

# LA GOBERNANZA DE LAS MÚLTIPLES PARTES INTERESADAS: LA OFENSIVA CORPORATIVA HACIA UNA NUEVA FORMA DE GOBIERNO GLOBAL

*Harris Gleckman*



## Resumen

La Iniciativa de Rediseño Global (Global Redesign Initiative) del Foro Económico Mundial es quizá el mejor reflejo de cómo las corporaciones y otras élites imaginan el futuro de la gobernanza. Reclama marginar la toma de decisiones intergubernamental y sustituirlo por un sistema de gobierno de múltiples partes interesadas (*multi-stakeholder*). Pero, ¿qué significa eso para la democracia, la transparencia y el Estado de derecho?

### NOTA SOBRE LA ILUSTRACIÓN

*Hay millones de pequeños campesinos que producen la mayor parte de la comida del mundo, pero que se ven confinados a menos del 25 por ciento de las tierras globales de cultivo. Un enfoque de múltiples partes interesadas pero encabezado por grandes empresas está dando lugar a toda una serie de grupos autoelegidos a escala internacional, que están desarrollando propuestas e invirtiendo en proyectos que exacerban estas tendencias.*

Azuzado por las incertidumbres de estabilidad de la globalización, en 2009 el Foro Económico Mundial (FEM) reunió a un grupo internacional de expertos para que formulara un nuevo sistema de gobierno global. Este proyecto estuvo impulsado por tres consagrados líderes del FEM, Klaus Schwab, su presidente ejecutivo, Mark Malloch-Brown, entonces su vicepresidente; y Richard Samans, su director ejecutivo. Uno de los conceptos que propuso el FEM para su adecuadamente denominada Iniciativa de Rediseño Global es un sistema de gobierno de múltiples partes interesadas como sustitución parcial al mecanismo intergubernamental de toma de decisiones.<sup>1</sup>

A lo largo de los 18 meses del programa IRG, FEM creó 40 Comités de Agenda Global y entidades del sector industrial para diseñar un abanico de propuestas de gobierno por temas específicos. Cada comité estaba compuesto por una mezcla de representantes corporativos, académicos, gubernamentales, religiosos, del mundo del espectáculo y de la sociedad civil.<sup>2</sup> Su informe de 600 páginas se centra en estas propuestas temáticas, además de una serie de ensayos sobre políticas y principios organizativos que perfilan el marco del FEM para un sistema de gobierno de múltiples grupos de interés. Lo que es ingenioso y preocupante es que la propuesta del FEM no necesita la aprobación o desaprobación de ninguna institución intergubernamental. En ausencia de cualquier acción intergubernamental, la transición informal al nuevo esquema como recambio parcial al multilateralismo puede, sencillamente, ocurrir.

Este informe también se basa en las tres décadas del FEM como organizador de una serie de encuentros anuales de la élite global y de conferencias regionales de múltiples partes interesadas. En los últimos 20 años en la arena intergubernamental, las consultas a grupos de interés han ido ganando apoyo como marco para unir a diversas partes para desarrollar enfoques comunes ante los diversos desafíos contemporáneos globales y a presentar proyectos de desarrollo estimulantes. En 1992 en la Conferencia de la Tierra de Río, por ejemplo, la Agenda 21 reconocía nueve grupos “no estatales” diferenciados, llamados en la jerga de la ONU “Grupos Maine”. Estos grupos eran capaces de involucrarse oficialmente en su propio nombre o como parte de un grupo de múltiples partes

interesadas en el proceso de Río y posteriormente en la Comisión de Desarrollo Sostenible y el Foro Político de Alto Nivel.

A lo largo de estas dos décadas han empezado a operar también en varias instancias grupos de múltiples partes interesadas. Algunos ejemplos son el Consejo de Administración de la Marina, el Consejo de Administración Forestal, el Fondo Global de Lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, y el Proceso de Kimberley sobre diamantes extraídos en zonas de conflicto. Cada una de estas organizaciones sectoriales tiene una configuración distinta a los participantes de las corporaciones, los gobiernos y la sociedad civil:<sup>3</sup> cada uno de ellos tiene un procedimiento diferente para fijar sus términos de referencia, sus normas de para toma y de aprobación de declaraciones políticas son distintas y adoptar; y cada uno ha logrado un nivel de éxito diferenciado.

La definición de éxito es aquí, obviamente, crucial. El Proceso de Kimberley ha “resuelto” su problema original, pero está claramente dividido internamente; El Fondo Global ha cosechado éxitos para la salud global, pero también ha puesto en cuestión la legitimidad de la Organización Mundial de la Salud (OMS); el Consejo de Administración Forestal ha transformado una porción significativa del mercado global de madera, pero ha luchado por mantener vivo su sistema de gobierno;<sup>4</sup> y el Fondo Cooperativo del Secretario General de la ONU se alinea explícitamente con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque, sin embargo, no permite ninguna supervisión intergubernamental explícita.

Hasta 2007, un estudio multilateral impulsado por varios gobiernos sobre la gobernanza global resumió los distintos propósitos de las actividades de múltiples grupos de interés de la siguiente forma:

Muchas de las pasadas iniciativas trataban de demostrar que la cooperación de múltiples partes interesadas, que reúne a representantes de gobiernos, sociedad civil, sector privado, organizaciones religiosas, academia y medios de comunicación, puede adoptar una variada gama de expresiones y contribuir al gobierno global y a la resolución de los problemas de varias formas: [pueden] ayudar a ampliar los debates y a identificar necesidades

públicas globales... introducir el elemento de cuestión de interés global en las negociaciones intergubernamentales, junto al tradicional interés nacional... ayudar a superar situaciones de punto muerto en arenas políticas altamente conflictivas... y recoger y diseminar conocimiento reuniendo a actores con diferentes visiones y enfoques de los problemas.<sup>5</sup>

Actualmente, en cualquier espacio de las relaciones internacionales surgen llamamientos para nuevos grupos de múltiples partes interesadas. Miembros de la OCDE quieren que estos grupos implementen los Objetivos de Desarrollo Sostenible —sucesores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)—; el Consejo de Seguridad de la ONU aboga por partenariados público-privados (PPP) en zonas de guerra; los países desarrollados esperan que los ODM provean 100.000 millones de dólares al año para cuestiones relacionadas con el clima; la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) considera las asociaciones con el sector privado arreglos institucionales clave para implementar lo que, de hecho, es una convención intergubernamental; el Secretario General de la ONU patrocina las asociaciones ONU-empresas para proveer energía para todos;<sup>6</sup> y los países desarrollados y en desarrollo apelan a los ODM para solventar problemas “técnicos” con los flujos de capital a los países en desarrollo.

*Lo que el FEM propone es tomar esos intentos anteriores de compromiso de múltiples partes interesadas y elevarlos a un sistema “de gobierno de múltiples grupos de interés”.*

Lo que el FEM propone es rescatar los anteriores intentos de compromiso de múltiples partes interesadas y elevarlos a un sistema “de gobierno de múltiples grupos de interés”. No está solo en este objetivo. Como se ha señalado antes, varios organismos de la ONU han hecho recomendaciones para institucionalizar los PPP globales. Existen, sin embargo, profundas diferencias entre la consulta a múltiples partes interesadas y el gobierno de múltiples grupos de interés, algunas de las cuales quedan diluidas por un uso impreciso de los términos “múltiples partes interesadas” y “asociación”.

Existen grandes diferencias de visión entre los gobiernos y la ciudadanía sobre si los ODM son casi ángeles que pueden proporcionar todo, o si son inherentemente peligrosos porque la rentabilidad o la eficacia empresarial no debe ser una condición necesaria para “solucionar” una crisis global. Pero incluso a pesar de esta divergencia de visiones, para los ODM una cosa es abogar por una posición (por ejemplo, presionar a las organizaciones intergubernamentales) o asesorar a los gobiernos,<sup>7</sup> y otra muy distinta cuando el formato de consulta de múltiples partes muta en un sistema de gobierno de múltiples grupos interesados que silenciosamente, o no tan silenciosamente, adopta otra forma de “resolver” un problema global.

La frustración con las deficiencias de los gobiernos, ya sea a nivel bilateral, regional o multilateral, ha llevado a una serie de organizaciones de la sociedad civil a optar por “negociar” directamente con las corporaciones multinacionales dominantes que rigen en su sector, y cuando esas “negociaciones” dan lugar a un programa conjunto generan arreglos de gobierno institucionales para implementar los resultados. El liderazgo de esas organizaciones de la sociedad civil, que a menudo incluyen a destacadas personas de la academia, se dan cuenta con incomodidad de que esas colaboraciones pueden significar compromisos con “el diablo”, pero aprecian que hay oportunidades limitadas de acción efectiva si trabajan exclusivamente con los gobiernos y el sistema de Naciones Unidas.

Sin embargo, la proliferación de los arreglos de gobierno de múltiples partes interesadas ha ganado credibilidad sin un análisis profundo de las consecuencias democráticas y políticas de estos entes. Para el público general, y particularmente para las comunidades de base afectadas directamente por los asuntos que el mecanismo trata de abordar, no es sorprendente que la noticia de que anuncio de que una nueva plataforma de múltiples partes interesadas está haciéndose con el liderazgo en los asuntos globales sea acogida con una buena dosis de escepticismo y ansiedad.

Buena parte de esta incomodidad viene del reconocimiento de que hay una asimetría de poder al “trabajar con” corporaciones multinacionales y la variedad de formas y estructuras gubernamentales utilizadas por los mecanismos de múltiples grupos de interés. Y está el reconocimiento obvio que cualquier acuerdo con las corporaciones multinacionales sobre un asunto global tiene el potencial de desplazar aún más a los gobiernos y al sistema internacional como líderes de referencia en la gobernanza global. Desde la perspectiva del FEM, este evento es, de hecho, un resultado positivo. El primer paso de la transformación propuesto en el informe de la Iniciativa de Rediseño Global es:

Redefinir el sistema internacional como elemento que constituye un régimen multifacético más amplio de cooperación global en el que los marcos legales intergubernamentales y sus instituciones están encastradas en un todo, aunque no son el único componente, y a veces no el más importante.<sup>8</sup>

En cualquier caso, sencillamente no hay reglas claras para los mecanismos de múltiples partes interesadas sobre transparencia, responsabilidad, resolución de disputas y representación, elementos clave aceptados como principios básicos para un proceso de gobierno global legítimo.

## La visión del Foro Económico Mundial sobre partes interesadas y múltiples grupos de interés

Demos un paso atrás y examinemos las definiciones y supuestos clave del FEM sobre democracia global. Para esta organización, el concepto de múltiples partes interesadas se centra en las corporaciones, con las otras partes actuando como asociadas a las corporaciones. Como el fundador del FEM, Klaus Schwab, señalaba en 1971 y ha reiterado en el libro conmemorativo de los 40 años de la organización en 2010,<sup>9</sup> la “dirección de la empresa moderna debe servir a todas sus partes interesadas, actuando como su fideicomisario encargado de conseguir un

*El sistema multilateral existente de Estados-nación es fundamentalmente diferente a un marco que pone a las corporaciones multinacionales en el centro del poder.*

crecimiento sostenido a largo plazo y la prosperidad de la compañía". El concepto se ilustra con un gráfico que sitúa a la empresa en el centro con óvalos de arriba a abajo donde se lee: "accionistas (propietarios)", "acreedores", "clientes", "economía nacional", "gobierno y sociedad", "suministradores" y "colaboradores".

Los tres elementos cruciales de lo que el FEM llama múltiples "partes interesadas" se contemplan aquí. Primero, que las estructuras de las múltiples partes interesadas no significan papeles iguales para todas ellas. Segundo, que la corporación está en el centro del proceso. Y tercero, que la lista de múltiples partes interesadas del FEM se refiere principalmente a aquellos con vínculos comerciales a la compañía: clientes, acreedores, suministradores, colaboradores, propietarios y economías nacionales. El resto de las partes potenciales se agrupa de forma conjunta como "gobierno y sociedad". Resaltar que en este enfoque a los mecanismos de múltiples partes, Schwarb no menciona nada sobre democracia.

El actual sistema multilateral de Estados-nación es radicalmente distinto al marco que sitúa a las corporaciones multinacionales en el centro del poder. Bajo la propuesta de FEM, la selección de los ejecutivos de multinacionales clave para la gobernanza de múltiples partes interesadas se efectuaría bien partiendo de la organización promotora (el informe Iniciativa de Rediseño Global, típicamente la FEM es citada como entidad convocante) o bien por auto selección de las prominentes compañías interesadas en gestionar un desafío global particular con otros asociados. El sistema de gobernanza "flexible" puede ser utilizado para reemplazar a los gobiernos cuando un grupo de ejecutivos de multinacionales decide que pueden ser eficaces en sus propios términos para abordar un desafío global.<sup>10</sup>

## De las consultas a múltiples partes al gobierno de múltiples grupos de interés

La propuesta del FEM consiste en elevar la reunión anual de Davos y los encuentros regional de múltiples partes, así como los variados formatos experimentales de gobernanza de múltiples partes en una



fórmula explícita nueva de gobernanza global. Los grupos de múltiples partes, los partenariados público-privados o coaliciones de voluntades y dispuestos, en las diversas denominaciones contenidas en el informe Iniciativa de Rediseño Global, se espera que tomen las riendas para abordar las cuestiones globales pendientes. No necesita esperar a que el sistema intergubernamental logre un consenso generalizado para actuar: aquellas multinacionales, países, entidades de la sociedad civil, instituciones académicas y partes de la ONU que comparten un enfoque común pueden tomar la responsabilidad de actuar. El sistema intergubernamental oficial puede delegar en estos consorcios, dar el reconocimiento de facto a un proceso de múltiples partes u otorgar la legalidad a posteriori por las acciones de un consorcio público-privado concreto.

Lo que no se ha dicho es que dejar el gobierno global en manos de unas organizaciones elitistas auto designadas y con intereses potenciales en la cuestión puede también correr el riesgo de minar la aceptación pública y la democracia.

Como explican los directores del proyecto de la Iniciativa de Rediseño Global:

Mientras que la experimentación con asociaciones individuales público-privadas y de múltiples partes se han multiplicado en la última década, incluyendo a muchas organizaciones internacionales, continúan desempeñando un papel en alza, incluso experimental, en el sistema internacional más que un papel sistemático. Para que esto cambie, los procesos de toma de decisiones y las estructuras institucionales necesitan adaptarse y quizá incluso reposicionarse fundamentalmente teniendo esto en mente.

## Cuestiones en juego

Esta nueva propuesta de gobernanza global ha recibido críticas en las reuniones oficiales de la ONU, a través de artículos académicos y en declaraciones de destacados miembros de la sociedad civil y los

movimientos sociales. En el debate actual se plantean ocho temas candentes relacionados con los grupos de gobierno global de múltiples partes interesadas: 1) cómo se eligen o se excluyen las categorías de actores; 2) cómo abordan las multinacionales el inherente equilibrio de poder entre actores; 3) quién selecciona a las organizaciones y personas que representan a cada categoría de participantes; 4) cuáles son los estándares correctos, si es que debe haber estándares, para seleccionar a los participantes institucionales apropiados para cada categoría; 5) cuáles son los términos de referencia de facto para los grupos; 6) de dónde proceden los fondos necesarios y cómo se gastan; 7) cuál es el proceso interno de toma de decisiones para el grupo de múltiples partes interesadas; y 8) cuáles son sus obligaciones internas.

Paso a elaboro en mayor profundidad estas ocho cuestiones.

## 1. Selección (y exclusión) de categorías de participantes

En el multilateralismo, los Estados-nación son el actor clave y central. Solo los gobiernos pueden votar, solo los gobiernos pueden designar representantes para asistir a reuniones oficiales, y solo los gobiernos pueden enviar convenciones para que sean ratificadas por sus parlamentos. En un arreglo de múltiples partes interesadas, la designación de actores clave es ambigua.<sup>11</sup> Un sistema para elegir las categorías de actores apropiadas para resolver una crisis global dada (como diferenciada de la selección de entidades intergubernamentales) no tiene precedentes en el multilateralismo, donde los gobiernos son los únicos agentes formales de toma de decisiones.

Las categorías de participantes en los grupos de múltiples partes ya existentes incluyen gobiernos (en los niveles nacional, regional y local), organizaciones de la sociedad civil (en los niveles internacional, regional y nacional), academia, grupos de género o que trabajan por otros derechos (como organizaciones de derechos de las mujeres o movimientos por los derechos de Lesbianas, Gay, Bisexuales y Transgénero, LGTB) empresas fabricantes y de servicios (como multinacionales, o pequeñas, medianas y micro empresas), pueblos indígenas, sindicatos, otras categorías del

Grupo Principal de Río y otros actores no estatales que de alguna manera son relevantes en un problema global determinado (p. ej., educadores, ciudadanía de la tercera edad, y vecinos y comunidades cercanas).

Como cada grupo de múltiples partes aborda un área de problemáticas diferente, la elección de categorías de participantes institucionales tenderá a variar sensiblemente. Hasta ahora, el proceso de selección tiende a volcarse hacia aquellos con un interés explícito en el resultado y otras categorías de asociados que probablemente comparten el enfoque del impulso de los grupos de múltiples partes. Esto significa que esas categorías de socios no son tan cooperativas con los impulsores y esas categorías a las que afectará negativamente el resultado probable de los grupos de múltiples partes están generalmente excluidas del proceso desde el inicio.

## 2. Equilibrar el poder entre categorías de actores de gobierno

Todas las categorías de actores en un sistema de gobierno de múltiples partes no son iguales. Actores estatales, no estatales y corporaciones tienen capacidades asimétricas para financiar su participación en los grupos de múltiples partes, diferentes niveles de modos distintos de negociar en un proceso, un conjunto diferente de capacidades técnicas y habilidades claramente diferentes para implementar o dificultar el resultado de un proceso de múltiples partes, donde los distintos actores compiten por el rol de liderazgo. En las propuestas de nueva gobernanza del FEM, el Estado no es más que otro actor entre muchos, y no necesariamente el principal agente.

*En las últimas décadas el sistema multilateral ha desarrollado vías estructurales para abordar parcialmente las asimetrías de poder entre los Estados-nación. Cualquier nuevo sistema de gobierno global debe ser considerado legítimo, ya que al sistema de la ONU le llevará probablemente muchas décadas concebir modos creíbles de equilibrar diferencias de recursos y poder inherentes entre categorías de actores de los grupos de múltiples partes.*

En los foros multilaterales se reconoce que las partes en un proceso de toma de decisiones necesitan tener un equilibrio geográfico, de género

y en términos de poder político relativo. Una definición sencilla de lo que constituye un grupo equilibrado aceptable se convierte en algo mucho más complejo en un proceso de múltiples partes. ¿Es necesario equilibrar la dimensión geográfica, de género y el acceso a recursos para participar con eficacia dentro de cada categoría, o a través de toda la participación en un grupo de múltiples partes específico?

En las últimas décadas el sistema multilateral ha desarrollado vías estructurales para abordar parcialmente las asimetrías de poder entre los Estados-nación. Cualquier nuevo sistema de gobierno global debe ser considerado legítimo, ya que al sistema de la ONU le llevará probablemente muchas décadas concebir modos creíbles de equilibrar diferencias de recursos y poder inherentes entre categorías de actores de los grupos de múltiples partes.

### 3. Una vez que se acuerdan las categorías, ¿quién selecciona a las organizaciones que representan a cada una?

En el multilateralismo existen reglas claras sobre cómo un gobierno designa a una persona embajadora o representante en una conferencia internacional. En un arreglo de gobernanza de múltiples partes, los representantes son raramente, si lo son alguna vez, designados por el consejo de la corporación, el comité de dirección de una organización no gubernamental o la junta de gobierno de una universidad para actuar en nombre de la institución. Más bien, en general son seleccionados por medio de un acuerdo informal personal por la organización patrocinadora. Por supuesto, hay miles o millones de organizaciones diferentes que pueden “representar” una categoría dada.

La tercera cuestión candente, entonces, es a quién se da la autoridad para elegir o aprobar qué organizaciones, empresas e instituciones se envía como representantes de cada categoría de los grupos de interés. La gama de entidades que actualmente se utiliza incluye una amplia diversidad de instituciones políticas. Hay grupos de múltiples partes creados por consorcios de multinacionales, por institutos afiliados a universidades, por organizaciones intergubernamentales y la Secretaría

de la ONU. Y hay grupos de múltiples partes que eran originalmente grupos consultivos multiparte que han mutado a organizaciones de gobernanza auto designadas.

Para el FEM, la secretaría selecciona a las organizaciones y personas que se invita a participar en la siguiente generación de los Comités de Agenda Global. Los 40 que había al inicio se han convertido en 69 Comités de Agenda Global operativos, seis meta-consejos y 11 consejos de foco regional.<sup>12</sup> El FEM selecciona los participantes de todos estos organismos.

#### 4. Estándares mínimos para la selección de personas representantes para cada categoría de participantes

Todas las multinacionales y todas las organizaciones de la sociedad civil, por nombrar dos categorías, no es que no sirvan, pero, ¿qué criterio se debe utilizar para seleccionar organizaciones apropiadas y legítimas para que participen en un sistema de gobernanza global o actúen con el sistema de la ONU? Las multinacionales incluyen de forma rutinaria criterios de este tipo en sus contratos con suministradores, diligencias debidas en las fusiones y evaluación de riesgos para los socios en negocios. Los criterios pueden incluir, por ejemplo, que la organización opere en conformidad con la Carta de Naciones Unidas y con los ampliamente aceptados principios de la ONU (como la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible) y no estar acusados de temas morales o financieros o de actuar contra una decisión del Consejo de Seguridad.

#### 5. Definir el problema/dimensión de un grupo dado de múltiples partes

El encuadre de una cuestión global se considera generalmente el primer paso en un proceso político. Los gobiernos a menudo invierten un tiempo considerable en negociar el vocabulario utilizado para plantear un asunto, lo que a veces termina en una larga resolución que refleja compromisos entre diversos puntos de vista. En otras ocasiones da lugar a una fase ambigua que mantiene abiertos temas complejos para futuras

negociaciones. La razón de esto es que el control sobre la definición del problema puede abrir la vía o plantear una restricción en el probable resultado del intento; y puede representar, implícita o explícitamente, un acuerdo sobre las obligaciones y expectativas de los participantes en el resultado final.

Por descontado, cualquier grupo puede definir una cuestión en su propio marco de referencia. Lo que la FEM propone es que cuando surgen cuestiones globales importantes en el horizonte político internacional, puede crearse rápidamente un grupo de múltiples partes interesadas para que se haga cargo de definir el problema, desgajando ese asunto del proceso multilateral. Pueden, si lo desea la multinacional que lo impulsa, delimitar la cuestión en un marco muy estrecho, o puede desde el inicio plantear el asunto de tal manera que una solución orientada al mercado sea la que se sitúe con más probabilidad como el “mejor” resultado.

## 6. Fuentes y usos de los fondos por y para los grupos de múltiples partes

La sexta cuestión para cualquier grupo de múltiples partes entraña gran complejidad y se relaciona con el flujo de fondos, esto es, qué institución o participante proporciona el dinero para financiar al grupo y qué institución o participante se espera que proporcione el dinero para llevar

a cabo las recomendaciones. Aquí el “dinero” es un término genérico que incluye pagos directos, recursos institucionales, capacidades organizacionales prestadas y gestión de los fondos.

La cuestión, pues, implica reconciliar las diferencias en el acceso al dinero entre los participantes y las expectativas políticas para los recursos generados internamente (p.ej., qué quieren financiar los participantes

más ricos) y los recursos externos (p.ej., qué recursos se esperan de las agencias gubernamentales, fundaciones o seguros corporativos).

*La mayoría de los grupos de gobernanza de múltiples partes opera con un alto grado de confidencialidad interna y vaguedad sobre sus normas de toma de decisiones.*

Grandes cuestiones requieren grandes dosis de capital, conocimiento y compromiso político. Contar con la legitimidad necesaria requeriría al menos claridad y buenas prácticas en relación a los principios clave de transparencia y contabilidad financiera, al tiempo que hace falta definir cómo medir varios tipos de “dinero” proporcionado para que puedan operar los grupos de múltiples partes interesadas e implementar los resultados de sus recomendaciones.

## 7. Procesos internos de toma de decisiones y relación con el Estado de derecho

En el sistema de la ONU hay un cuerpo de reglas bien desarrollado de los procesos de votación, de cómo las naciones más pequeñas o más débiles pueden implicarse en los asuntos con un sentido de equidad, e incluso en la resolución de disputas procedimentales. Estas reglas emanaron de 300 años de evolución de derecho internacional sobre las responsabilidades, obligaciones y compromisos de los gobiernos.

Un sistema de múltiples partes interesadas interrumpe esta historia.<sup>13</sup> No hay estándares de gobierno reconocidos sobre el proceso interno de toma de decisiones de los grupos de múltiples partes o que aclaren las obligaciones, compromisos y responsabilidades de estos nuevos “gobernadores”. ¿Qué ocurre, por ejemplo, con las responsabilidades de los estados cuando un grupo de múltiples partes logra hacerse con las riendas de un tema global concreto? ¿Asumen los grupos de múltiples partes y la sociedad civil alguna obligación o responsabilidad tradicionalmente asignada a los Estados-nación cuando empiezan a participar en el gobierno global?

La mayoría de los grupos de gobernanza de múltiples partes opera con un alto grado de confidencialidad interna y vaguedad sobre sus normas de toma de decisiones. Para los Comités de Agenda Global, por ejemplo, las agendas no son públicas, no digamos ya los resultados.

## 8. Obligaciones externas de los participantes

En el multilateralismo el resultado de una negociación generalmente incluye un conjunto de instrucciones a una institución internacional para que implemente el acuerdo, además de un mecanismo de financiación para proporcionar los recursos que permitan llevarlo a cabo, o una serie de compromisos de los gobiernos de que tomarán acciones para implementarlo. En la mayoría de los casos, se hace a través de un conjunto de procedimientos claro para informar a la capital del resultado del acuerdo, organizar la financiación de los presupuestos nacionales y, cuando es necesario, buscar apoyo a través de un proceso parlamentario.

En la gobernanza de múltiples partes, el tema candente es que no hay obligación para ninguno de los participantes de comprometer recursos que permitan implementar el resultado de un proyecto dado. Tampoco hay ninguna claridad sobre la forma que las deliberaciones ni cómo se comparten los resultados con el público global, o el grado en que cada agente está obligado a consultar a las bases a las que “representa”; tampoco el margen que el público tiene para cuestionar las propuestas de los grupos de múltiples partes o el papel que estos grupos pueden tener para obligar a los gobiernos y a otros actores a cumplir sus recomendaciones. El enfoque de inclusión/exclusión voluntaria es el componente esencial de la aproximación del FEM a la gobernanza global.

### Comentarios finales

En ninguna de estas áreas hay un libro de normas o ni siquiera claridad suficiente sobre las responsabilidades, obligaciones o compromisos en la legislación internacional. Este nuevo terreno de gobernanza global está construyendo sobre la marcha sus propias reglas o realizando sus actividades sin tener incluso ninguna consideración por las normas de procedimiento. Y, como se señaló anteriormente, un gran componente de las propuestas de gobernanza de múltiples partes de la Iniciativa de Rediseño Global pueden llevarse a cabo sin aprobación intergubernamental.



Las propuestas del FEM para la gobernanza de múltiples partes interesadas son un oportuno recordatorio de que necesitamos adoptar una nueva mirada sobre las actuales normas de compromiso en asuntos internacionales. Es el momento de dar cabida a un abanico más amplio de grupos sociales, en particular aquellos más afectados por la globalización, para repensar cómo debería funcionar el gobierno global.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos más poderosos crearon el Consejo de Seguridad de la ONU donde se reservaron asientos permanentes, y las instituciones de Bretton Woods, con poderes especiales de voto para sí mismos. Pocos años después, en 1948, la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, introduciendo principios que limitan el tratamiento de los estados hacia sus ciudadanos y expresan lo que los ciudadanos pueden razonablemente esperar de sus gobiernos.

Una asociación liderada por poderosos actores corporativos contemporáneos ha propuesto la próxima versión del sistema de gobernanza global. Como en la etapa posterior a la Segunda Guerra Mundial, los actores poderosos de hoy —las multinacionales— recomiendan cómo utilizar su poder para situarse en papeles de gobierno cruciales. Los gobiernos, a los que esta propuesta de gobernanza de FEM está puenteando, las organizaciones de la sociedad civil y otros grupos no estatales a los que se está invitando de forma selectiva al nuevo sistema de gobernanza pueden —y deberían— desempeñar un papel esencial en escribir las reglas de compromiso de las multinacionales y las normas para contener los peores efectos de la globalización.

En mi análisis hay cuatro opciones para controlar la tendencia hacia la gobernanza de múltiples partes interesadas que actúa fuera del multilateralismo. Una opción es proscribir la implicación de las multinacionales de la toma de decisiones globales y la implementación programática, como se hace en la convención sobre el tabaco;<sup>14</sup> una segunda opción es reconstruir el sistema de la ONU otorgando a la toma de decisiones en materia económica, social y medioambiental el mismo estatus legal obligatorio que el sistema de toma de decisiones en el

Consejo de Seguridad, de modo que el multilateralismo pueda gobernar la globalización; una tercera opción es reconocer legalmente el estatus de facto que tienen la sociedad civil y las multinacionales en la toma de decisiones global y diseñar una nueva institución global que incorpore un equilibrio político apropiado entre estos sectores, sustituyendo al sistema existente de la ONU basado en los gobiernos; y una cuarta opción es que los gobiernos adopten una nueva Convención de Viena que especifique las reglas por las que pueden operar los grupos de múltiples partes interesadas como una sección anexa del multilateralismo.



*Harris Gleckman es miembro sénior en el Center for Governance and Sustainability de la Universidad de Massachusetts, Boston, y director de Benchmark Environmental Consulting. Gleckman es doctor en Sociología por la Universidad de Brandeis. Trabajó en el Centro de Corporaciones Transnacionales de la ONU, fue jefe de la oficina en Nueva York de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y uno de los primeros miembros de la Conferencia de Monterey sobre Financiación del Desarrollo.*

*Traducción: Nuria del Viso*

## Notas

1. Para más información sobre los antecedentes del Proyecto de la Iniciativa de Rediseño Global, véase Harris Gleckman (2012). *Readers' Guide: Global Redesign Initiative*, publicado en línea por el UMass-Boston Center for Governance and Sustainability. [www.umb.edu/gri](http://www.umb.edu/gri)
2. Para una descripción exhaustiva de los 700 participantes en la Iniciativa de Rediseño Global, véase el capítulo 2 de *Readers' Guide...* [https://www.umb.edu/gri/participation\\_in\\_the\\_design\\_of\\_wefs\\_new\\_governance\\_model](https://www.umb.edu/gri/participation_in_the_design_of_wefs_new_governance_model)
3. Para una tipología de diferentes estructuras de los grupos de múltiples partes interesadas, véase el Anexo 3 de *Readers' Guide...* [https://www.umb.edu/gri/annexes/annex\\_c\\_forms\\_of\\_multistakeholderism](https://www.umb.edu/gri/annexes/annex_c_forms_of_multistakeholderism)
4. Véase [https://www.academia.edu/2602980/The\\_Politics\\_of\\_Multi-Stakeholder\\_Initiatives\\_The\\_Crisis\\_of\\_the\\_Forest\\_Stewardship\\_Council](https://www.academia.edu/2602980/The_Politics_of_Multi-Stakeholder_Initiatives_The_Crisis_of_the_Forest_Stewardship_Council)

5. *Final Report of the Helsinki Process on Globalization and Democracy: A Case for Multi-Stakeholder Cooperation*. Helsinki: Ministerio Finés de Asuntos Exteriores, 2008, p. 18.
6. "Secretary-General Proposes Creation of New UN Partnership Facility to "Capture" Full Potential for Partnership, Yielding More Results at Fraction of Costs'. Nota de prensa, ONU, 24 de abril de 2013. <http://www.un.org/press/en/2013/sgsm14977.doc.htm> Sustainable Energy for All
7. Técnicamente, la vía formal por la que las entidades no gubernamentales se relacionan con ECOSOC, como las NGO con estatus consultivo.
8. Los Cinco Pasos de la Iniciativa de Rediseño Global para la transición del multilateralismo al nuevo modelo de gobernanza están sintetizadas en *Readers' Guide*. [https://www.umb.edu/gri/section\\_by\\_section\\_commentary/five\\_steps\\_introduction](https://www.umb.edu/gri/section_by_section_commentary/five_steps_introduction)
9. *The World Economic Forum: A Partner in Shaping History, The First 40 Years, 1971-2010*, Ginebra, 2009. [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_First40Years\\_Book\\_2010.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_First40Years_Book_2010.pdf)
10. Gleckman, Harris (junio 2013). "WEF Proposes a Public-Private United "Nations", Policy Innovations". <http://www.policyinnovations.org/ideas/commentary/data/000263>
11. Para más información sobre las complejidades que implica, véase "Appropriate Constituent Groups for Each Multi-stakeholder Structure" en *Readers' Guide*. [https://www.umb.edu/gri/appraisal\\_of\\_wefs\\_perspective/s\\_first\\_objective\\_enhanced\\_legitimacy/constituencies/appropriate\\_constituent\\_groups\\_for\\_each\\_multistakeholder\\_structure](https://www.umb.edu/gri/appraisal_of_wefs_perspective/s_first_objective_enhanced_legitimacy/constituencies/appropriate_constituent_groups_for_each_multistakeholder_structure)
12. *Global Agenda Councils 2014-2016*. <http://www.weforum.org/community/global-agenda-councils>
13. Para más información sobre los cambios de responsabilidad, obligaciones y compromisos, véase *Readers' Guide*. [https://www.umb.edu/gri/appraisal\\_of\\_wefs\\_perspective/s\\_first\\_objective\\_enhanced\\_legitimacy/multistakeholderism/responsibilities\\_and\\_obligations\\_of\\_each\\_group\\_of\\_stakeholders](https://www.umb.edu/gri/appraisal_of_wefs_perspective/s_first_objective_enhanced_legitimacy/multistakeholderism/responsibilities_and_obligations_of_each_group_of_stakeholders)
14. OMS, Artículo 5.3 de la Convención marco sobre el control del tabaco, 2003. [http://www.who.int/fctc/text\\_download/en/](http://www.who.int/fctc/text_download/en/)