (Área de Libre Comercio y Unión Aduanera) corresponden a lo que he referido como “integración superficial”, en tanto que el Mercado Común y niveles más altos corresponden a diversos niveles

de integración profunda. La escala anterior es conocida como las cinco etapas de integración económica de Balassa, por el nombre del economista que la introdujo por primera vez (Bela Balassa, 1961). Es aún ampliamente utilizada en la literatura, pero no debería ser considerada demasiado literal o mecánicamente. Por ejemplo, la Unión Europea (originalmente, el “Mercado Común”, o la “Comunidad Económica Europea”) nunca atravesó la primera etapa como un área de libre comercio; comenzó como una Unión Aduanera, pero la fundación del Tratado de Roma (1957) claramente indicaba el mercado común como el objetivo a lograrse lo antes posible. El Tratado también contenía extensas previsiones respecto al adecuado funcionamiento del mercado común basado en políticas de competencia (antimonopolio), y sobre un número limitado de políticas “comunes” en agricultura, transporte, y comercio internacional. Así, el objetivo era de hecho establecer un MC+ (Mercado Común+), algo entre un mercado común y una unión económica. Hoy la Unión Económica ocupa una posición en la escala Balassa que se encuentra entre la unión económica y la integración económica plena: hay integración monetaria (con el euro como la divisa común), pero las políticas fiscales, sociales y contra-cíclicas son aún determinadas en gran medida a nivel nacional. Al mismo tiempo, hay un mercado común de bienes, pero no de servicios, excepto en algunos sectores particulares tales como la banca y los servicios financieros. Ya que en las economías modernas el sector de servicios aporta alrededor del 70% del Producto Interno Bruto y más del 50% del empleo, podemos concluir que, a este respecto, la Unión Europea de hoy todavía no es un Mercado Común pleno. La escala de Balassa fue ideada claramente en un tiempo cuando la economía de los servicios no era tan importante como lo es hoy en día.

El TLCAN, por otro lado, empezó originalmente como un simple acuerdo de libre comercio, aproximándose muy de cerca al modelo de “integración superficial”, pero la dinámica del proceso fue tal que terminó un poco más cerca del modelo europeo de un MC+ (Mercado Común+), con los acuerdos suplementarios sobre medioambiente y estándares laborales como componentes críticos del tratado. Debido a esto, varios observadores se precipitaron a concluir que la Comunidad Europea proporcionó el modelo correcto para el tlcán. De acuerdo a algunos observadores, Jorge Castañeda hizo hincapié en esta dinámica de una transformación imprevista de las negociaciones del TLCAN, pero por una serie de razones creo que la analogía con la Comunidad Europea es más engañosa que útil. Por ejemplo, yo no veo ninguna fuerte demanda de México o de Estados Unidos y Canadá, por el establecimiento de instituciones centralizadas supranacionales como en Europa. También el enfoque de armonización de leyes nacionales y regulaciones es bastante diferente en los dos casos. En el TLCAN, la armonización tiende a ser de procedimiento, en tanto que en la Unión Europea aspira a ser de fondo, es decir, sobre los resultados de las decisiones, no simplemente sobre los procedimientos de las decisiones.

BLOQUES REGIONALES

El cambio de una integración superficial a una integración profunda está correlacionado con el desarrollo de bloques regionales –asociación de estados que persiguen una mayor integración mediante cierta armonización de leyes y políticas nacionales–. La Unión Europea es un bloque regional, tanto como lo son el TLCAN, la asociación de libre comercio de México, Estados Unidos y Canadá; el MERCOSUR, el Mercado Común del Sur que incluye a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; la ASEAN, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental; y el ANZCERTA, el Acuerdo

Comercial de Relaciones Económicas más Estrechas entre Australia y Nueva Zelanda¹. Este último, de acuerdo a uno de sus arquitectos citado por Kahler, es “quizá el acuerdo comercial bilateral más avanzado y desarrollado del mundo”, con algunas características que van más allá del nivel de integración alcanzado por la Unión Europea (Kahler, 1965). Sin embargo, mientras que la Unión Europea se caracteriza por un alto nivel de institucionalización, el ANZCERTA no tiene una infraestructura institucional elaborada. Esta diferencia sugiere lo amplia que es la variación en el diseño de instituciones regionales.

El punto sobre el que quisiera llamar la atención en este momento es el hecho de que cada uno de los 150 miembros de la Organización Mundial del Comercio es también miembro de uno o más bloques regionales. Ahora, la OMC es el principal ejemplo del enfoque multilateral de las relaciones económicas internacionales (“libre comercio para todos”), en tanto que el regionalismo puede ser ampliamente definido como la suma de acuerdos comerciales preferenciales entre subconjuntos de naciones. ¿Cómo podemos explicar entonces, la popularidad del regionalismo entre países que, adhiriéndose a la OMC, han demostrado su apoyo al multilateralismo? ¿Es el regionalismo un bloque de construcción hacia el libre comercio multilateral para todos, o es una alternativa al multilateralismo? No hay respuestas claras a estas preguntas, pero la historia provee algunas ideas sobre el asunto del regionalismo vs. el multilateralismo. En términos históricos podemos hablar de un “primer regionalismo”, en las décadas de 1950 y 1960, y un resurgimiento del regionalismo (“segundo regionalismo”) comenzando la década de 1980. Durante el primer periodo los Estados Unidos se oponían en general a los acuerdos comerciales discriminatorios, por ende

a los bloques regionales. Existían tres razones principales para esta posición. Primero, un influyente grupo de “internacionalistas” norteamericanos –tales como Cordell Hull, quien fue Secretario de Estado de 1933 a 1944– estaban convencidos que la depresión mundial de los años 30 había sido causada en buena medida por las tarifas proteccionistas, el acceso restringido a materias primas, y a políticas gubernamentales autárquicas. Segundo, la posición de los internacionalistas era apoyada por las industrias orientadas a la exportación, las cuales temían que al declive del gasto del gobierno norteamericano pudiera seguir una depresión de posguerra a menos que se abrieran nuevos mercados extranjeros para absorber los productos del gran aumento de la productividad norteamericana. Por último, pero ciertamente no menos importante, todos los tomadores de decisiones se dieron cuenta que si bien el libre comercio para todos podría aumentar la productividad por todas partes e incrementar así el bienestar de todas las naciones, éste produciría los mayores beneficios para la economía norteamericana.

Esta postura internacionalista explica el apoyo norteamericano al paquete de acuerdos internacionales establecidos en la década de 1940: el Fondo Monetario Internacional, el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (Banco Mundial), y, un poco después, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, el predecesor de la Organización Mundial del Comercio). El gobierno de Estados Unidos hizo una excepción en su postura multilateral en favor de la Comunidad Europea (CE) establecida en 1958. La CE (vuelta a nombrar Unión Europea en 1992) insistió en mantener preferencias discriminatorias en favor de las 18 excolonias en África de 6 de sus estados miembros, particularmente

¹ También conocido como Acuerdo de Relaciones Económicas más Estrechas, CER por sus siglas en inglés, N. del T.

de Francia. Esta excepción al multilateralismo económico fue justificado ante los ojos norteamericanos por las condiciones políticas prevalecientes en Europa: descontento social generalizado y creciente influencia comunista y soviética –las mismas condiciones que estimularon la creación del Plan Marshall de asistencia económica. El modelo de la Comunidad Europea fue imitado en diferentes partes del mundo, notablemente en Asia y América Latina, pero sin mucho éxito. Para fines de la década de 1960 el regionalismo había virtualmente muerto, excepto por la Comunidad Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio, la cual incluía a Austria, el Reino Unido, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza– todos ellos países que, con la excepción de Noruega y de Dinamarca, acabaron por unirse a la Unión Europea. Una razón que es a menudo dada sobre el fracaso del primer regionalismo en los países en desarrollo es que, en vez de usar la liberalización comercial y por lo tanto de los precios, para dirigir la asignación industrial, estos países trataron de asignar la industria por instrucciones burocráticas y amarrar el comercio a tales locaciones, luego entonces “poniendo la carreta antes del caballo y frenando el avance”, como lo dijera el bien conocido economista hindú Jagdish Bhagwati (1996).

En la década de 1980 hubo un resurgimiento del regionalismo (“segundo regionalismo”), el cual continúa hasta hoy. De nuevo, una serie de razones pueden citarse para explicar este desarrollo. La más importante, políticamente, es la conversión de Estados Unidos al regionalismo en parte como una respuesta a la creciente la fuerza de la Unión Europea, la cual para los años 80 se había convertido en un serio competidor en el comercio internacional. Un acuerdo de libre comercio, primero con Canadá, después también con México, y quizá con toda América Latina en un futuro no distante, parecía ser un útil bloque de contrapeso

a la integración económica europea. La inminente integración de Europa del Este a la Unión Europea reafirmó a aquéllos en Norteamérica quienes sentían que un bloque de contrapeso debería ser formado también del otro lado del Atlántico. Es interesante recordar que el presidente Carlos Salinas de Gortari mencionó el miedo de que las inversiones europeas se desviarán a la Europa del Este como un factor decisivo que lo empujó a aceptar el acuerdo del libre comercio con sus vecinos del Norte: esto podría, sentía él, permitir a México conseguir las inversiones necesitadas de América y Japón. Existe, sin embargo, otra razón más profunda para la reactivación del regionalismo en la década de 1980, y para los muchos signos de fuerza que hacen probable que este segundo regionalismo haya llegado para quedarse. Como se sugirió anteriormente, esta razón tiene que ver con la distinción entre integración superficial e integración profunda.

ORGANIZACIONES INTERNACIONALES: MODELOS CENTRALIZADOS

Llegamos ahora al problema central considerado en este documento. ¿Cómo pueden/deberían responder los gobiernos nacionales y subnacionales al reto de la globalización, en los niveles administrativo y regulador? La conclusión a la que hemos llegado hasta ahora es que el reto no puede seguirse evadiendo. La transición de la integración superficial a la integración profunda implica que la distinción entre política nacional y “extranjera” o internacional sea cada vez más evanescente, de modo que una dimensión internacional debe ser incorporada prácticamente en cada política nacional, y en las estructuras administrativas que tengan la tarea de implementarla. Históricamente, podemos distinguir dos respuestas principales a los problemas de la

gobernanza internacional. El primer tipo de respuesta es conocida como *funcionalismo*. De acuerdo a la doctrina funcionalista, la necesidad común de una gestión efectiva de los problemas económicos y sociales a nivel supranacional conduce a la formación de poderosas agencias internacionales centralizadas. Tales agencias deberían promover el bienestar económico y social, ganando en consecuencia legitimidad, superando la oposición ideológica a instituciones internacionales fuertes, y en el largo plazo evolucionando en una suerte de gobierno internacional. La estrategia subyacente es la réplica de las estructuras estatales a nivel internacional, con las agencias internacionales desempeñando el papel de “mini-gobiernos”. En palabras del jurista británico Carol Harlow, los funcionalistas vislumbran la transmutación de la “gobernanza” en “gobierno”.

En las décadas de 1960 y 1970 una versión actualizada de esta doctrina (conocida como neofuncionalismo) fue utilizada por varios académicos norteamericanos –Ernst Haas, Leo Lindberg, Joseph Nye y otros– para producir una explicación teórica del proceso de integración europea, y del papel de las instituciones supranacionales en aquel proceso. El mecanismo explicativo clave de esta teoría es conocido como *spillover* (Hass, 1968), derrama o desbordamiento. Con mayor precisión, el *spillover* económico o la derrama económica se basa en la suposición de que los diferentes sectores económicos son altamente interdependientes, por lo que la integración en un sector puede crear problemas que sólo pueden ser resueltos a través de una integración mayor en otros sectores relacionados. El *spillover político*², o desbordamiento político en contraste, ocurre porque la integración económica afecta los intereses y lealtades políticas de los principales grupos de la sociedad en

► ² También denominado “efecto político multiplicador”, N. del T.

los estados miembros. A medida que avanza la integración, estos grupos se vuelven concientes de que sus intereses no pueden seguir siendo adecuadamente atendidos a nivel nacional. De ahí que los grupos industriales y los partidos políticos se organicen a través de las fronteras para influir en los nuevos centros de toma de decisiones.

En tanto que las derramas o los excedentes económicos son en gran parte endógenos, en el sentido de ser el producto de factores económicos y tecnológicos, los desbordamientos políticos son enormemente facilitados, cuando no inspirados, por la política emprendedora de organizaciones supranacionales tales como la Comisión Europea –el órgano ejecutivo de la Unión Europea–. Las ventajas de la Comisión, de acuerdo a la teoría neofuncionalista, son varias. Primero, está bien posicionada para mediar entre varios puntos de vista nacionales presentando propuestas de compromiso que son “del interés general”. Segundo, puede ayudar a redefinir la negociación de los conflictos mediante la inclusión de otros temas –a menudo no relacionados funcionalmente– (la llamada *vinculación de asuntos*). Finalmente, mientras que la negociación de Estado a Estado con frecuencia resulta en soluciones del “más bajo denominador común”, la Comisión Europea puede ayudar a los estados miembros a resolver los conflictos elaborando una solución a un nivel superior, donde más intereses pueden ser acomodados. Esta táctica (conocida en la literatura como “mejora del interés común”) usualmente implica la expansión del mandato de la institución supranacional. Se argumenta que la Comisión europea puede lograr todo esto de una forma eficaz debido a que: a) según la ley europea tiene el monopolio de la iniciativa de políticas. Una propuesta de la Comisión puede ser aceptada o rechazada por los estados miembros, pero sólo puede ser modificada con gran dificultad; b) goza de una legitimidad especial como guardián del interés común (es decir, europeo); c)

tiene una maestría única de pericia técnica con respecto a amplias cuestiones referentes a la Unión Europea.

El neofuncionalismo ha sido propuesto como una *teoría general* de la integración regional, aplicable también a otros casos además de la Comunidad/Unión Europea. Por ejemplo, en la década de 1960 Haas aplicó los principios neofuncionalistas para explicar la integración en el bloque soviético, entre los estados árabes y en América Latina. También examinó la contribución de la Oficina Internacional del Trabajo, una agencia de las Naciones Unidas, en la integración a nivel internacional. Un volumen editado por Lindberg y Scheingold en 1971 estableció un marco conceptual para el estudio comparativo de la integración regional, dicho marco fue entonces aplicado a África, el Medio Oriente, América Latina y Europa. Como se discutió en la sección 4, sin embargo, la primera ola de regionalización produjo resultados no duraderos, excepto en Europa.

Aun aquí, el neofuncionalismo falló en predecir el camino que de hecho desarrolló la Comunidad Europea, y luego la Unión Europea. Es instructivo tratar de entender las razones del fracaso de una teoría la cual, inicialmente, parecía encajar muy bien al menos en el caso europeo. No presentaré aquí argumentos críticos de interés principalmente para gente especializada en la integración europea *per se*. En lugar de ello, intentaré concentrarme en dos asuntos de interés general para estudiantes y profesionales interesados en problemas de diseño institucional y gestión pública a nivel internacional: primero, la relación entre centralización e información; y segundo, el riesgo de desplazamiento del objetivo.

CENTRALIZACIÓN, INFORMACIÓN Y DESPLAZAMIENTO DEL OBJETIVO

Como hemos visto, las principales ventajas de una organización supranacional centralizada, de acuerdo con los

neofuncionalistas, son: su capacidad de mediar entre diferentes puntos de vista nacionales; ayudar a resolver conflictos interestatales elaborando soluciones que acomoden más intereses; y ayudar a redefinir la negociación de los conflictos mediante la llamada *vinculación de asuntos*. Ahora bien, estas ventajas presuponen que debido a su posición central en el sistema, la organización supranacional tiene un conocimiento superior de la pauta general de preferencias políticas, los problemas internos, y las posiciones de negociación de los distintos miembros del bloque. Esta suposición tiende a ser correcta en las etapas iniciales del proceso de integración. Conforme avanza la integración, sin embargo, los estados miembros llegan a conocer las preferencias y problemas de los otros mucho mejor que un tercero, aún si está ubicado centralmente, y además tienden a depender cada vez más en los mecanismos sociales de confianza y reputación –un importante subproducto de interacciones repetidas–. En la Unión Europea, por ejemplo, los ministros de asuntos exteriores, agricultura, y asuntos económicos y financieros se encuentran cara a cara (en el Consejo de la Unión Europea) al menos una vez al mes. Estas reuniones frecuentes crean una situación interactiva en donde la reputación puede convertirse en un activo muy valioso. Bajo estas condiciones deja de ser necesario el delegar este papel de “agente honesto” y “constructor de confianza” a una tercera parte –la Comisión Europea–, la cual puede usar su posición estratégica para promover sus propios intereses institucionales.

Hace algunos años Miles Kahler adelantó la hipótesis del *arco de información*, según la cual “la evolución y el diseño institucional descentralizado es más probable cuando los niveles de información entre los gobiernos y las sociedades son bajos (y el papel inicial de construcción de la confianza se le concede a las instituciones) y

además cuando la información sobre las preferencias de otros gobiernos es abundante. Las instituciones altamente centralizadas de Europa pueden parecer menos necesarias conforme la integración económica y el entendimiento político producen un entorno cada vez más rico en información" (1995). En otras palabras, cuando los niveles de información son muy bajos, las instituciones centralizadas son imposibles; cuando los niveles de información son altos, tales instituciones son innecesarias. Por lo tanto, el entorno rico en información en el cual el Consejo de Ministros de la Unión Europea opera en la actualidad, explicaría por qué una mayor integración económica y política no implica la mayor centralización que muchos esperaban o temían, sino más bien tiende a favorecer diferentes estrategias de descentralización institucional y de toma de decisiones, incluyendo las redes transnacionales discutidas en la sección *Redes transnacionales*. Podríamos concluir que también en otros bloques regionales un nivel alto de información mutua tenderá a obviar la necesidad de delegar funciones importantes a organizaciones supranacionales. El caso ya mencionado del Acuerdo Comercial de Relaciones Económicas más Estrechas entre Australia y Nueva Zelanda (ANZCERTA) apoya esta conclusión. Este es un claro ejemplo de hacer frente a una integración más profunda a través de medios altamente descentralizados, lo cual es posible porque el grado de alineación de preferencia y de transparencia nacional es tan grande que se ha requerido poca institucionalización.

Llego ahora al problema del *desplazamiento del objetivo* en organizaciones internacionales/supranacionales. A nivel nacional esta distorsión organizacional fue primeramente explorada por Robert Michels, en la década de 1910, en un estudio clásico sobre el partido socialista y los sindicatos en la Alemania de Bismarck. El sociólogo germano-italiano argumentaba que el

partido y los sindicatos creados por el movimiento socialista con el fin de lograr una revolución socialista y democrática, se volvieron más bien instrumentos de poder y beneficios personales para sus líderes ("La Ley de Hierro de la Oligarquía" de Michels). En términos generales, la forma más común de desplazamiento es el proceso por el cual una organización invierte la prioridad entre objetivos y medios, volviendo los medios un objetivo, y el objetivo los medios. El fenómeno es bastante general. Por ejemplo, un estudio sobre el Ejército de Salvación en Canadá mostró que a medida que la organización se hizo más grande y más exitosa en su habilidad para atraer miembros y obtener fondos, los dirigentes comenzaron a dedicar más y más de su atención y sus recursos al mantenimiento de la organización, en lugar que a la misión para la cual fue creado el Ejército de Salvación. Robert Merton analizó otra fuente importante de desplazamiento del objetivo, el cual ocurre no en la cúspide de la organización sino en su propio cuerpo, no solo en burocracias públicas sino también privadas. Merton sugirió que la burocracia alienta las tendencias de sus miembros a adherirse rígidamente a las normas y reglamentos para su propio bien. Esto puede ocurrir aún cuando la organización anima a la flexibilidad en la aplicación de sus normas como parte de su política (estos y otros ejemplos son brevemente discutidos en Etzioni, 1964).

Todas estas formas de desplazamiento del objetivo pueden ser observadas también en organizaciones internacionales, de hecho el problema es ahí más severo. El primero y más básico tipo de desplazamiento del objetivo es inducido por lo que podemos llamar el "incentivo de supervivencia". En 1974 David Mayhew de la Universidad de Yale publicó una monografía en la cual presentó una tesis desafiante sobre el Congreso de los Estados Unidos y los congresistas, y cuidadosamente

exploró sus implicaciones. Su premisa básica era que la principal motivación del congresista es la reelección (el "incentivo electoral"). Después de haber examinado este incentivo a detalle, abordó el efecto que esto tiene en el comportamiento del congresista, así como en la estructura del Congreso y en la forma en que el Congreso hace la política. Mayhew evoca la visión de los miembros del Congreso de los Estados Unidos como resueltos buscadores de la reelección, y entonces muestra qué tan profundamente los procesos y las políticas del Congreso son afectados por el "imperativo de la reelección" (1974). De manera similar, el comportamiento y las políticas de las organizaciones supranacionales pueden ser explicados en buena medida en términos del incentivo de supervivencia. Por supuesto, también las organizaciones burocráticas a nivel nacional están bastante interesadas en su propia supervivencia, pero el problema es considerablemente más serio a nivel internacional. Una razón es que las organizaciones supranacionales tienden a ser más recientes, en promedio, que la organización nacional correspondiente. De ahí que su legitimidad es más fácilmente cuestionada, y sus circunscripciones, no tan bien organizadas. En consecuencia, la probabilidad de "muerte" es más alta, estadísticamente hablando, para una organización supranacional que para una organización nacional. De hecho, a nivel nacional, las organizaciones burocráticas tienden a ser "inmortales" (Etzioni, 1964)".

Además, es más fácil para las organizaciones supranacionales ajustar las políticas a sus propios objetivos de modo que la supervivencia institucional, y el crecimiento, se vuelva el objetivo real de la política más que un medio. Esto es porque dichas organizaciones típicamente son responsables ante muchos "directores" (los estados miembros que financian la organización), y es bien conocido que un criado con muchos amos nor-

malmente goza de una buena dosis de discreción, o de holgura, en la manera en que lleva a cabo sus tareas. Una tercera razón de porqué el desplazamiento del objetivo es un fenómeno más serio en el nivel internacional es que a menudo los objetivos de las organizaciones supranacionales son o bien pobremente definidos o, quizás aún más frecuentemente, los objetivos son múltiples. Téngase en cuenta que aquí no estoy discutiendo el asunto de la corrupción pura y simple –a pesar de que ésta es un serio problema en las organizaciones internacionales–, como fue demostrado por los escándalos recientes en las Naciones Unidas, el Banco Mundial, la OCDE, y no menos, en la Comisión Europea. En el caso de las instituciones internacionales/supranacionales el desplazamiento del objetivo es una disfunción más sutil, pero potencialmente más peligrosa que la corrupción.

En mi estudio sobre las instituciones supranacionales de la Unión Europea (Giandomenico, 2005), encontré que el tipo más generalizado de desplazamiento del objetivo está relacionado con la inversión de la prioridad entre objetivos y medios. En el contexto de la Unión Europea esta disfunción particular resulta del intento de perseguir varios objetivos usando el mismo instrumento de política, un enfoque que está obligado a dar resultados subóptimos. Déjame clarificar con un ejemplo. En sus más de 20 años de historia, la Política Pesquera Común (PPC) de la Unión Europea ha fallado en gran medida en su objetivo de conservar los recursos pesqueros, a pesar de sus aparentes ventajas institucionales sobre otros regímenes pesqueros internacionales. El problema es que la PPC ha estado marcada más por las preocupaciones sobre las competencias de la Unión Europea y la profundización del proceso de integración europea que por medidas efectivas de conservación. De acuerdo con dos analistas “los principios subyacentes de la PPC [...] tienen

más que ver con reforzar el concepto de la unidad Europea y la cooperación que con la gestión eficaz de un recurso seriamente agotado, altamente sensible e inestable. La PPC es una declaración política pulcramente alineada con los principios generales de la Comunidad, y diseñada para evitar hacer olas al barco europeo”. En otras palabras, esta política europea particular es perseguida menos por su propio bien –la conservación de los recursos biológicos del mar– que por el bien de otros objetivos muy poco relacionados con el objetivo de la política declarado.

El ejemplo de la PPC europea, y muchos otros ejemplos que podrían darse, muestran que utilizar la misma política para perseguir diferentes objetivos usualmente conduce a obtener resultados subóptimos. A largo plazo las consecuencias de la ineficacia son especialmente serias para las organizaciones internacionales. Se recordará que de acuerdo a la doctrina funcionalista, la promoción del bienestar económico es el medio por el cual las organizaciones internacionales pueden eventualmente ganar legitimidad, superar la oposición ideológica a instituciones internacionales fuertes, y en el largo plazo evolucionar en una especie de gobierno internacional. Repetidos fracasos de las políticas refutan este pronóstico optimista, y pueden ser la principal razón del porqué, no sólo en la Unión Europea sino más en general, la legitimidad de las organizaciones internacionales centralizadas es hoy en día cuestionada, y del porqué nada parecido a un gobierno internacional se ha desarrollado aún. Este punto es lo suficientemente importante para merecer que se le destaque.

Como Martin Lipset ha demostrado, la legitimidad de las nuevas instituciones depende crucialmente de su efectividad. La legitimidad implica la capacidad de una institución de engendrar y mantener la creencia de que es la más apropiada para las tareas que se le han asignado. En tanto un sistema

político tradicional puede sobrevivir aún si se desempeña menos que óptimamente, una crisis seria puede desarrollarse si un sistema político nuevo, o una organización nueva, es incapaz de producir los resultados esperados por los principales grupos sociales. En otras palabras, la efectividad es particularmente importante para las nuevas instituciones precisamente porque les da el tiempo necesario para que la lealtad y la legitimidad se desarrollen. En tanto que la efectividad prolongada –la cual hoy en día significa primariamente un nivel satisfactorio de crecimiento económico– pueda dar legitimidad a un nuevo sistema de gobernanza, una interrupción de la efectividad por un largo periodo pondrá en riesgo incluso la estabilidad de un sistema legítimo (Seymour, 1960) El error de los neofuncionalistas fue suponer que las ventajas de las instituciones supranacionales, en relación con sus homólogas nacionales, son como para garantizar su efectividad, y por lo tanto una transferencia progresiva de lealtad y legitimidad del nivel nacional al supranacional. No se dieron cuenta que el método por el que abogaban –perseguir la integración política “a escondidas”, es decir, bajo el pretexto de la integración económica– estaba destinado a provocar el desplazamiento del objetivo, y por lo tanto, la ineficacia sistémica, con todas las consecuencias antes mencionadas.

Una consecuencia importante de la decepción con los resultados del enfoque (NEO) funcionalista es la tendencia en aumento, no sólo en Europa sino también internacionalmente, en confiar menos en los “mini-gobiernos” supranacionales y más en las redes transnacionales. De hecho, los acuerdos de tipo red ya se han mencionado anteriormente en este documento. Organizaciones internacionales tales como la ISO y el Codex Alimentarius operan en la práctica como redes transnacionales de reguladores nacionales. Su creciente importancia respalda la

afirmación de que en el largo plazo los acuerdos descentralizados superarán a los “mini-gobiernos” por los que abogaban los neofuncionalistas. Las condiciones bajo las cuales dichas redes pueden operar efectivamente es el tema de la siguiente sección.

REDES TRANSNACIONALES

Las redes que incluyen actores públicos y privados, grupos públicos y de intereses especiales, y diferentes representantes de la sociedad civil, son consideradas instituciones típicas de los nuevos modos de la gobernanza. De hecho, algunos autores consideran el predominio de los acuerdos de red como el rasgo que distingue a la “gobernanza” del “gobierno” tradicional. Sin embargo, tal distinción, aún si fuera significativa en el nivel nacional, es irrelevante en el nivel internacional por la simple razón de que ahí no hay gobierno supranacional o global. Como ya se ha mencionado, la diferencia significativa en el nivel internacional está entre los acuerdos *supranacionales*, que implican una delegación de competencias de los gobiernos nacionales a organizaciones supranacionales independientes, a menudo autorizadas para tomar decisiones vinculantes; y los acuerdos *intergubernamentales*, en donde los gobiernos nacionales (y cada vez más también subnacionales) enfrentan los problemas de interés común directamente a través de sus propios agentes, en lugar de hacerlo a través de delegados o fiduciarios. Típicamente, estos agentes nacionales o subnacionales están organizados en redes transnacionales las cuales, por definición, no están estructuradas jerárquicamente. Muchas de esas redes son disueltas tan pronto como el problema por el que fueron creadas ha sido resuelto –o ha demostrado ser insoluble–. En algunos ámbitos de la política, sin embargo, las redes transnacionales se vuelven estables y sirven como el soporte institucional de los que la

literatura en Relaciones Internacionales llama *regímenes internacionales*. Los ejemplos más conocidos de dichas estructuras estables son las redes reguladoras transnacionales, que vinculan a reguladores y/o expertos de diferentes países. Las ya mencionadas ISO y la Comisión del Codex Alimentarius son ejemplos importantes. Otro ejemplo bien conocido es el IOSCO³, la Organización Internacional de Comisionados de Valores, con capítulos en todos los continentes, incluyendo África. A nivel regional (europeo), encontramos, en el sector de las telecomunicaciones, al *Grupo de Reguladores Independientes*, el cual surgió de las reuniones de los presidentes de diversas autoridades reguladoras nacionales; y el *Consejo de Reguladores Europeos de Energía*, establecido en el 2002, el cual se ve a sí mismo como un órgano coordinador independiente de las autoridades reguladoras nacionales. Su función principal es la difusión de ejemplos de “mejores prácticas”, utilizando para este propósito los foros europeos para la regulación de la electricidad y el gas.

Aún las agencias reguladoras europeas –operando en áreas tales como inocuidad de los alimentos, protección ambiental, seguridad en el transporte, concesión de licencias de nuevos fármacos, y salud y seguridad ocupacional– no han sido diseñadas para operar en aislamiento, o para reemplazar a los reguladores nacionales. Más bien, son los nodos centrales de redes incluyendo a las agencias nacionales y subnacionales, así como a organizaciones internacionales. Para que una red transnacional reguladora funcione adecuadamente varias condiciones tienen que ser satisfechas: un alto nivel de profesionalismo; un grado suficiente de independencia política; una filosofía reguladora ampliamente compartida; y una buena dosis de confianza mutua. Estas condiciones no se cumplirán des-

de el principio, pero la mera existencia de la red provee un entorno favorable para el desarrollo de las propiedades requeridas. Una ventaja importante de la red con respecto a organizaciones internacionales centralizadas es que los nodos de la red son agencias nacionales, y como tales están sujetas a los controles y requisitos normales aplicables a tales instituciones en el nivel nacional. Esto implica que la transparencia y la rendición de cuentas generalmente son mejor aplicadas en una red transnacional que en una organización internacional centralizada, la cual, por las razones explicadas en la sección *Centralización, información y desplazamiento del objetivo*, típicamente disfrutan de mucha mayor discrecionalidad. Del mismo modo, la arquitectura internacional de la red es más permeable a las influencias provenientes de la sociedad civil global, o al menos de una variedad de públicos nacionales.

Un riesgo que a menudo se destaca en la literatura es que una agencia nacional, aún si es parte de una red transnacional, puede ser muy dependiente, o estar fuertemente controlada, por su propio gobierno nacional. Este riesgo no puede ser pasado por alto, pero el mecanismo social de confianza y reputación –el cual puede ser bastante fuerte en una red de buen funcionamiento– provee medios importantes para resistir a las presiones políticas indebidas. Una agencia que se perciba a sí misma como parte de una red transnacional de instituciones que persiguen objetivos similares, más que como una pequeña parte de una burocracia nacional lidiando con una gran variedad de tareas, está más motivada a defender su política de compromisos y/o las normas profesionales en contra de las influencias externas, y a cooperar lealmente con los otros miembros de la red. Esto debido a que los ejecuti-

► ³ International Organization of Securities Commissions-IOSCO, Organismo Internacional de Comisiones de Valores, N. del T.

vos de las agencias tienen un incentivo para mantener su reputación a los ojos de los otros miembros de la red. Un comportamiento no profesional o motivado políticamente podría comprometer su reputación internacional y hacer que la cooperación se vuelva más difícil en el futuro. Usando la terminología de Alvin Gouldner (1957-58) podríamos decir que una red transnacional crea un entorno favorable para la transformación de los administradores nacionales de administradores o expertos “locales” –que tienen primariamente una orientación nacional o subnacional– a administradores “cosmopolitas”, los cuales es más probable que adopten una orientación con referencia a un grupo internacional.

En un mundo globalizante esta orientación “cosmopolita” de los reguladores nacionales y, más en general, de los administradores públicos se vuelve cada día más importante. Un número creciente de funciones gubernamentales requieren de una cercana coordinación entre los niveles nacional, subnacional e internacional, sea en el contexto de redes transnacionales formales o de órganos internacionales, tales como la ISO o la Comisión del Codex Alimentarius, las cuales, como sabemos, también operan en forma de red. Por lo general, las normas y reglas producidas por tales redes son voluntarias –no son jurídicamente vinculantes, y son generalmente producidas por el consenso de los participantes– pero esto no necesariamente es una desventaja: las normas voluntarias son usadas solo en la medida en que la gente las encuentra útiles, y en este sentido responden a la demanda del mercado.

Las redes juegan un papel particularmente útil como un modo de regulación conocido como *regulación por información*. Es hasta ahora un lugar común que la política pública es cada vez más dependiente de información relevante, oportuna, y especialmente creíble. En ningún otro lado esta dependencia es tan fuerte como en el

área de la regulación social –protección ambiental y al consumidor, regulación de riesgos, salud y seguridad ocupacional– en donde los hacedores de políticas enfrentan a menudo problemas en la frontera del conocimiento científico y técnico. Además de esta visión instrumental de la información como un insumo importante en el proceso de la política, sin embargo, otro punto de vista está emergiendo, de acuerdo con el cual la información puede de hecho *constituir la política*: la provisión de información apropiada es la política, aunque sea contingente o provisional. Una situación en donde una estrategia de información parece más apropiada que la regulación directa es cuando los riesgos sanitarios que presentan algunos químicos industriales nuevos no son completamente entendidos. En tales casos es difícil establecer normas obligatorias de exposición que logren un balance razonable entre el riesgo y el costo del control. Así, aún si la regulación directa, vinculante, es en última instancia una solución preferible, tiene sentido utilizar el etiquetado, las advertencias, y otras formas de comunicación de los riesgos como una medida protectora interina, en espera de la realización de análisis científicos y económicos más detallados. Naturalmente, la información que represente el consenso de una red transnacional será generalmente más creíble que la información producida por una única autoridad nacional reguladora.

Una justificación importante para la regulación pública de las actividades económicas es la existencia de fallas en la información –el hecho de que el mercado no siempre provee el tipo o la cantidad de información–, por ejemplo en lo concerniente a riesgos potenciales, que los consumidores, trabajadores o inversionistas necesitan para tomar decisiones racionales. Como se acaba de argumentar, sin embargo, la regulación pública no tiene que tomar la forma de normas obligatorias, ni siquiera a nivel nacional. El aumento de la crítica a las

normas obligatorias, particularmente en la regulación del riesgo, refleja un desencanto más general con la eficacia de los instrumentos normativos y administrativos del tipo “mando-y-control”. Los actuales desarrollos económicos, políticos y tecnológicos tienden a reducir drásticamente la eficacia, y por tanto también a erosionar la legitimidad de los instrumentos de política coercitiva. Un factor particularmente importante en la pérdida de eficacia y legitimidad de los instrumentos coercitivos es la creciente apertura de las fronteras nacionales. La creciente interdependencia económica, financiera, ecológica y política entre las naciones tiene el efecto de debilitar el impacto de las acciones de política en el país de origen, al tiempo que fortalece su impacto en otros países. Así, la política nacional está cada vez más proyectada fuera de las fronteras nacionales pero puede alcanzar sus objetivos ahí sólo si es creíble. Una preocupación primordial de los gobiernos hoy en día es si sus políticas monetarias, fiscales, incluso sociales serán persuasivas con los inversionistas internacionales. Con el libre movimiento de capitales, sin embargo, aún los inversionistas nacionales tienen que ser persuadidos puesto que ya no pueden ser obligados a invertir en su país. En breve, el intercambio tradicional entre mando y persuasión –en el pasado, una política carente de credibilidad podía hacerse cumplir por medios coercitivos, tal y como una moneda casi sin valor podía hacer una oferta legal mediante un decreto legislativo– está siendo radicalmente alterado por la creciente permeabilidad de las fronteras nacionales.

Además la creciente complejidad de la política pública tiende a erosionar la eficacia de las técnicas tradicionales de “mando-y-control” de las burocracias públicas. Apenas hasta muy recientemente la mayoría de las tareas emprendidas por los gobiernos nacionales y subnacionales eran lo suficientemente simples para ser organizadas a lo largo

de líneas jerárquicas tradicionales. Una vez que el programa era promulgado, los detalles de su operación podrían ser formulados y los comandos apropiados serían expedidos por los centros de mando altamente centralizados. En contraste, la característica individual más importante de las nuevas formas de política pública, por ejemplo, en la regulación económica y social, es que su éxito depende de afectar las actitudes, hábitos de consumo o patrones de producción de millones de individuos y cientos de miles de empresas y unidades locales de gobierno. Las nuevas tareas son difíciles, no sólo porque tratan con asuntos científicos y tecnológicamente complicados, sino más aún porque su objetivo en última instancia es la modificación de expectativas y comportamientos individuales. Es mucho más probable que la evidencia creíble y la persuasión logren los objetivos de dichas políticas que los mandos y los controles (Majone, 1997).

En suma, el cambio a modos de formulación de políticas y regulación basados en la información y la persuasión, más que en el “mando-y-control”, deben ser vistos como parte de una nueva apreciación del papel de la política pública y la administración pública en un mundo cada vez más complejo e interdependiente. Dicha nueva apreciación es por supuesto el objetivo de la importante contribución de Luis Aguilar a la literatura sobre la gestión pública (Aguilar, 2006). Visto en esta perspectiva, la emergencia de redes transnacionales parece ser la extensión natural de tendencias ya bastante evidentes en los niveles nacional y subnacional. Además la aparente debilidad de tales redes cuando se les compara con el enfoque tradicional de “mando y control” –por ejemplo, su dependencia en normas no obligatorias y en una “legislación blanda”, es decir, reglas que no son jurídicamente vinculantes– resulta ser, por así decirlo, una bendición encubierta. Privados de los plenos poderes de una autoridad nacio-

nal, y por ende incapaces de basarse en la coerción, las redes transnacionales pueden lograr credibilidad, y en última instancia legitimidad, sólo por la calidad de los servicios que proveen.

ACCOUNTABILITY EN UN MUNDO GLOBALIZANTE

En las democracias constitucionales los administradores públicos son responsables ante la ley y sus superiores jerárquicos, quienes a su vez son responsables ante los líderes políticos electoralmente responsables. En los regímenes democráticos, por lo tanto, la accountability (Majone, 2002) a los votantes, o de sus representantes electorales, es la principal forma de la accountability o de rendición de cuentas –el único tipo de responsabilidad política que puede proporcionar la plena legitimidad democrática. Sin embargo, por razones que no pueden ser adecuadamente discutidas aquí, pero que he analizado en una serie de publicaciones, incluyendo un largo artículo en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, la democracia no puede florecer en el plano internacional, así como no puede haber un súper Estado internacional– al menos no en el futuro previsible. Al mismo tiempo, existe una sociedad civil cada vez más activa la cual plantea preguntas que ya no pueden ser eludidas o ignoradas. Esto significa que el problema de la accountability pública en el plano internacional debe ser concebido en términos nuevos –términos que no dependan de procesos e instituciones disponibles sólo en el nivel nacional–. Primero, seamos claros en lo que se entiende por el término “accountability”. Hasta no hace mucho este término era

usado con poca frecuencia, e incluso al día de hoy no tiene una traducción exacta en muchos idiomas. En las lenguas romances (español, francés, italiano, etc.), por ejemplo, el término equivalente más cercano es “responsabilidad”, el cual sin embargo, tiende a tener un ámbito de aplicación más estrecho que el término anglo-sajón⁴.

¿Qué queremos decir, entonces, por “accountability”? He comentado que el término es de origen anglosajón, pero ha sido correctamente señalado que el origen es de hecho anglonormando. De acuerdo a los académicos que han investigado esta cuestión, las raíces del concepto contemporáneo pueden ser rastreados hasta el reino del Rey Guillermo I, en las décadas posteriores a la conquista normanda de Inglaterra de 1066. En 1085 Guillermo requirió a todos los propietarios de su reino hacer un *recuento* de lo que poseían. Estas propiedades fueron valuadas y catalogadas por agentes reales en los llamados Domesday Books. Este censo no se llevó sólo con fines impositivos, también sirvió para establecer los cimientos del gobierno real. Ya para principios del siglo XII, los asentamientos normandos habían evolucionado en una monarquía altamente centralizada que era gobernada a través de auditorías centrales y entrega semestral de cuentas. En los siguientes siglos, el término “accountability” perdió lentamente su conexión etimológica con sus orígenes de teneduría de libros. Más aún, con la propagación de la democracia el término dejó de referirse a los soberanos pidiendo cuentas a sus súbditos, sino al contrario: son ahora las autoridades quienes son llamadas por los ciudadanos a rendir cuentas.

► ⁴ La traducción al español del término “accountability” es aún un proceso en marcha. Durante mucho tiempo –en ausencia de una traducción exacta– se utilizó el término anglosajón sin traducción. Hasta apenas recientemente el término “accountability” es empleado en la literatura en español como “rendición de cuentas”. En la nueva gestión pública también se le traduce como “responsabilización”. Hemos optado por conservar el uso del término en inglés. N. del T.

Así, en años recientes la función tradicional de teneduría de libros de la administración pública ha evolucionado a una forma de rendición de cuentas más amplia. Este cambio de la responsabilidad financiera a la rendición de cuentas pública ha sido equiparada con un desarrollo análogo de ciertas áreas de la nueva gestión pública, tales como la noción de la rendición de cuentas por resultados, o conceptos relacionados tales como la transparencia, el ciudadano como cliente, revisiones de desempeño, etc. (para un excelente y actualizada discusión de la nueva gestión pública el lector debe referirse a Aguilar (2006), especialmente el capítulo II. En la actualidad, algunos autores tienden a utilizar el término *accountability* casi como sinónimo de buena gobernanza, pero este uso tan amplio priva al término de su utilidad analítica. También es importante no confundir el concepto general de *accountability* con otros conceptos distintos, aunque relacionados, como transparencia, democracia, eficiencia, capacidad de respuesta, o responsabilidad (en el sentido legal). La “*accountability* democrática”, por el contrario, debe ser entendida como una dimensión particular o un aspecto concreto del concepto general, una dimensión extremadamente importante en algunos contextos, pero que puede ser insuficiente, o al menos inaplicable, en otros contextos, por ejemplo en los niveles internacional o supranacional. Para nuestros propósitos es suficiente pensar en el concepto *accountability* como una relación entre un actor (individual o institucional) y un conjunto o foro (que incluye generalmente varios grupos distintos), en la cual el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, los miembros de la asamblea pueden plantearle preguntas y evaluar las respuestas dadas por el actor, y éste puede enfrentar consecuencias, formales o informales (Bovens, 2007).

Como ya se ha sugerido, el alcance de este documento no permite una discusión plena de las razones por las cuales la democracia representativa, como la conocemos en el plano nacional, no puede existir en el plano internacional. Sin embargo, si aceptamos el hecho de que un gobierno mundial es, hoy en día y en el futuro próximo, una idea utópica, entonces comenzamos a entender por que nuestra nación de democracia representativa no puede ser extrapolada del nivel nacional al internacional. No hay una razón *lógica* para excluir la posibilidad de alguna clase de democracia supranacional, pero sería difícil para nosotros reconocerla como tal, así como sería imposible para los antiguos griegos aceptar nuestra democracia representativa como una extensión legítima del único tipo de democracia que ellos conocieron –la democracia directa–, en donde todos los ciudadanos estaban directamente involucrados en todas las actividades públicas: no sólo en la legislación, sino también en la toma de decisiones judiciales y en la administración. No existe una democracia global, pero existe una sociedad civil global y, al interior de ésta, existe una opinión pública cada vez más activa. Es por esto que es especialmente urgente desarrollar una especie de sustituto de la democracia global, y el sustituto más cercano parece ser una noción de *accountability* suficientemente amplia y flexible.

Nuestras nociones y métodos de *accountability* actuales están basados en la experiencia recogida en el plano nacional, luego entonces están siempre expuestos al riesgo de estar limitados, o fuertemente influenciados, por la forma más importante de *accountability* en los estados democráticos, denominada “*accountability* a los votantes” o “rendición de cuentas a los votantes”. La identificación de la “*accountability*” con la “rendición de cuentas democrática” es probablemente la razón principal por la cual mucha gente aboga

por la extensión de la democracia en el plano internacional, pero como ya se sugirió, es difícil ver cómo los modelos nacionales de la democracia podrían extrapolarse a niveles más elevados de gobernanza. Afortunadamente, existen formas robustas de *accountability* que no necesariamente dependen de la existencia previa de instituciones democráticas de pleno derecho. Después de todo, aún en el plano nacional el camino más simple y efectivo de mejorar la *accountability* es requerirle a los tomadores de decisiones, sean públicos o privados, que den las razones que motivaron sus decisiones. El requisito de explicar las razones, como la revisión judicial, la participación pública y el debate, la revisión de pares, el voto de los accionistas y otros mecanismos de gobernanza corporativa, los análisis políticos, y así sucesivamente. Así, como Martin Shapiro ha argumentado, es más probable que el administrador obligado a dar cuentas tome decisiones más razonables que las que de otro modo tomaría, y está más sujeto a la observancia general. Una cultura cívica en la cual el requerimiento de presentar razones está firmemente arraigado puede contribuir en gran medida a asegurar que todos los tomadores de decisiones asuman responsabilidad por sus acciones y omisiones. En suma, es importante tener en cuenta que el concepto de *accountability* tiene muchas dimensiones, de las cuales la “rendición de cuentas democrática” es sólo una, aunque muy importante. En otras palabras, a pesar de la importancia del desarrollo histórico de las ideas modernas de la responsabilidad pública, la *rendición de cuentas democrática* está lejos de los agotadores requerimientos actuales de presentar razones.

Los bancos centrales y las autoridades reguladoras políticamente independientes son ejemplos de instituciones en donde la *accountability* ha sido deliberadamente separada del concepto de responsabilidad a los votantes o a los representantes electos. Estos y otros

ejemplos de organismos políticamente independientes (por ejemplo, los tribunales de justicia) nos recuerdan que, aún en el plano nacional, no podemos reducir la accountability a un proceso lineal, unidimensional; como tampoco podemos esperar que los mismos criterios apliquen a los diferentes niveles de gobernanza. Como mínimo, se debería pensar en términos de los *vectores de la accountability* –en donde las diferentes entradas denoten las diversas instituciones y grupos que, en una asamblea o foro determinado, tienen el legítimo derecho a recibir explicaciones y cuentas y de los espacios de accountability, correspondientes a los foros en los diferentes niveles de la gobernanza. En cada nivel de gobernanza –nacional/subnacional; supranacional/regional; internacional/global– y a lo largo de cada dimensión de accountability, la calidad de las cuentas dadas por los administradores depende de la calidad de las normas desarrolladas por los legisladores, los dirigentes políticos, los tribunales, la opinión profesional y, no por último, de la cultura política de un país determinado. En la era de la globalización el administrador público debe no sólo volverse “cosmopolita” a fin de trabajar de una manera más eficaz a través de las fronteras nacionales; él o ella deben también aprender a dominar una “tecnología de la accountability” más sofisticada la cual es requerida por una opinión pública

internacional cada vez más influyente. Como la distinción entre políticas nacionales y políticas internacionales se vuelve cada vez más evanescente, esta nueva tecnología –la habilidad para producir los argumentos apropiados para las diferentes audiencias (directores políticos, medios de comunicación, expertos, pares profesionales, grupos de interés, ONG, etc.)– se volverá una herramienta cada vez más importante de la nueva gestión pública.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (2006), *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- BALASSA, Bela (1961), *The Theory of Economic Integration*, Homewood, Illinois, Richard D. Irwin Inc, 1961.
- BHAGWATI, Jagdish (1996), *The Theory of Preferential Trade Agreements: historical evolution and current trends*, American Economic Review 86/2, pp. 82-87.
- BOVENS, Mark (2007), “Analysing and Assessing Accountability A Conceptual Framework”, *European Law Journal*, vol. 13, núm. 4, July, pp. 447-468.
- ETZIONI, Amitai (1964), *Modern Organizations*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall.
- HOWARD JACKSON, John (1999), *The World Trade Organization: Constitution and Jurisprudence*, Londres,

The Royal Institute for International Affairs.

- KAHLER, Miles (1995), *International Institutions and the Political Economy of Integration*, Washington, D.C, Brookings Institution, pp. 122-123.
- MAJONE, Giandomenico, *Evidence, Argument & Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press.
- (2005), *Dilemmas of European integration: the ambiguities and pitfalls of integration by stealth*, New York, Oxford University Press.
- (2002), “Integración económica internacional, autonomía nacional, democracia trasnacional: ¿una trinidad imposible?”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XLV, núm. 184, enero-abril, pp. 51-102.
- MAYHEW, David R. (1974), *Congress: the electoral connection*, New Haven, Yale University Press.
- ORTEGA Y GASSET, José (1998), *La rebelión de las masas*, Madrid, Editorial Castalia, p. 233.
- SEYMOUR, Martin Lipset (1960), *Political Man: The Social Bases of Politics*, Garden City, NY, Doubleday and Company, Inc.
- SYKES O., Alan (1995), *Product Standards for Internationally Integrated Goods Markets*, Washington DC, Brookings Institution.

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D