

The image features a large, faint watermark logo of the Club de Roma. The logo consists of a circular globe with the text 'Club de Roma' written in a serif font around its perimeter. The globe shows the continents of North and South America on the left and Europe and Africa on the right. The text 'Club de Roma' is split across the top and bottom of the circle.

# El reto de la gobernabilidad

# El reto de la governabilidad. Europa y la globalización



CAPITULO ESPAÑOL  
*del*  
**CLUB DE ROMA**  
GRUPO VALENCIANO

compromiso social.  
**Bancaja** 

## CAPÍTULO ESPAÑOL DEL CLUB DE ROMA

### Miembros de Honor

SS.MM. los Reyes de España,  
Don Juan Carlos I y D<sup>a</sup> Sofía

D. José María Aznar López, expresidente  
del Gobierno  
D. Felipe González Márquez, expresidente  
del Gobierno  
D. Daisaku Ikeda, presidente Soka Gakkai  
Internacional (S.G.I.)  
D. Federico Mayor Zaragoza, exdirector de  
la UNESCO  
D. Marcelino Oreja Aguirre, excomisario  
europeo  
D. Rodrigo Rato y Figaredo, exdirector  
general del Fondo Monetario Internacional  
D. Javier Solana Madariaga, exresponsable  
de Política Exterior Europea

El primer Miembro de Honor fue  
D. Nicolás Cotoner, Marqués de Mondéjar (†),

### Presidentes Honorarios

Ricardo Díez Hochleitner (1976-1991)  
Pedro Durán Farell (1991-1994) (†)  
Jesús Moneo Montoya (1994-2001) (†)

### Presidente

Isidro Fainé Casas

### Presidente honorario

Ricardo Díez Hochleitner

### Vicepresidentes

Teresa M<sup>a</sup> Mendizábal Aracama  
José Manuel Morán Criado

### Vocales

Rafael Blasco Castany  
Juan Luis Cebrián Echarri  
Diego Hidalgo Schnur  
José Ramón Lasuén Sancho  
Federico Mayor Zaragoza  
Emilio Muñoz Ruiz  
Saturnino de la Plaza Pérez  
Rafael Puyol Antolín  
Carlos Robles Piquer  
Joan Rosàs Xicota  
Pedro María Ruiz Aldasoro  
Juan Manuel Suárez del Toro Rivero  
Darío Villanueva Prieto  
Rafael Villaseca Marco

### Secretario general

Fernando Lanzaco Bonilla

### Coordinador de la edición

Rafael Blasco Castany

### Autores

Rafael Blasco Castany  
José Manuel Morán Criado  
Viviane Reding  
Ian Johnson  
Antonio Bar Cendón  
José Manuel Canales Aliende  
Agustín Domingo Moratalla  
Carlos Flores Juberías  
Francesco Biondo  
István Szilágyi  
José Hoyo Rodrigo  
Manuel Martínez Sospedra  
Massimo La Torre  
Vicente Navarro Luján  
Lucía Aparicio Chofré  
Rebeca Sánchez Ibáñez  
Guillermo Pablo Vansteenbergh  
Waeterschoot

### Edita

Ediciones Selvi

### Diseño

Fèlix Bella

### Impresión

M. Selvi, S.A.

Depósito Legal: V-1262-2013

Los análisis, opiniones y conclusiones vertidas  
en esta publicación representan las ideas de los  
autores con los que no necesariamente coincide  
la Fundación Bancaja, por lo que no se hace  
responsable de estas.

## **Agradecimientos**

A los ciudadanos y ciudadanas de Europa. A todos aquellos que en tiempo de zozobras sociales, políticas y económicas, continúan abrazando el proyecto europeo como modelo de solidaridad y libertad para alcanzar la justicia social.

A Guillermo, Lucía, Rebeca, y a quienes han participado en la preparación del ciclo de conferencias y de este libro, porque sin ellos nada de lo aquí recogido hubiera sido posible.

# Índice

## Introducción 11

De la gobernanza europea a la gobernabilidad global

*Capítulo Español del Club de Roma*

## Prólogo 15

*Rafael Blasco Castany*

Una poderosa visión de nuestro futuro

¿Por qué necesitamos ahora unos Estados Unidos de Europa? 19

*Viviane Reding*

A powerful vision for our future

Why we now need a United States of Europe 23

*Viviane Reding*

## Prefacio 27

*Ian Johnson*

## Foreword 29

*Ian Johnson*

La gobernabilidad y el Club de Roma: una preocupación permanente 31

*José Manuel Morán*

Gobernabilidad de un mundo en transición 35

¿Quién es quién? 75

## Ponencias 95

Europa y el reto de la gobernabilidad en un contexto complejo 97

*Antonio Bar Cendón*

Algunas nuevas reflexiones sobre la gobernanza 133

*José Manuel Canales Aliende*

Infoética y derechos humanos. Posibilidades y límites de la ciudadanía digital 145

*Agustín Domingo Moratalla*

¿Hay (todavía) un futuro europeo para los Balcanes occidentales?

La Unión Europea y el desafío de su ampliación hacia el sudeste 165

*Carlos Flores Juberías*

El sueño roto de la ciudadanía europea y el lado oscuro de la gobernanza	189
<i>Francesco Biondo</i>	
La transición española a la democracia y su influencia en las transiciones a la democracia en la Europa oriental	201
<i>István Szilágyi</i>	
La gobernabilidad y los problemas institucionales. La cuestión del déficit democrático	221
<i>Manuel Martínez Sospedra</i>	
Pobreza del constitucionalismo global	235
<i>Massimo La Torre</i>	
Valores fundacionales de la Europa unida	251
<i>Vicente Luis Navarro Luján</i>	
De la ética de la cooperación a la justicia global	271
<i>Jesús Conill Sancho</i>	
La afectación del derecho de la Unión Europea en el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros	281
<i>José Hoyo Rodrigo</i>	
De la desafección política de los ciudadanos al sueño de una nueva cogobernanza digital. El experimento político digital del movimiento 5 estrellas en Italia	293
<i>Lucía Aparicio Chofré</i>	
La respuesta de los jóvenes frente al desafío de la globalización. El Club de Roma y la Change Course Conference	303
<i>Rebeca Sánchez Ibáñez</i>	
La Unión Europea: Un ejemplo de mala praxis, la integración de los nuevos ciudadanos	319
<i>Guillermo Pablo Vansteenbergh Waeterschoot</i>	
<b>Epílogo</b>	333
El corazón de Europa	335
<i>Adela Cortina</i>	
Gobernanza y democracia	339
<i>Ignacio Ramonet</i>	
Las palabras del imperio gobernabilidad y gobernanza	343
<i>José Vidal Beneyto</i>	

## Las palabras del imperio governabilidad y gobernanza

JOSÉ VIDAL BENEYTO (†)

Director del Colegio de Altos Estudios Europeos de París

Toda dominación política necesita de una construcción ideológica que justifique su existencia y legitime su ejercicio y los lenguajes naturales, vehiculos necesarios para que ideas y conceptos circulen en el mundo real, son los pilares de esa construcción. Por ello las palabras, sobre todo las que funcionan como nociones polarizadoras y sirven para estructurar el discurso político, son armas principales del poder. De ahí que historiadores y cratólogos hayan puesto de relieve el papel determinante que las configuraciones simbolicas formuladas en términos verbales, las palabras del poder, tienen en la constitución y pervivencia de los grandes imperios. Persia, Grecia, Roma, China, la India, el Califato ; más cerca de nosotros la secuencia representada por España, Francia, Gran Bretaña y cerrando el ciclo occidental los Estados Unidos, todos han anclado su hegemonía geopolítica en un corpus ideológico organizado en torno a unas cuantas palabras centrales que han logrado imponer a los demás, utilizando procedimientos distintos según momentos y contextos.

En la segunda mitad del siglo XX, la ocupación de ese espacio referencial por parte de Norteamérica es total. Los principales temas, que, durante ese periodo, se han propuesto fundar el sentido del acontecer individual o dar razón del existir y el hacer de las comunidades humanas se han elaborado allí, o han sido importadas y lanzadas desde sus plataformas en concordancia con las exigencias de su dominación. Los sociólogos del conocimiento tienen ahí una inagotable cantera en la que explorar la producción de las doctrinas y creencias de las sociedades contemporáneas.

La utilización masiva de la propaganda ideológica durante la segunda guerra mundial y la evaluación de sus efectos (Carl. I. Hovland, *Experiments in Mass Communications*, Princeton, 1949), confirmaron la eficacia de los dispositivos de persuasión -desde las más elementales campañas icónicas a los mecanismos retóricos más sofisticados- incorporándolos definitivamente al arsenal bélico y haciendo de la guerra ideológica un componente principal de todo conflicto armado. Los medios de comunicación y especialmente la radio, como acompañante de

la acción militar, fueron objeto de una investigación sistemática que ratificó su extraordinaria capacidad de convicción y enrolamiento. Por ello cuando se instala la guerra fría, los contendientes echan mano inmediatamente del dispositivo ideológico de que disponen y del que forman parte mecanismos y procedimientos muy diversos.

En Norteamérica encontramos, desde el alistamiento directo de intelectuales, científicos y universitarios en los programas de los Departamentos de Estado y de Defensa (vid el *Report of the Panel on Defense Social and Behavioral Sciences*, Trans-action, May 1968) ; pasando por la incorporación de científicos sociales a operaciones diseñadas y pilotadas por el Pentagono y la CIA contra movimientos revolucionarios (Irving Louis Horowitz : *The Life and Death of Project Camelot*, in *Professing Sociology*, Aldine, Chicago 1968); hasta la utilización de Fundaciones privadas (la Fundación Ford y tantas otras) y de asociaciones *ad hoc* (Congreso por la Libertad de la Cultura etc.) eficazmente encuadradas por la Administración USA, para desarrollar proyectos de investigación, tanto intelectuales como mediáticos en favor de los objetivos de los Estados Unidos. Con todo, mucho más importante que las consecuencias directamente derivadas de este conjunto de interacciones programadas, es la convergencia *espontánea* que las mismas inducen, en virtud de procesos como la concertación inexpressa, y la concordancia implícita. Nadie nos impone lo que debemos pensar sobre cada tema, pero, en la sociedad mediática de masa, una onda difusa nos empuja, de forma casi irresistible, a adoptar los mismos comportamientos.

Desde la posición americano-occidental, el enemigo a eliminar a partir de 1947 es la Unión Soviética y el componente doctrinal a desmontar es el marxismo. Su impugnación se opera no sólo con argumentos teóricos y científicos sino mediante su descalificación global, al considerarlo como una simple ideología, en una fase histórica, la de las sociedades industrial desarrolladas, en la que, según ellos, las ideologías han perdido todo sentido y razón de ser. Hay pues que enterrarlas y la generalización de la tesis del fin de las ideologías cumple ese propósito. La operación lanzada por Edward Shils y Lewis Feuer en Estados Unidos y por Raymond Aron en Europa, tiene en la Conferencia de Florencia, organizada en Septiembre de 1955 por el ya citado Congreso por la libertad de la Cultura, su gran presentación pública.

En ella participan más de 150 intelectuales de todo el mundo y con ella se inicia un debate, en el que los argumentos en favor y en contra ocuparán, durante quince años, el territorio de la confrontación ideológica (Chaim I. Waxman *The End of Ideology Debate*, Funk and Wagnalls, New York 1968) y establecerán los núcleos fundamentales de la agenda político-ideológica y científico-política de la

segunda mitad del siglo XX. Entre ellos, el declive del militanismo y la atonía ciudadanas ; los límites y disfunciones de los Estados y del poder público ; la capacidad de autoorganización de los actores sociales ; el rechazo del conflicto y la reivindicación del consenso como base del buen funcionamiento social ; el imperativo de la modernización, siguiendo las pautas de los países occidentales, como condición del progreso ; la eficacia y el éxito personal como baremos únicos para evaluar las acciones individuales y colectivas son los elementos principales -proclamaciones programáticas que se pretenden constataciones de la realidad- de un credo que, en su concreción durante los últimos cincuenta años, ha ido asumiendo, cada vez más, los principios y modalidades del ideario norteamericano.

Sus dos núcleos capitales son la preeminencia del individuo sobre la comunidad y la complejidad de las sociedades contemporáneas. Ambos llevan a sustituir al político por el experto, *exit* la política y reinen la ciencia y la técnica. Pierre Birnbaum nos ofrece un temprano y cabal análisis (*La fin du politique*, Seuil, París, 1975) de este significativo proceso. Las categorías político-intelectuales que le dan cuerpo, no emergen y se imponen por azar sino que corresponden a la *demanda* de cada contexto y siguen un decurso de probada eficacia. Se elaboran en *think-tanks* (círculos académicos, institutos y centros de investigación social y política etc.) de propósito doctrinal y las grandes organizaciones intergubernamentales las legitiman, en el marco de su actividad ordinaria, incorporándolas a su acervo y asegurando su circulación institucional. Pero sobre todo al transferirlas a los gobiernos y administraciones públicas de los Estados-miembros, les empujan a hacerlas suyas y a difundirlas entre las clases políticas nacionales y los medios de comunicación. Los cuales, con la redundancia que les es propia, en particular la TV, garantizan la generalización de su uso entre el gran público.

La extraordinaria movilización intelectual y social de la década de los sesenta y la contestación del orden y de los valores dominantes en que se traduce, comienzan a fragilizar el funcionamiento del sistema político democrático y abren un amplio cuestionamiento sobre su efectiva viabilidad. El término *gobernabilidad*, que aparece en los primeros años 70 en la bibliografía politológica, sobre todo norteamericana, y que será a partir de entonces cuestión recurrente durante casi 20 años, es función de esta problemática. Siguiendo el proceso que acaba de describirse, salta de la academia al ámbito institucional en el marco de la Comisión Trilateral. Creada en 1973, por iniciativa de Rockefeller y de otros grandes empresarios, con el propósito de elaborar desde la opción de las multinacionales propuestas comunes válidas para los macroespacios para suscitar tomas de posición comunes en los tres grandes espacios geopolíticos -USA, Europa

y Japon-, encarga a tres expertos del *establishment* académico tradicional (Crozier, Huntington y Watanuki) un informe sobre las disfunciones con que entonces se enfrentan los regímenes democráticos y que los hacen difícilmente gobernables. El análisis titulado *La Crisis de la democracia. Informe sobre la gobernabilidad de las democracias* publicado por la New York Univ. Press en 1975, representa el primer lanzamiento público del tema y del término gobernabilidad.

Su tesis parte del hecho de que las expectativas sociales de los ciudadanos y sus demandas al Estado han aumentado considerablemente, mientras que la capacidad y los recursos de este para satisfacerlas han disminuido, lo que genera frustración y rechazo. En una perspectiva más general, el Informe sostiene que la crisis política de las sociedades desarrolladas se debe a la aceleración del progreso tecnológico y a la complejización de su entramado social, condiciones a las que la gestión pública tradicional es incapaz de dar respuesta adecuada. Por ello predicar una mayor participación de los ciudadanos en la vida política y exigir mayor responsabilidad y protagonismo al Estado, lejos de hacer más gobernables nuestras democracias, agrava sus deficiencias. De aquí que la solución consista en disminuir la participación ciudadana, en tecnificar la conducción de la sociedad y en confiarla a los actores sociales (empresas, asociaciones, grupos de interés, etc.) y a unas pocas instituciones que, al enmarcar sus interacciones, les permitan conciliar más fácilmente sus antagonismos y resolver sus conflictos. De tal manera que 15/20 años antes de que aparezca la palabra *gobernanza*, la propuesta de los grandes poderes económicos y sociales sobre el tema de la gobernabilidad coincide con el contenido que se asignará después a dicho término. La *gobernanza* es así la respuesta liberalconservadora al problema de cómo hacer gobernables las sociedades contemporáneas. Ahora bien la resistencia de los partidos socialdemócratas y de una buena parte de la clase política a aceptar ese tratamiento de la gobernabilidad que supone la negación de su razón de ser, a la par que su insistencia en seguir haciendo de la participación ciudadana el eje mayor de la democracia, impidieron la difusión, en ese momento, de dicha categoría. Sólo años más tarde, cuando venga emparejada con *gobernanza* y funcione como sinónimo suyo, logrará el término *gobernabilidad* alcanzar status público e institucional. No sin grave confusión de su significado y perversión de su sentido.

La palabra *gobernanza*, cuya primera aparición es francesa bajo la forma de « *gouvernance* » en el siglo XV, es importada en el mundo anglosajón a finales del XVII —« *governance* »— y desde entonces es de circulación discreta y habitual como sinónimo de ejercicio del poder, de actividad de gobierno. Sin embargo a mediados de los años 80 irrumpe con fuerza en los ámbitos institucionales

ligados a la problemática del desarrollo, en especial en las organizaciones económicas internacionales, con un significado nuevo y más preciso. Concretamente el Banco Mundial, en una publicación de 1989 sobre el África subsahariana (Bird, 1959) al intentar dar cuenta de las dificultades que se oponen al crecimiento en los países en desarrollo durante la fase postcolonial, recurre reiteradamente a la expresión gobernanza. La razón principal de este uso es que una institución económica mundial debe evitar toda consideración de tipo político y cualquier indicación sobre condiciones de gobierno y el término gobernanza le servirá de coartada para hacerlo sin que así lo parezca (Bird: *Governance, The World Bank Experience*, 1994). Esta categoría adquiere también fuerte predicamento durante la década de los 90 en el área de los estudios administrativos (J. Stewart 1996), en el de las políticas públicas (Philippe Brand, 1992) y en especial urbanas (Jan Kooiman, 1993), así como en el sector de las relaciones internacionales (Rosenau y Czempiel, 1992 y Richard Falk 1995).

Desde entonces su presencia es permanente en todas las Agencias del sistema de Naciones Unidas al igual que en las organizaciones regionales, en especial la OECD. Tanto en su utilización institucional como en su tratamiento académico, casi exclusivamente anglosajón, la gobernanza funciona como un dispositivo intelectual y práctico cuyo propósito más que suplir, es sustituir al poder político. El sólo título de la ya citada obra de Rosenau es todo un manifiesto *-Gobernanza sin Gobierno-* que resume sus rasgos más característicos ; a lo que debe añadirse la importancia decisiva concedida a la función del mercado en la regulación no sólo económica sino también social así como al rol determinante de los actores no estatales, y en especial sociales, en el funcionamiento político y a la multiplicidad de instancias, redes y niveles que hace imposible según dicha categoría, toda organización global y cualquier control que quiera aplicar las mismas pautas para todos con las conocidas consecuencias de ineficacia y crisis sobre todo en los países del Sur. Afirmación, obviamente, contradictoria con la condición global, que quiere aplicarse a la gobernanza por mor de la mundialización y que se traduce en la creación en 1995 de la Comisión de la Gobernanza Global y en la publicación a partir de ese año de una revista con el mismo título cuyo proclamado objetivo es lograr una gestión eficaz de la sociedad mundial. Para conseguirlo hay que reducir al mínimo las interferencias del Estado y de los poderes públicos. Lo que nos evita tener que definir con precisión qué sea la gobernanza. Basta con utilizar la palabra confinándola en su significación genéricamente anglosajona de acción de gobernar, que es el contenido que le da Romano Prodi en su Libro Blanco sobre *La Gobernanza Europea* o el que preside las 335 páginas de análisis y reflexión de la Célula de Prospectiva de la Comisión

Europea en su libro sobre *La Gobernanza en la Unión Europea*. La gobernanza pues denotativamente es la simple acción de gobernar pero el aura connotativa que la acompaña se encarga de subrayar que esa actividad se ejerce lejos del poder del Estado y cerca del poder de las empresas. Hemos dado un importante paso adelante en el proceso de extrañamiento de la política. La Real Academia de la Lengua, al trasladar al contexto euroespañol esa opción sémica que corresponde al programa de la ideología social-liberal, eje del pensamiento único : “manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. *Academia locuta causa finita*. Ideología incluida.



CAPITULO ESPAÑOL  
*del*  
CLUB DE ROMA  
GRUPO VALENCIANO

compromiso social.  
**Bancaja** 