

Organitzacions intergovernamentals: la transformació del multilateralisme i el regionalisme

Laura Albareda

PID_00200826



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció	5
1. Multilateralisme i institucions internacionals	7
1.1. Història del multilateralisme	9
1.2. El concepte de <i>multilateralisme</i>	10
1.3. Interpretacions del multilateralisme	12
2. El multilateralisme i la globalització	14
2.1. El nou multilateralisme i el multilateralisme complex	14
2.2. El multilateralisme comunitarista	16
2.3. El multilateralisme i l'emergència de xarxes publicoprivades	17
2.3.1. Xarxes de polítiques públiques globals	19
3. Els principals reptes del multilateralisme i de les organitzacions internacionals	21
3.1. El qüestionament d'alguns elements essencials del multilateralisme: la legitimitat	21
3.2. Els reptes de les organitzacions internacionals	23
3.3. Patologies de les organitzacions internacionals	25
3.4. L'Organització de les Nacions Unides i el multilateralisme	27
4. El regionalisme	31
4.1. Aproximació conceptual al regionalisme	32
4.2. Regionalisme: enfocament econòmic	33
4.3. Del vell regionalisme al nou regionalisme	37
5. Governança i nou regionalisme	40
5.1. Governança global: nous models de nou regionalisme	41
5.2. La Unió Europea: governança multinivell i concepció postwestfaliana de la sobirania	41
5.3. L'ASEAN: el regionalisme d'Àsia-Pacífic	44
5.4. El NAFTA: el model nord-americà i la defensa del lliure comerç i el liberalisme	45
5.5. Mercosur: l'Amèrica Llatina	46
5.6. La governança multinivell	46
Resum	49
Bibliografia	51

Introducció

En aquest mòdul centrarem l'atenció en l'impacte de la globalització i la governança global en el marc de les organitzacions intergovernamentals. Per això analitzarem l'impacte de la globalització i la governança en l'evolució del multilateralisme i el regionalisme.

Una **organització intergovernamental** és una associació d'estats, establerta per un acord entre els seus membres i dotada d'un aparell permanent d'òrgans, encarregat de perseguir la realització d'objectius d'interès comú per mitjà d'una cooperació entre aquests òrgans.

Les organitzacions internacionals governamentals són actors fonamentals en les relacions internacionals. Durant el segle XX, els estats nació van crear diferents organitzacions internacionals governamentals que permetien estructurar la cooperació interestatal en temes fonamentals com la pau i la seguretat global, el comerç internacional o el sistema monetari internacional.

Després de la Segona Guerra Mundial, els estats van crear l'Organització de les Nacions Unides, el Banc Mundial, el Fons Monetari Internacional i altres organitzacions regionals, com el Mercat Comú Europeu.

En les últimes dècades, l'evolució de la governança global i la transformació dels principis dels estats nació han transformat l'estructura de les organitzacions internacionals governamentals. Si es vol analitzar la transformació de la governança global, és fonamental entendre les transformacions que ha experimentat l'exercici del poder per l'estat nació en l'àmbit supraestatal, sobretot en el seu desenvolupament del multilateralisme i el regionalisme. Com hem vist, en les últimes dècades s'han anat transformant els atributs, les capacitats i les formes mitjançant les quals s'exercia el poder i l'autoritat en la política mundial. Això també ha influït en les organitzacions governamentals multilaterals i les organitzacions d'integració regional.

Un dels aspectes que explica les transformacions de la governança global és l'ampliació i el desenvolupament del multilateralisme impulsat pels estats mateixos (Slaughter, 2004; Woods, 2002), en què l'exercici de la política mundial actual és que la direcció de la governació d'alguns aspectes concrets la duen a terme les organitzacions internacionals governamentals, o bé altres formes de cooperació interestatal, que inclouen grups d'experts i xarxes informals de treball multilateral, com el G-8 o el G-20. El desenvolupament d'aquest multilateralisme ha transformat el paper dels estats en el marc multilateral.

Al llarg de les últimes dècades, els estats han ampliat el desenvolupament i l'harmonització de les normes i dels mecanismes de regulació devers nous temes, mitjançant l'impuls de nous acords intergovernamentals i la creació de xarxes polítiques multilaterals, amb l'objectiu d'adaptar la regulació internacional a la complexitat de les relacions econòmiques actuals.

Un dels espais que exemplifica més bé aquesta transformació és l'impuls del multilateralisme en els mercats globals que va generar la creació de l'Organització Mundial del Comerç (OMC) el 1995. L'OMC ha assumit la tasca de regular la multiplicitat d'esferes vinculades al comerç global mitjançant acords multilaterals en què participa una àmplia i extensa xarxa d'experts governamentals i privats.

Els estats s'han hagut d'adaptar a aquesta nova forma de cooperació multilateral, que ha transformat aspectes com l'establiment de l'agenda i les normes i regulacions multilaterals. Avui dia, la cooperació multilateral es duu a terme mitjançant activitats sectorials específiques, com la regulació dels mercats financers globals, la gestió mediambiental vinculada al canvi climàtic; els riscos, la salut i la seguretat globals, les relacions comercials, la propietat intel·lectual o la governança de les xarxes de comunicació (Woods, 2002). La cooperació multilateral impulsada pels estats s'ha distribuït per mitjà de grups intergovernamentals i d'organitzacions internacionals governamentals que funcionen mitjançant xarxes polítiques en temes concrets.

Paral·lelament, els estats també s'han vist implicats en la transformació de les organitzacions internacionals regionals, com la Unió Europea, el Mercosur, el NAFTA o l'ASEAN, que han vist que els impactes de la governança global i la transformació de la sobirania dels estats han fet emergir nous marcs de governança complexa, sobretot en el marc de la Unió Europea.

Aquest mòdul analitza l'evolució del multilateralisme i del regionalisme. En la primera part, en primer lloc, estudiarem el multilateralisme: l'origen i l'evolució. En segon lloc, examinarem els impactes de la globalització i del multilateralisme: el multilateralisme complex, el multilateralisme comunitarista i les xarxes de polítiques públiques globals. En tercer lloc, analitzarem els principals reptes del multilateralisme i les principals implicacions que té. Avançarem en el mòdul estudiant l'Organització de les Nacions Unides i l'evolució que ha tingut en el context global. En la segona part centrarem l'atenció en l'evolució del regionalisme i els diferents models de regionalisme que hi ha al planeta. Destaca el model de regionalisme europeu generat entorn de la Unió Europea. Per a analitzar-lo ens aproximarem al concepte de *governança multinivell*.

Referència bibliogràfica

A. M. Slaughter Burley (2004). *New World Order*. Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press.

N. Woods (2002). "Global governance and the role of institutions". A: D. Held; A. McGrew (eds.). *Governing globalization* (pàg. 25-45). Cambridge, Anglaterra: Polity Press.

1. Multilateralisme i institucions internacionals

El **multilateralisme** és un concepte que es fa servir en la teoria de les relacions internacionals per a referir-se a l'activitat conjunta de diversos països en un tema determinat. En aquest sentit, el concepte de *multilateralisme* és equivalent o està vinculat al concepte de **cooperació internacional**, que fa referència a les diferents activitats que es duen a terme entre uns quants estats, sia una conferència, un tractat, un acord o la creació d'una organització internacional.

El que diferencia el multilateralisme de la cooperació internacional és la **institucionalització**. El multilateralisme té com a fi crear una institució internacional.

El multilateralisme es trasllada a la pràctica en el desenvolupament d'institucions, que formalment s'anomenen *organitzacions internacionals* (OI), que s'estructuren en principis i ideals compartits entre més de dos estats, que creen l'organització, i que l'estructuren en el marc del dret internacional públic. Enfront del multilateralisme hi ha el **regionalisme**, que implica el desenvolupament d'organitzacions internacionals de caràcter regional, és a dir que no impliquen una amplitud geogràfica global, sinó una regió del planeta. La institució d'integració regional més avançada és la Unió Europea.

En el procés de desenvolupament, el multilateralisme s'ha de concretar a partir d'una estructura organitzativa específica, uns principis que en regeixen el funcionament i que s'apliquen de manera genèrica sense tenir en compte els interessos exclusius dels països individuals.

Els elements que diferencien les organitzacions internacionals són els següents:

- Es tracta d'associacions d'estats.
- Tenen com a base convencional l'elaboració d'un tractat multilateral que forma la seva constitució i que es basa en el dret internacional públic.
- Com a instrument constitutiu han d'establir els òrgans propis de govern de l'organització, que tenen una personalitat jurídica diferent de la dels estats membres de l'OI, que la componen.

- Per mitjà del dret internacional públic, la personalitat jurídica de les OI és diferent de la dels estats membres i està subjecta al dret internacional.

Ruggie (1993) defineix el **multilateralisme** com una forma institucional genèrica en el marc de les relacions internacionals entre els estats. Es tracta d'una forma institucional en les relacions internacionals que coordina les relacions entre tres estats o més segons uns principis de conducta generalitzats i acceptats per tots els participants, que especifiquen les conductes apropiades per a tots, més enllà dels interessos partidistes de cadascun. Diferencia el multilateralisme com una forma institucional diferent del bilateralisme i de l'imperialisme. El **bilateralisme** es refereix a quan les relacions internacionals es construeixen segons les relacions entre dos estats. L'**imperialisme** es construeix segons la dominació d'un estat poderós hegemònic. En aquest sentit, el multilateralisme, que es basa en una relació entre més de tres estats, s'oposa al bilateralisme i a l'imperialisme.

El desenvolupament del multilateralisme va tenir la màxima esplendor després de la Segona Guerra Mundial amb la creació de l'Organització de les Nacions Unides (ONU) o el Fons Monetari Internacional (FMI), el Banc Mundial (BM) i l'Acord General d'Aranzels i Comerç (GATT), –que va establir les bases de l'actual Organització Mundial del Comerç (OMC)–. Aquestes organitzacions representen la màxima expressió de la idea de cooperació interestatal per a conjuminar esforços entorn de principis i d'objectius comuns i la creació d'institucions intergovernamentals.

En aquest sentit Moreau-Defarges (2004) defineix el multilateralisme com:

“L'aplicació dels principis democràtics en les relacions internacionals.”

En aquest sentit, Moreau-Defarges (2004) defensa la tesi que el multilateralisme trasllada a escala internacional la idea de pacte social de la Il·lustració.

Per això, la vocació històrica del multilateralisme ha estat transformar les relacions interestatals en un espai institucional de desenvolupament polític, econòmic i comercial. I considera que el multilateralisme ha de ser incloent, de manera que ha d'integrar tots els estats en una mateixa comunitat de principis. Ha de ser igualitari, i conferir així a les diferents parts les mateixes obligacions i la igualtat de drets.

No obstant això, a partir de les últimes dècades del segle XX, amb l'explosió d'un nou context mundial de postguerra freda i l'eclosió de les conseqüències economicosocials de la globalització, el multilateralisme ha entrat en una revisió constant. Hem de tenir en compte l'impacte dels diferents fracassos de l'ONU de solucionar els conflictes internacionals, sobretot la declaració unilateral de guerra dels Estats Units a l'Iraq, la falta d'acord en la guerra de Bòsnia i la no-intervenció a Somàlia. El paper del multilateralisme en la políti-

Referència bibliogràfica

J. G. Ruggie (1993a). *Multilateralism matters: The theory and praxis of an institutional form*. Nova York: Columbia University Press.

Referència bibliogràfica

Ph. Moreau-Defarges (2004). “Le multilatéralisme et la fin de l'histoire”. A: *Politique étrangère*. [Traducció al castellà: Ph. Moreau-Defarges (2005). “El multilateralismo y el fin de la historia”.]

ca mundial està en risc constantment, i també les crisis que han afectat les altres organitzacions internacionals, com l'FMI i el BM. En les últimes dècades, l'FMI no ha aconseguit conjuminar esforços per resoldre la crisi financera global, i és qüestionat pels països empobrits pel fet de ser un instrument dels països occidentals per a exercir influència política en l'economia mundial. Paral·lelament, el BM no ha assumit un paper de lideratge i continua mostrant les desigualtats entre països desenvolupats i països en desenvolupament. I finalment, amb la creació de l'OMC tampoc no ha superat les pressions dels països en desenvolupament, i ha demostrat, així, que l'interès principal és difondre el lliure comerç al planeta a qualsevol preu.

La globalització, sobretot l'evolució de la política mundial a partir de 1989, s'ha caracteritzat per l'emergència de nous marcs de governança global multinivell i descentralitzats, en què el paper de l'estat ha quedat desdibuixat. En aquest context la literatura sobre cooperació multilateral i multilateralisme i l'evolució paral·lela de les OI també s'han transformat.

En els últims anys hem vist emergir un món multipolar asimètric basat en diferents i diversos nivells d'actuació intergovernamental i l'eclosió dels actors publicoprivats i privats. Per això, paral·lelament ha emergit una nova agenda de recerca per al multilateralisme que té els fonaments en l'anàlisi de la transformació de l'ordre multilateral, l'eclosió dels reptes de govern de les OI, la necessitat de reformar aquestes OI o l'emergència de les OI regionals basades en principis econòmics, com la Unió Europea.

1.1. Història del multilateralisme

Històricament, s'apunta que va ser el 1815, quan es va elaborar el primer tractat multilateral, que és l'Acta Final del Congrés de Viena amb la inauguració de l'etapa que es coneix com el *Concert d'Europa*. No obstant això, no va ser fins al 1856, quan es va crear la primera organització internacional governamental constituïda per més de dos països, la Comissió Europea per a la Navegació del Riu Danubi.

En el procés d'elaboració del multilateralisme, s'assenyalen com a fites importants la primera conferència de la Haia, sobre la solució pacífica de les controvèrsies internacionals, la pau de París després de la Primera Guerra Mundial i la signatura del tractat de Versalles el 1919, i a més, la creació de la Societat de Nacions. Aquest va ser el context que va fer que els estats creessin una organització internacional general que agrupés tots els països entorn de la creació d'un sistema de pau i prevenció de conflictes, primer la Societat de Nacions el 1919 i després l'Organització de les Nacions Unides el 1945 (Díez de Velasco, 1999).

Quant a la filosofia i la història de les idees, el concepte de *multilateralisme* prové del segle XVII i després del XVIII. Els filòsofs francesos Hobbes i Rousseau i l'alemany Kant van escriure sobre la societat d'estats i sobre els mitjans per a garantir la pau entre aquests estats. Es van replantejar els fonaments de la societat moderna i el contracte social entre estats. A *Zum ewigen Frieden* ('La pau perpètua'), Kant (1795) proposa un pacte entre estats, que estableixi els seus drets i les seves obligacions, i institueixi mecanismes per a solucionar els seus conflictes. A aquest corrent filosòfic il·lustrat, el pensament liberal va aportar una nova premissa: la idea que el comerç entre estats podria substituir la guerra.

Quant al projecte polític, va ser el president dels Estats Units, Thomas W. Wilson, qui el gener de 1919 va proposar la creació de la Societat de Nacions per garantir a tots els estats els mateixos drets i les mateixes obligacions i portar la pau al món. Als Estats Units, amb el lideratge de presidents com Wilson, Roosevelt i Truman, el projecte de multilateralisme va anar avançant sota el projecte polític de l'**internacionalisme liberal**, que va acabar essent un projecte polític, del qual va néixer la Societat de Nacions, signada pel tractat de Versalles al final de la Primera Guerra Mundial, el 1919, i per l'Organització de les Nacions Unides quan es va acabar la Segona Guerra Mundial, el 1945.

Paral·lelament, el sistema multilateral va avançar en la creació de tres organitzacions de cooperació econòmica: el Fons Monetari Internacional, el Banc Mundial i, finalment, solament un acord, l'Acord General de Comerç i Aranzels, que va establir la base per a crear l'Organització Mundial del Comerç el 1995.

1.2. El concepte de *multilateralisme*

El multilateralisme ha caracteritzat l'esdevenir de la política mundial en els dos últims segles, des de la creació de les primeres organitzacions internacionals al segle XIX, el desenvolupament del sistema de les Nacions Unides el 1945 i el sistema econòmic mundial dissenyat a Bretton Woods (1944) una vegada acabada la Segona Guerra Mundial, fins a l'actual transformació i als actuals reptes del sistema de les Nacions Unides i les organitzacions econòmiques internacionals.

En l'àmbit teòric, el professor Robert Keohane (1990) va definir el multilateralisme com:

"La pràctica de coordinació de les polítiques nacionals en grups de tres estats o més."

Ruggie (1993) va estar d'acord amb aquesta definició de *multilateralisme*, que va considerar una "aproximació nominal o formal" però incompleta, i la va ampliar. Aquest autor va considerar que el que diferenciava el multilateralisme d'altres formes d'actuació internacional no era solament la coordinació de les polítiques nacionals en grups d'estats, que és una cosa que també podem tro-

Referència bibliogràfica

M. Díez de Velasco (1999). *Las organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.

bar en altres formes de cooperació (com el bilateralisme), sinó l'establiment de principis que ordenaven les relacions entre aquests estats. I d'aquesta definició basada en els principis en va dir **aproximació substantivista**.

Ruggie (1993) va definir el multilateralisme com:

"Una forma institucional que coordina les relacions entre tres estats o més basant-se en uns principis generalitzats de conducta; és a dir, generant principis que especifiquin conductes d'acció, sense perjudici d'interessos particulars de les parts o de les exigències estratègiques que hi ha en la cerca dels objectius."

El concepte de *multilateralisme* s'entén sobretot com una forma d'acció comuna en les relacions internacionals entre els estats. L'origen d'aquest concepte s'emmarca en un context interestatal, en què es generen acords multilaterals que corresponen a acords entre tres estats o més. Es tracta d'institucions enteses com un conjunt persistent de regles que restringeixen l'activitat, modelen les expectatives i prescriuen rols per als estats (Keohane, 1990).

Caporaso (1992) també va escriure sobre multilateralisme, i el va distingir d'altres formes pels principis que té basats en la indivisibilitat i la reciprocitat. La indivisibilitat es caracteritzava pel fet de tenir un abast (geogràfic o funcional). La reciprocitat es basava en el fet que les normes adoptades en relació amb altres estats s'havien de prendre com a prioritàries davant els interessos individuals dels estats.

Referències bibliogràfiques

J. Caporaso (1992). "International relations theory and multilateralism: the search for foundations". *International Organization* (vol. 46, núm. 3, pàg. 600-601).

M. Kahler (1992). "Multilateralism with small and large numbers". *International Organization* (vol. 46, núm. 3, pàg. 681).

R. O. Keohane (1986). "Reciprocity in international relations". *International Organization* (vol. 40, núm. 1).

R. O. Keohane (1990). "Multilateralism: an agenda for research". *International Journal* (vol. 45, pàg. 731).

J. G. Ruggie (1992). "Multilateralism: the anatomy of an institution". *International Organization* (vol. 46, núm. 3, pàg. 566-568).

La inclusió del **principi de reciprocitat** és un element fonamental en la definició del multilateralisme. És la base fonamental que el diferencia d'altres formes d'institució. Keohane (1986) va definir dues formes de reciprocitat en les relacions internacionals: la reciprocitat específica i la difusa. La **reciprocitat específica** s'exemplifica, segons Keohane (1986), en les relacions de comerç internacional quan es negociava el GATT, quan un estat accepta cedir sobirania davant un acord concret amb un altre estat. En canvi, la **reciprocitat difusa** es refereix a un concepte més obert d'institucionalització, quan els estats accedeixen a construir normes de comportament multilateral. Els estats, segons estàndards generals, exerceixen una pressió normativa sobre els altres

estats, i accepten unes obligacions a llarg termini que potencien la cooperació. En un sistema de reciprocitat difusa, els estats no busquen els beneficis immediats de la reciprocitat, però actuen en confiança perquè les seves accions cooperatives seran correspostes a llarg termini.

1.3. Interpretacions del multilateralisme

En la literatura, hi ha dues interpretacions bàsiques del multilateralisme: una interpretació minimalista i una de maximalista. El **multilateralisme minimalista** se centra en un acord de mínims i es basa en una opció de desenvolupament de la coordinació d'una política exterior entre estats. El **multilateralisme maximalista**, en canvi, estableix les bases per a una preferència normativa, que es basa en el desenvolupament de principis, normes i institucions comuns entre estats. Entre un extrem i l'altre hi ha moltes opcions que expliquen les diverses dinàmiques multilaterals que han desenvolupat els estats l'últim segle. Avui, el multilateralisme global no solament inclou la coordinació entre les polítiques nacionals entre tres estats o més, sinó que integra els principis i les normes que ordenen les relacions entre aquests estats, a més de la participació d'altres actors.

D'aquesta manera, el **multilateralisme** és una forma institucional molt exigent, basada en principis, normes i institucions comuns que organitzen la política mundial.

En aquest sentit s'ha de diferenciar entre el **multilateralisme formal** i el **multilateralisme substantiu** (Ruggie, 1993). Aquesta diferència es basa sobretot en una visió quantitativa de la cooperació dels estats (tres o més d'involucrats) i dels acords que subscriuen quan és formal, davant una visió substantiva o qualitativa, vinculada amb el compliment efectiu dels principis i de les normes que defineixen la qualitat de les relacions entre aquests estats. El multilateralisme substantiu proposa un marc essencial per a prevenir la inestabilitat internacional i el conflicte internacional, i exerceix un rol molt important per a promoure el canvi normatiu en l'esfera internacional i global.

Amb l'enfocament del constructivisme, s'emfatitza la naturalesa socialment construïda del multilateralisme, i també els canvis que experimenta en l'espai i en el temps. En aquesta perspectiva no hi ha una lògica única universal de cooperació multilateral o de cerca del poder que sigui aplicable de manera uniforme a totes les expressions del multilateralisme. En lloc d'això, se suggereix que la pràctica multilateral varia depenent del context regional i de l'objectiu internacional. En aquest sentit, el multilateralisme no es refereix solament a les condicions específiques en què els estats decideixen cooperar, ni als càlculs de poder que fan, sinó que, tenint en compte Ruggie (1993), el multilateralisme està construït sobre la base d'idees i de principis fonamentals. Entre aquests principis subjacents, hi ha els principis bàsics del dret internacional públic,

Referència bibliogràfica

J. G. Ruggie (1993). *Multilateralism matters: The theory and praxis of an institutional form*. Nova York: Columbia University Press.

com la clàusula de nació més afavorida, la sobirania nacional o la seguretat col·lectiva. Aquests principis expliquen per què a vegades els estats decideixen optar per opcions multilaterals en lloc d'altres opcions de caràcter bilateral o unilateral.

La característica que distingeix el multilateralisme és precisament que coordina el comportament dels estats sobre la base d'aquests principis generals.

Ruggie (1993) també va confirmar que la forma en què els estats duen a terme el multilateralisme es deu tant a la funció de la seva identitat particular com de les seves cultures i tradicions.

Per exemple, en el context de la guerra freda el que era important de veritat era el fet de l'hegemonia nord-americana. És a dir, que les idees i el propòsit nord-americans van tenir un paper preponderant per a delinear la forma que va prendre el multilateralisme occidental després de la Segona Guerra Mundial. En el procés de construcció de les iniciatives regionals, els estats també donen forma a nocions de comunitat i regió.

Els tres principals objectius del multilateralisme modern són els següents:

- La **resolució de problemes** que es presenten de manera quotidiana entre els estats, com, per exemple, la delimitació dels drets de propietat en mar o terra.
- La **resolució de qüestions transfrontereres i transnacionals**, com les comunicacions internacionals, el comerç electrònic, el transport transnacional i els estàndards elèctrics.
- La **solució de problemes de col·laboració**, és a dir, la provisió de marcs que promoguin la comunicació i el diàleg necessari per a limitar les tensions entre estats membres.

Abbott i Snidal (1998) afirmen que les organitzacions internacionals governamentals formals redueixen els costos de transacció entre els estats mitjançant dues estratègies:

- 1) Assenyalen que, amb la conformació de burocràcies internacionals més eficients que les dels estats membres, les organitzacions centralitzen certes funcions que fan que les operacions entre els països siguin més efectives.
- 2) La independència d'aquests organismes pel que fa als estats membres és molt valuosa en moments en què, per a aconseguir determinats acords, es requereixen àrbitres, mediadors o avals que siguin imparcials.

Referències bibliogràfiques

- K. W. Abbott; D. Snidal (1998, febrer). "Why states act through formal international organizations". *Journal of Conflict Resolution* (vol. 42, núm. 1, pàg. 3-32).
- R. O. Keohane (1994). "International institutions: two approaches". A: F. Kratochwil; I. D. Mansfield (eds.). *International organization: A reader* (pàg. 44-61). Nova York: Harper Collins.

2. El multilateralisme i la globalització

El multilateralisme és un fenomen històric i contextualitzat. Originàriament respon a les demandes i als reptes específics de la segona meitat del segle XIX i primera meitat del segle XX: **la construcció de la pau internacional i la cooperació econòmica**. En aquest context, el multilateralisme ha anat evolucionant fent front a les diferents conjuntures històriques internacionals i regionals que s'han articulat durant tot el segle XX. Els projectes multilaterals, durant el segle passat, s'han definit a partir dels interessos nacionals i de les tradicions polítiques dels estats nació.

En els últims anys, l'impacte de la globalització i la transformació de la governança global també ha transformat l'estudi del multilateralisme. El desenvolupament de noves formes de multilateralisme és fruit del nou context de governança, l'aparició de nous actors privats i la transformació de l'estat i la seva relació amb altres actors i nivells de governança. Un dels grans reptes importants per al multilateralisme ha estat la integració de nous temes que no havien estat inclosos en les organitzacions internacionals com el desenvolupament social, el canvi climàtic, l'etnicitat, les migracions i el desenvolupament humà.

En aquest apartat analitzarem diferents propostes teòriques emergides en els últims anys que ens permetran entendre l'evolució del multilateralisme.

2.1. El nou multilateralisme i el multilateralisme complex

Com a conseqüència d'aquestes transformacions ha emergit el que s'ha anomenat *nou multilateralisme* (Cox, 1997) o *multilateralisme complex* (O'Brien i altres, 2000).

Cox es refereix a un **nou multilateralisme** que intenta reconstituir societats civils i autoritats polítiques a escala global, construint un sistema de governança global des de baix.

El multilateralisme només es pot entendre en el context en què emergeix i existeix, amb les estructures històriques de determinar l'ordre mundial. Per això Cox (1992) parla de nou multiculturalisme. Es referia a l'anàlisi de les relacions de poder i els actors. I assenyala les noves relacions contradictòries entre els tres elements bàsics que es deriven del sistema interestatal.

Referència bibliogràfica

R. W. Cox (1997). *The new realism: perspectives on multilateralism and world order*. Nova York: United Nations University Press.

Referència bibliogràfica

R. W. Cox (1992). "Multilateralism and world order". A: R. W. Cox; T. J. Sinclair (eds.) (1996). *Approaches to world order* (pàg. 494-523). Cambridge, Anglaterra: Cambridge University Press.

El **nou multilateralisme** (Cox, 1992) s'ha d'analitzar en el marc de l'economia política global derivada de la globalització, la transformació del sistema interestatal generat amb els principis de sobirania i territorialitat i la transformació de l'ecosistema global.

El **multilateralisme complex** (O'Brien i altres, 2000) es defineix a partir de la creixent participació d'actors no estatals, que hem definit com a autoritats privades (empreses i organitzacions de la societat civil global) en els marcs multilaterals, sobretot en el sistema de les Nacions Unides i en els acords comercials i econòmics multilaterals.

Referència bibliogràfica

R. O'Brien; A. M. Goetz; J. A. Scholte; M. Williams (2000). *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge, Anglaterra: Cambridge University Press.

Entre les transformacions provocades per la globalització, hem vist que les empreses transnacionals participen de manera activa en els acords multilaterals econòmics, i influeixen en la presa de decisions i en la implementació d'aquestes decisions. També hem vist que les organitzacions no governamentals són sobretot actives en diferents temes relacionats amb els béns públics globals o regionals, com el canvi climàtic, la gestió de l'aigua, la biodiversitat. En aquest sentit, les organitzacions governamentals han dut a terme un clar procés d'interrelació, d'incidència i de participació en el sistema de les Nacions Unides.

Des d'aquesta perspectiva, O'Brien i altres (2000, pàg. 5 i 6) plantegen el desenvolupament d'un multilateralisme complex caracteritzat pels cinc trets distintius següents:

- Les modificacions institucionals diverses de les institucions públiques internacionals en resposta als actors de la societat civil.
- La majoria dels participants en aquest procés estan dividits per motivacions i propòsits en conflicte.
- Com a resultat d'això, avui dia les formes emergents tenen característiques ambigües.
- La tendència a tenir impactes diferencials sobre els estats, d'acord amb la seva situació preexistent en el sistema internacional, de tal manera que reforça el rol dels estats més poderosos i afebleix el dels que no estan tan desenvolupats.
- L'ampliació de l'agenda de polítiques internacionals perquè inclou temes socials.

Malgrat tots aquests canvis, en la pràctica de les organitzacions multilaterals, en general, persisteix el dèficit democràtic quant a la presa de decisions (això sobretot és important en les OIG econòmiques com el Banc Mundial, el Fons Monetari Internacional i l'Organització Mundial del Comerç), i en general també, continua prevalent l'interès nacional dels estats membres.

L'emergència d'aquests nous conceptes sobre el multilateralisme reflecteixen, per tant, els diferents canvis i les creixents complexitats del sistema internacional, com el sorgiment d'orientacions crítiques en els enfocaments de les relacions internacionals, incloent-hi la teoria crítica postmarxista que assumeix les relacions de poder com a element constitutiu de l'ordre internacional i que associa el multilateralisme a l'ordre hegemònic mundial neoliberal i a la creixent polarització entre estats poderosos i estats febles. A més, es té en compte el discurs constructivista que dóna prioritat a temes com identitat, valors, intersubjectivitat, i patrons estables de conducta, amb èmfasi en la importància de noves normes i pràctiques socials constituïdes sobre identitats compartides que incideixen sobre els canvis del sistema internacional.

2.2. El multilateralisme comunitarista

Si analitzem l'evolució del multilateralisme al segle XX també hem de distingir entre el multilateralisme intergovernamental clàssic i el nou multilateralisme comunitarista.

El **multilateralisme intergovernamental clàssic** es basa en la cooperació interestatal i intenta establir un acord de mínims entre els estats, amb la diversitat d'interessos que tenen, incloent-hi les superpotències i els estats hegemònics. En canvi, el **nou multilateralisme comunitarista** (Adler, 2006) es basa en la premissa que el multilateralisme s'origina en una comunitat de pràctica. És una visió epistemològica de la comunitat en les relacions internacionals que pot consolidar un procés de pau global i de la doctrina de seguretat. Es tracta d'un camí comú per a respondre als reptes globals i a les amenaces a la seguretat a partir d'un esperit col·legiat.

Tenint en compte la conceptualització constructivista que va fer Ruggie (1993) del multilateralisme, Adler conclou que la principal font del multilateralisme avui dia és epistèmica. Té l'origen en una comunitat epistèmica en la qual basa el coneixement i a partir de la qual constitueix el multilateralisme.

El multilateralisme existeix perquè els estats estableixen una sèrie de símbols i compromisos.

Referència bibliogràfica

I. Adler (2006). "Communitarian multilateralism". A: R. Thakur; I. Newman; J. Tirman (eds.). *Multilateralism under challenge? Power, international order and structural change* (pàg. 34-55). Nova York: United Nations University Press.

Aquest esperit es fonamenta en una comunitat de pràctiques que només es pot desenvolupar a partir d'un procés de trobades a alt nivell, en organitzacions que es generen i es desenvolupen en una cultura de cooperació.

Adler (2006, pàg. 36) va definir el multilateralisme comunitarista com:

“[[La] construcció social i la institucionalització, a partir de mitjans de diàleg i de construcció de pràctiques comunitàries de comunitats multilaterals, que es basen en el coneixement col·lectiu i que evolucionen de comunitats informals a comunitats formals.”

Té l'origen en el concepte de *les comunitats epistèmiques* i *les comunitats de seguretat* de Karl Deutsch (1963), que Adler van interpretar des de la perspectiva constructivista.

2.3. El multilateralisme i l'emergència de xarxes publicoprivades

El 2002, Ngaire Woods va escriure un article en què analitzava la transformació del paper de les institucions en la governança global. En el seu argument, considera que els corrents més crítics amb la globalització acusen les organitzacions internacionals econòmiques, com l'Organització Mundial del Comerç, el Banc Mundial o el Fons Monetari Internacional, de promoure i d'accelerar el desenvolupament de la globalització dels mercats en les dues últimes dècades del segle xx. El debat actual entre estats, de fet, posa sobre la taula dos elements fonamentals de la governança internacional:

- 1) **qui** ha de governar a escala internacional i **com**, i
- 2) **què** han de governar.

En els seus arguments, Woods (2002) diu que la globalització ha accelerat el desenvolupament de les organitzacions multilaterals. Aquest autor es basa en la teoria clàssica racional-funcional o institucionalista de les relacions internacionals, segons la qual la cooperació entre els estats permet aconseguir objectius comuns que reflecteixen interessos individuals. El multilateralisme emergeix perquè els governs veuen en aquesta posada en comú de recursos, la reducció de costos i la integració d'experiències i de capacitats un camí per aconseguir la política internacional. Es tracta d'integrar els interessos nacionals en institucions que promouen la cooperació. D'aquesta manera, els estats cedeixen a les agències multilaterals el seu poder (Keohane, 1984; Krasner, 1983).

Woods (2002) considera que el multilateralisme és una forma de governança global perquè és representatiu i es basa en la rendició de comptes.

No obstant això, el multilateralisme té dos grans reptes:

Referència bibliogràfica

K. Deutsch (1963). *The nerves of government*. Nova York: Free Press.

Referència bibliogràfica

N. Woods (2002). "Global governance and the role of institutions". A: D. Held; A. McGrew (eds.). *Governing globalization* (pàg. 25-45). Cambridge, Anglaterra: Polity Press.

1) Quan no tots els governs accepten que els organismes multilaterals, com el BM, l'FMI o el Consell de Seguretat de l'ONU, inclouen i defensen els seus interessos. Si s'esdevé això, els estats solen adoptar altres estratègies mitjançant aliances publicoprivades per aconseguir els objectius de manera unilateral. Els països en vies de desenvolupament sempre es consideren infrarepresentats en les organitzacions internacionals, a les quals consideren un "club de països rics". Quan hi ha seccions importants de les autoritats públiques que consideren que tampoc no estan representats en les organitzacions internacionals. En aquest sentit, **representació i rendició de comptes** són un dels reptes de les organitzacions multilaterals.

2) Quan hi ha un intrusisme de les organitzacions multilaterals que té l'objectiu d'assegurar les reformes d'organitzacions com l'FMI, el BM o el Consell de Seguretat de l'ONU. En aquest sentit les estructures de les organitzacions internacionals econòmiques, com el BM o l'FMI, encara reflecteixen la balança de poder establerta el 1945 després de la Segona Guerra Mundial.

Per exemple, el Consell de Seguretat de les Nacions Unides no inclou com a membres permanents amb dret a veto els cinc països guanyadors de la guerra, això és, França, Alemanya, els Estats Units, Unió Soviètica i la Xina.

Una visió crítica de l'*statu quo* actual obre la porta a una nova forma de multilateralisme, més representativa, amb òrgans de direcció més equitatius, amb sistemes de vot més igualitaris i amb més estructures de rendició de comptes.

Un altre argument de debat en la legitimitat de les organitzacions multilaterals, com el BM, l'FMI, l'OMC o el sistema de les Nacions Unides, és l'obertura a la participació d'organitzacions de la societat civil global. Alhora, es demana més transparència en el poder d'influència que tenen els actors privats, sobretot les empreses multinacionals, en negociacions de l'OMC, el BM o l'FMI.

D'aquesta manera, el debat actual de les institucions internacionals és l'obertura a noves formes de cooperació i governança, de l'economia mundial, però incrementant també els marcs democràtics i de rendició de comptes i transparència d'aquests fòrums de governança global, tenint en compte que si no continuen essent fòrums útils en la presa de decisions hi ha el risc que siguin reemplaçats, segons Woods (2002), per altres fòrums i xarxes emergents publicoprivades.

Woods (2002) analitza com en les últimes dècades enfront de l'esperit multilateral han emergit noves formes de governança privades o publicoprivades basades en l'autoregulació, els estàndards globals o els codis de bones pràctiques que en moltes ocasions han substituït els esforços de les organitzacions internacionals per avançar en aspectes de governança.

Un d'aquests exemples és l'International Accounting Standards Committee, que en l'establiment d'estàndards comptables internacionals ha substituït els esforços que han fet el G-7, el BM i l'FMI.

Un altre d'aquests exemples és la International Chamber of Commerce, que proveeix la International Court of Arbitration. O també l'American Chemistry Council, que ha creat la iniciativa d'autoregulació per a la indústria química als Estats Units, o el Responsible Care, per a regular la salut i seguretat laboral, a més de la sostenibilitat de la indústria química. També hi ha la Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), per a autoregular els protocols i dominis d'Internet.

2.3.1. Xarxes de polítiques públiques globals

Una altra forma d'avenç del multilateralisme és l'emergència de xarxes de polítiques públiques globals¹ (White, Reinicke i Benner, 2000).

White, Reinicke i Benner (2000) defineixen les **xarxes de polítiques públiques globals** com un element més enllà del multilateralisme a causa de la premissa de partida: els governs i les organitzacions internacionals ja no poden gestionar els complexos problemes globals. En aquest sentit, en el món emergeixen noves xarxes innovadores que volen resoldre problemes i reptes concrets transnacionals que els governs no han pogut resoldre.

Tant les empreses, com les organitzacions de la societat civil global tenen un paper fonamental en la gestió de les noves polítiques que resolen aquests reptes de manera efectiva, com el canvi climàtic, la biodiversitat, la gestió de malalties, la gestió de l'aigua, la responsabilitat social de l'empresa, els drets laborals.

En els últims anys hem vist néixer iniciatives publicoprivades que volien resoldre temes concrets de la governança global, com la creació el 1998 de la World Commission on Dams per a tramitar i monitorar la gestió de l'aigua global i els embassaments, i el llançament el 2000, per part del secretari general de les Nacions Unides, de United Nations Global Compact per a promoure la responsabilitat social de l'empresa i la seva sostenibilitat.

El moviment global de la responsabilitat i sostenibilitat de l'empresa és un marc clar de la manera com la iniciativa privada ha esdevingut un referent en el desenvolupament de noves xarxes polítiques públiques globals que permet a les empreses participar en l'autoregulació global dels seus impactes socials i mediambientals.

⁽¹⁾En anglès, *global public policy network*.

Xarxes de polítiques públiques globals

Vegem uns exemples de xarxes de polítiques públiques globals:

- Global Reporting Initiatives
- World Commission on Dams
- Global Environment Facility
- Medicines for Malaria Venture
- Roll Back Malaria Initiative

Referència bibliogràfica

J. M. White; W. Reinicke; T. Benner (2000). "Beyond multilateralism: global public policy networks". *IPG* (núm. 2, pàg. 176-188).

Les iniciatives privades emergeixen amb força en els espais de governança en què els estats més neoliberals han decidit retirar-se, o bé perquè els estats mateixos donen suport a les iniciatives privades o públi-coprivades.

Les xarxes de polítiques públiques globals formades per actors dels tres sectors, això és, el públic, el privat i el de la societat civil, col·laboren en noves institucions per resoldre els problemes globals. Es tracta de xarxes trisectorials que tenen la funció de ser coalicions per al canvi. Aquestes xarxes han emergit en diferents àrees com la gestió de l'aigua, la provisió de vacunes, la construcció de preses, la gestió d'escoles en països en desenvolupament i el desenvolupament d'estàndards mediambientals.

Es tracta de xarxes globals formades pels tres sectors esmentats que tenen l'objectiu d'establir mecanismes de cooperació, crear ponts a escala transnacional entre elles per resoldre reptes transnacionals concrets, en àrees concretes i amb projectes concrets. No es tracta d'institucions tradicionals, sinó de noves formes institucionals que s'estructuren en xarxes i donen l'habilitat als actors implicats a cooperar entre ells, aportant l'experiència, el poder i el bagatge de cadascun per potenciar els elements forts. Es tracta de xarxes que innoven i produeixen resultats sostenibles per a gestionar els reptes transnacionals.

Són xarxes de col·laboració, més que no pas de cooperació. Es defineixen per la diversitat i l'estructura de governança horitzontal. Combinen el coneixement previ de cadascun dels actors per generar nou coneixement i resolució de conflictes i reptes. Compleixen diferents funcions:

- Intentar resoldre nous temes en l'agenda global que no han estat considerats pels estats.
- Facilitar la negociació i l'establiment d'estàndards globals, en espais com la regulació financera i la gestió mediambiental.
- Disseminar coneixement entre els agents implicats.
- Generar nous mercats, vinculant noves demandes a noves ofertes.
- Implementar mecanismes d'innovació més enllà dels acords tradicionals mitjançant organitzacions híbrides.

3. Els principals reptes del multilateralisme i de les organitzacions internacionals

El multilateralisme té un caràcter estatocèntric, ja que es va configurar entorn d'un ordre estatocèntric de les relacions internacionals al segle XIX i en la primera meitat del segle XX. No obstant això, el multilateralisme mateix, alhora, va constituir un desafiament per als estats nació, en la mesura que els limitava la sobirania i els requeria certa sessió de sobirania en diferents aspectes, com l'ús de la força, el comerç internacional, la no-intervenció.

En les últimes dècades, a causa dels processos de transformació global, les institucions multilaterals –tal com van ser concebudes en la postguerra– i el multilateralisme mateix estan experimentant una important crisi que els ha portat a un procés de transformació i redefinició. Un exemple clar d'això és el procés de reforma del sistema de les Nacions Unides, i també les transformacions que experimenten les organitzacions internacionals governamentals (OIG) creades en el marc de Bretton Woods.

Els reptes a què s'enfronten les organitzacions internacionals (OI), i per tant el multilateralisme, resideixen en la transformació dels principis bàsics del dret internacional públic i de les relacions internacionals, sobretot el **principi de no-intervenció** i la **noció tradicional de sobirania nacional**. La crisi del multilateralisme és avui un dels elements que caracteritzen la transformació de l'ordre i la política mundial (Acharya, 2006).

3.1. El qüestionament d'alguns elements essencials del multilateralisme: la legitimitat

En les últimes dècades hem vist que han emergit diferents debats entorn de la viabilitat dels elements essencials del multilateralisme, que era qüestionat per la poca capacitat que tenia enfront de marcs de polaritat, d'hegemonia i d'unilateralisme liderats per potències estatals.

En molts casos, la crisi del multilateralisme deriva de la posició unilateralista dels governs, sovint per l'hegemonia del govern dels Estats Units. El poder nord-americà ha estat una baula perduda per a avançar en el multilateralisme. A més, però, podem trobar altres elements que ens permeten qüestionar el multilateralisme:

- La pèrdua de legitimitat de les Organitzacions Internacionals.
- L'esgotament normatiu.
- El desajustament entre la distribució de poder i el reflex institucional d'aquesta distribució.

Referències bibliogràfiques

- A. Acharya (2006). "Multilateralism, sovereignty and normative change in world politics". A: I. Newman; T. Ramesh; J. Tirman (eds.). *Multilateralism under challenge? Power, international order and structural change* (pàg. 98-118). Nova York: United Nations University Press.
- I. Newman; T. Ramesh; J. Tirman (2006). "Introduction". A: *Multilateralism under challenge? Power, international order and structural change* (pàg. 1-18). Nova York: United Nations University Press.

- La ineficiència de les organitzacions internacionals.

El principal repte parteix del mateix **caràcter estatocèntric** del multilateralisme, que limita la seva legitimitat davant els estats mateixos.

En aquest sentit el multilateralisme maximalista té com a objectiu l'avenç dels principis de democràcia internacional i d'obligació de retre comptes (*accountability*) dels estats i té com a objectiu últim el desenvolupament d'una institució multilateral maximalista. D'aquesta manera, des de la creació de les Nacions Unides o bé de les principals organitzacions internacionals governamentals en el marc econòmic, el Banc Mundial, el Fons Monetari Internacional i, en la dècada de 1990, l'Organització Mundial del Comerç, el multilateralisme no ha aconseguit la legitimitat necessària entre els estats per a generar mútua confiança i avançar en la cessió de sobirania.

Els processos de globalització econòmica, política, social i cultural, i també els reptes mediambientals, plantegen reptes difícils als estats nació i a les institucions multilaterals.

En aquest sentit, en molts casos ha emergit certa incapacitat de la política organitzada sobre la territorialitat de l'estat i la seva viabilitat per a solucionar reptes globals transfronterers, com el canvi climàtic, la migració mundial, la gestió de l'aigua, la biodiversitat. Uns altres problemes que tampoc no es poden resoldre són els marcs funcionals transnacionals, com el govern dels mercats financers globals, el govern del mercat electrònic o d'Internet. Els actors transnacionals, com les empreses, els fons d'inversió, els experts i els científics, o bé els actors locals, com les ONG, els sindicats, els governs locals, pressionen els estats per resoldre els problemes generats per la globalització. Enfront d'això, fins ara les OIG formades pels governs han estat molt febles a l'hora de resoldre els principals reptes globals mediambientals, socials o econòmics.

Els desafiaments dels problemes globals obliguen els estats a avançar en un marc més fort de cooperació internacional i multilateralisme. Malgrat això, les actituds unilaterals encara predominen en les relacions interestatals. El segle passat es van multiplicar les organitzacions internacionals, que com a ens intergovernamentals organitzen la cooperació internacional dels estats. En les últimes dècades els règims internacionals també van esdevenir importants instruments de governació dels problemes transfronterers i transnacionals. En el marc dels règims internacionals, com el mediambiental, els estats es posen d'acord sobre reglamentacions obligatòries i a llarg termini i coordinen els interessos i objectius comuns, però sobretot a causa de la pressió dels problemes

que no es poden superar mitjançant l'acció estatal individual. Aquests règims poden tenir un abast regional –com la Unió Europea– o un abast global –com el règim comercial de l'Organització Mundial del Comerç.

En aquest sentit, Keohane (2006) planteja que avui els valors i les institucions del multilateralisme són deficientes perquè no reflecteixen els valors democràtics i, com a conseqüència d'això, no integren legitimitat política.

A més, la seva tasca és qüestionable, i també la legitimitat de les seves polítiques a escala global, ja que només són vàlides si compleixen tres requisits: **inclusivitat, capacitat decisiva i consistència epistemològica**. En aquest últim sentit, Keohane (2006) planteja que les institucions multilaterals han d'integrar tots els interessos vàlids i legítims. Les organitzacions multilaterals han de tenir la capacitat d'actuar fins i tot contra l'oposició d'algun dels estats, fins i tot dels més poderosos, en el procés de presa de decisions i han de ser capaces de ser transparents i obrir la informació tant a membres interns com externs.

Referència bibliogràfica

R. O. Keohane (2006). "The contingent legitimacy of multilateralism". A: I. Newman; R. Thakur; J. Tirman (eds.). *Multilateralism under challenge? Power, international order, and structural change* (pàg. 56-76). Nova York: United Nations University Press.

3.2. Els reptes de les organitzacions internacionals

El multilateralisme va tenir el moment de consolidació històrica més important després de la Segona Guerra Mundial. Com hem vist, el projecte polític de l'internacionalisme liberal que va proposar Wilson el 1919 va anar avançant entre dues guerres mundials i es va consolidar sota un realisme pragmàtic amb la creació el 1945 de l'Organització de les Nacions Unides. No obstant això, les Nacions Unides es van crear en el marc d'un multilateralisme limitat, ja que l'organització mateixa es va crear amb una estructura de veto i control per part dels països hegemònics que van guanyar la Segona Guerra Mundial, això és, els Estats Units, la Unió Soviètica, la Xina, França i el Regne Unit.

En aquest sentit les organitzacions multilaterals exerceixen un paper fonamental en la política mundial i són la font principal de multilateralisme. Són la forma institucional que ha servit per a aconseguir objectius comuns en el marc internacional.

La funció de les organitzacions internacionals en la política mundial són les següents:

- L'articulació de la cooperació política entre actors internacionals.
- L'eficàcia i l'eficiència per a la resolució de problemes internacionals o globals.
- La generació del sentit de legitimitat.

Les organitzacions internacionals poden exercir poder de manera autònoma, involuntària o imprevista pel que fa als estats que les van crear, i això és gràcies a l'autoritat jurídicoracional que representen.

En el marc d'aquest multilateralisme limitat, en la dècada de 1960 i 1970 es va establir un **multilateralisme desequilibrat**, que es va generar a causa del procés de descolonització i de l'entrada en l'Assemblea General de l'ONU dels nous països en desenvolupament i amb aquests països les demandes econòmiques i polítiques dels països del Tercer Món, que demanaven canvis en l'estructura de presa de decisions de les Nacions Unides.

Actualment, les principals transformacions de les organitzacions internacionals, com l'ONU, el BM o l'FMI, en la postguerra freda es deuen a les característiques següents:

- El nombre més alt d'estats que participaven en les institucions multilaterals, especialment els països no occidentals amb més creixement econòmic, els BRICS (Brasil, Rússia, Índia, Xina i Sud-àfrica).
- L'alteració de la distribució de poder i dels interessos dels estats que participaven en les institucions multilaterals i l'eclosió de nous pols de desenvolupament econòmic, a l'Àsia, el sud-est asiàtic, Sud-àfrica o l'Amèrica del Sud.
- El sorgiment de nous mecanismes multilaterals variables, flexibles i selectius.

Per a alguns crítics del multilateralisme en l'actualitat, les organitzacions multilaterals impliquen el desenvolupament de marcs burocratitzats. El debat també se centra en la distribució de poder en les OI, sobretot el poder dels països occidentals, davant les demandes constants, durant tot el segle XX, dels països en fort desenvolupament, tant en el sistema de les Nacions Unides com en el BM, l'FMI o l'OMC i al segle XXI, dels BRICS.

Pel que fa al debat actual de la disciplina entorn de les organitzacions internacionals governamentals (OIG), Barnett i Finnemore (1999) exposen els principals elements:

1) **El poder relatiu de les OIG:** les OIG no solament faciliten la cooperació ajudant els estats a superar les fallides del mercat, els dilemes de l'acció col·lectiva i els problemes associats amb l'elecció social independent, sinó que també creen actors, especifiquen responsabilitats i autoritat entre aquests actors i defineixen el treball que haurien de fer, de manera que hi donen un valor normatiu. En la mesura que constitueixen i construeixen el món social, les OIG exerceixen poder.

Referència bibliogràfica

M. N. Barnett; M. Finnemore (1999). "The politics, power, and pathologies of international organizations". *International Organization* (vol. 53, núm. 4, pàg. 699-732).

2) **L'autonomia de les OIG:** les OIG són actors, no solament estructures, de manera que tenen una autonomia que els neoliberals institucionalistes i els estudiosos dels règims internacionals els havien negat perquè només les consideraven com a part de règims.

3) **La conveniència de les OIG:** el liberalisme clàssic i els hereus d'aquest liberalisme han donat per descomptada la conveniència de les OIG com a instruments per a remeiar problemes de la política internacional, però no han assumit que les OIG sovint produeixen resultats no volguts i fins i tot contra-productius, sense que per això siguin objecte de càstig o desapareguin. Les OIG poden ser ineficients, ineficaces, repressives i irresponsables (*unaccountable*). El funcionament típic de les burocràcies permet explicar el poder de les OIG, i també les patologies.

4) **La reforma de les OIG:** avui dia, les OIG estan en procés de canvi i reforma quant a les principals institucions polítiques i econòmiques multilaterals. En aquest cas hi trobem les principals institucions de seguretat multilaterals, com ara la refundació de l'Aliança Atlàntica; les institucions econòmiques, com ara el Banc Mundial i el Fons Monetari Internacional; i també l'Organització de les Nacions Unides, que està en un procés de revisió i reforma des de fa més de dues dècades, que no ha arribat a avançar satisfactòriament per la mateixa condició de multilateralisme limitat que la defineix.

El BM i l'FMI van ser creats el 1944 en la conferència de Bretton Woods, on es van trobar alguns presidents i ministres d'economia dels països vencedors de la Segona Guerra Mundial amb el propòsit de dissenyar una nova arquitectura per a l'economia internacional moderna. El BM va ser posat en marxa per a ajudar en la reconstrucció d'una Europa destruïda per la guerra, però aviat va canviar l'enfocament cap al desenvolupament econòmic, per ajudar els països pobres a integrar-se en l'economia internacional. L'FMI va ser creat per a ajudar a estabilitzar les taxes de canvi de monedes entre nacions i per a donar suport als països amb necessitats temporals de liquiditat. L'OMC va ser posada en marxa el 1995 per a determinar i reforçar les lleis de regulació del comerç internacional, i va reemplaçar l'Acord General de Tarifes i Comerç, també creat el 1944 a Bretton Woods, que va establir durant els quaranta un acord de reducció d'aranzels i un impost a les exportacions internacionals. Tant ells com l'ONU han experimentat un procés de crisi i revisió dels principals plantejaments multilaterals que han quedat afectats de manera més important per les conseqüències de la globalització.

3.3. Patologies de les organitzacions internacionals

Avui dia, les organitzacions internacionals han esdevingut actors importants per a la gestió política dels complexos afers globals.

En aquest sentit, en les últimes dècades, les OI s'han intentat adaptar als nous reptes globals, adoptant un procés d'interacció global, gestionant els reptes globals, els conflictes armats, la seguretat internacional.

Sobretot les Nacions Unides, tot i que la majoria treballa per promoure el benestar internacional i el desenvolupament econòmic, tenen en compte els principis internacionals basats en els drets humans, i la protecció de la vida i els recursos naturals. N'hi ha que treballen en l'àmbit mediambiental, intervenen en situació de desastres ambientals. Entre altres temes, les organitzacions internacionals, sobretot el sistema de les Nacions Unides, tenen com a objectiu l'enfortiment dels drets humans i dels grups minoritaris, i promouen la democràcia, la transparència i la rendició de comptes als governs.

Malgrat això, la literatura acadèmica ha tendit a tractar-les com a actors dependents dels estats. No hi ha gaire literatura acadèmica en les relacions internacionals que les analitzi com a actors independents. El seu poder i la seva autoritat deriven del poder que els donen els estats nació. A més, en els últims anys, l'anàlisi de les noves formes de poder i d'autoritat en el context global, com l'emergència de l'autoritat privada, o les xarxes publicoprivades han centrat més interès que no pas l'estudi de l'evolució de les organitzacions internacionals.

No obstant això, la fi de la guerra freda i la creixent globalització han generat un nou espai complex en la gestió dels temes globals, i l'emergència d'una pluralitat d'actors que participen en els processos de presa de decisió governamental. La primera reacció ha estat reprendre l'interès per l'estudi de les organitzacions internacionals com a burocràcies o organitzacions complexes i autònomes.

El repte d'examinar les burocràcies globals des de la disciplina de les relacions internacionals ha adquirit un impuls decisiu amb els treballs de Barnett i Finnemore (1999), que des de la teoria institucional han mostrat que les organitzacions internacionals contribueixen a forjar interessos, identitats i comportaments estatals i que la desviació del tipus ideal burocràtic porta a una sèrie de disfuncionalitats o patologies.

Barnett i Finnemore (1999) posen èmfasi a diferenciar les organitzacions internacionals com a institucions autònomes en la política mundial, ja que actuen de manera independent, amb un nivell de poder important cedit pels estats.

El seu enfocament sociològic (constructivista i institucionalista) aporta una aproximació a les OI com a actors autònoms, i avancen així la visió tradicional de les relacions internacionals que ha analitzat les OI com a instruments en interès dels estats. A més, la seva recerca mostra que les organitzacions són institucions amb poder en la política mundial que poden resoldre o almenys

Referència bibliogràfica

M. N. Barnett; M. Finnemore (1999). "The politics, power, and pathologies of international organizations". *International Organization* (vol. 53, núm. 4, pàg. 699-732).

ajudar a resoldre part dels reptes globals. El seu estudi se centra en les ineficiències i la falta d'efectivitat de les OI a causa de les patologies que integren en la seva estructura.

L'aportació de Barnett i Finnemore (1999) ha comportat un important avenç en l'estudi de les OI, però també sembla que cal fer un pas més ja que la disciplina dels estudis organitzacionals va deixar de banda fa molt temps l'anàlisi de la burocràcia centrada en les patologies.

Barnett i Finnemore (1999) elaboren una visió institucionalista per explicar el poder de les organitzacions internacionals i la propensió disfuncional d'aquestes organitzacions a tenir comportaments patològics. Per això analitzen tres perspectives entorn del poder i de l'autonomia de les organitzacions internacionals governamentals (Barnett i Finnemore, 1999):

- L'exercici del poder per part de les OIG.
- L'autonomia de les OIG.
- Les **patologies** de les OIG.

3.4. L'Organització de les Nacions Unides i el multilateralisme

Després de l'intent fallit de crear una organització internacional amb la Societat de Nacions, creada el 1919, que va ser el primer assaig modern de comunitat internacional estructurada entorn del multilateralisme, el 1945, la societat internacional va proposar la creació d'una nova OIG multilateral: l'Organització de les Nacions Unides. Diferenciem tres etapes en la història de les Nacions Unides (Lobo, 2009).

1) L'etapa inicial és l'època de la guerra freda (1945-1998). És una etapa predominantment bipolar. La dinàmica política de l'ONU es va centrar en la relació entre les dues superpotències hegemòniques: els Estats Units i la Unió Soviètica. Es va considerar que l'amenaça militar era la principal amenaça a la pau i seguretat mundials. En aquesta època els estats van acceptar el concepte tradicional de *seguretat* segons el qual l'estat és el protagonista central de la seguretat amb el suport de la seva força militar. En la Carta de les Nacions Unides, els estats havien acordat que l'objectiu primordial de les Nacions Unides fos "mantenir la pau i seguretat internacionals". En aquesta primera etapa, però, va anar creixent l'aferrissat enfrontament de les dues superpotències, que ho polaritzava tot, de manera que va relegar i gairebé paraitzar el desenvolupament de la principal responsabilitat de les Nacions Unides.

Una de les principals característiques del multilateralisme sorgit després de la Segona Guerra Mundial va ser la seva limitació a causa de la cessió de la sobirania nacional. Aquest fet es veu clarament en l'estructura de poder de l'ONU, en què els estats hegemònics no van cedir poder de presa de decisions i van generar un consell general format per membres permanents que podien vetar la presa de decisions. I a més, aquesta dinàmica s'ha mantingut fins avui. En

Referència bibliogràfica

A. Lobo (2009). "Introducción". A: CESEDEN (eds.). *Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI* (monografía 109, pàg. 9-21). Madrid: Gobierno de España, Ministerio de Defensa, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.

aquest sentit, l'ONU representa una manera incompleta de multilateralisme, encara que és un dels marcs institucionals més multilaterals que hi ha, pel nombre d'estats membres i el paper de l'Assemblea General. Això mateix es va esdevenir amb l'estructura de presa de decisions i de vot del Banc Mundial i del Fons Monetari Internacional.

2) La segona etapa comença a la fi de la guerra freda (1989-2005). Es tracta d'una segona etapa unipolar de la postguerra freda que supera l'anterior enfrontament Unió Soviètica - Estats Units, però amb una important inestabilitat davant les diferents situacions de problemes regionals que proliferen durant la dècada dels anys noranta. Les Nacions Unides entren en una profunda redefinició quan la Unió Soviètica es descompon i el país, membre permanent del Consell de Seguretat entra en una crisi de transició. L'ordre bipolar va ser substituït per un d'aparentment unipolar. Els Estats Units van esdevenir l'única superpotència hegemònica, amb un gran poder polític, econòmic i militar davant la resta de països. En aquesta etapa el poder militar dels Estats Units i la seva falta d'acatament de la voluntarietat de l'Assemblea General de l'ONU va ser evident. El 1991, es produeix la primera guerra del Golf dels Estats Units per a l'alliberament de Kuwait. La debilitat de l'ONU per a evitar el conflicte va ser demostrada clarament en el conflicte dels Balcans el 1992. El conflicte va mostrar la incapacitat dels estats de limitar el poder dels Estats Units i de trencar principis de dret internacional fonamentals com el de "no-intervenció" i la sobirania dels estats. Després, el 2001, es produeix l'ocupació de l'Afganistan, amb derrota del govern talibà, i fins avui la segona guerra del Golf i el conflicte de l'Iraq. Malgrat que les Nacions Unides es van prodigar en operacions d'establiment, de manteniment, d'imposició o de consolidació de la pau, moltes vegades la voluntarietat d'aquestes operacions les va fer fracassar. En aquesta etapa, l'ONU té alguns fracassos clamorosos, entre els quals hi ha el genocidi de gairebé un milió de persones a Rwanda el 1994 –on les Nacions Unides van refusar reforçar substancialment l'entitat dels cascos blaus que hi tenia desplegats– o les massives massacres de civils el 1995 a Srebrenica (Bòsnia i Hercegovina), ciutat que havia estat declarada zona protegida per les Nacions Unides. Unes altres experiències negatives són Somàlia, Sierra Leone o Timor Oriental.

3) La tercera etapa de globalització i de progressiva multipolaritat (2005-). Ara mateix som en una etapa de creixent i polèmica globalització, que és definida per Lobo (2009) com una etapa de progressiva multipolaritat. La globalització tecnològica, econòmica i financera ha provocat un increment dels conflictes globals de seguretat que es plantegen com a nous reptes davant la comunitat internacional. Es tracta de nous temes com el terrorisme internacional, el tràfic encobert d'armes de destrucció massiva (ADM), la delinqüència internacional organitzada –narcotràfic, tràfic clandestí d'éssers humans o d'armes, blanqueig de diners, etc.–, els creixents problemes mediambientals, les pandèmies, les fams, problemes que requereixen tots un tractament global en un fòrum global multipolar.

Els reptes plantejats avui a les Nacions Unides són molt importants, sobretot quant a l'efectivitat i la viabilitat. Les Nacions Unides tenen, per tant, en aquesta tercera etapa una aparença més multipolar i globalitzada, en què sembla que hi ha una oportunitat més gran d'exercir un paper principal en el multilateralisme. No obstant això, la comunitat internacional, sobretot la interestatal, no s'ha sabut posar d'acord a resoldre aquests problemes. A més, som davant un període d'activisme de la geopolítica i dels conflictes derivats de la falta de recursos naturals i la gestió d'aquests recursos. En aquest context, és important destacar que enfront dels Estats Units hi ha el paper creixent de diverses potències emergents que van consolidant la seva creixent fortalesa econòmica, política i, en certs aspectes, també militar, com la Xina, l'Índia, el Japó, Rússia i a més llarg termini potser el Brasil, Indonèsia, etc. A més, no hem de passar per alt els efectes que té la crisi econòmica en aquest sistema de seguretat multilateral, que pot comportar reajustaments en el balanç global dels poders econòmics. Les Nacions Unides es veuen com un fòrum multilateral, però també amb grans reptes per la seva estructura de governació i per la seva capacitat de resoldre i d'evitar els nous conflictes transnacionals.

En la dècada de 1980, al final de la guerra freda, entorn de les Nacions Unides va sorgir el debat sobre la transformació del concepte de *seguretat* assumit pels estats el 1945, a la fi de la Segona Guerra Mundial. Encara que els continuadors del concepte tradicional de *seguretat* mantenen que l'ocupació de la força, fins i tot la nuclear, continua essent l'element central de les anàlisis de seguretat, en aquest debat van emergir noves veus que proposen considerar un enfocament més ampli de la seguretat, que també tingui en compte no solament els riscos militars sinó també tots els nous riscos globals: econòmics, mediambientals, identitaris, socials o de delinqüència transnacional organitzada. En aquests anys s'ha anat conformant un concepte de *seguretat* més ampli i heterogeni: el de seguretat integral.

El concepte de **seguretat integral** s'accepta com a concepte ampli de la seguretat en què hi ha altres actors dels àmbits econòmics, mediambientals o identitaris que poden assumir un paper central en matèries de seguretat en lloc del tradicional protagonisme de l'estat.

És important entendre que aquesta etapa està marcada pels atacs terroristes globals, com el de l'11 de setembre del 2001 a Nova York, i la creixent preocupació per la possibilitat real de proliferació de les armes de destrucció massiva en mans d'actors no estatals. Com hem dit, l'actual crisi econòmica internacional també fa palesa la falta de capacitat dels estats per a resoldre els reptes de seguretat globals.

Paral·lelament, hi ha temes com la defensa dels drets humans i la gestió mediambiental del planeta que han estat assumits per la comunitat internacional i són recollits en les Nacions Unides com a elements fonamentals. L'entrada

d'aquests temes en l'agenda política mundial obre un enfocament més ampli del concepte de *seguretat* en el sentit que el centre de la seguretat no serà solament l'estat sinó que també es va enlairant com a subjecte primari que cal protegir la persona, l'individu. Les Nacions Unides han de considerar el desenvolupament i la seguretat com un desenvolupament integral que inclogui, a més, la preocupació específica per l'extrema pobresa, la protecció de pandèmies o de desastres mediambientals, l'aspiració a un mínim nivell d'educació generalitzada, combatre la mortalitat infantil i millorar la salut materna, entre altres qüestions.

Aquest nou plantejament de seguretat integral fa que ens qüestionem els principis bàsics del dret internacional públic i de l'ordre internacional establert el 1945, com el **dret a la ingerència humanitària** i el **principi de sobirania**.

El dret internacional estableix que els afers interns d'un estat són responsabilitat exclusiva dels seus propis governants. Ara bé, s'està evolucionant devers una creixent actitud favorable a un nou concepte que s'aglutina entorn del concepte de *seguretat humana* i amb el principi de la **responsabilitat de protegir**, que es basa en la necessitat que la comunitat internacional protegeixi els drets de les persones si són infringits massivament pels seus propis governants, intervenint en els afers interns. Casos com el genocidi de Darfur al Sudan, Birmània (Myanmar) o Geòrgia (2008) obren noves lectures a la multipolaritat i sobretot al concepte de *seguretat* establert en el marc internacional en la segona meitat del segle xx.

Quant a les Nacions Unides, el debat s'obre entorn d'un procés de reforma que pugui adaptar l'organització a la nova etapa de seguretat humana i integral col·lectiva que ha provocat el procés de globalització i els nous reptes de governança global. En la dècada de 1990, el secretari general, Kofi Annan, va intentar una reforma, encara que no se'n va sortir gaire bé, ja que els estats van ser els primers a limitar-li la capacitat d'actuació. El resultat de la seva obstinació va ser modest, encara que d'aquest intent van sorgir iniciatives molt interessants com la Declaració dels Objectius del Mil·lenni aprovada per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 8 de setembre de 2000.

4. El regionalisme

En aquest procés de transformació i reestructuració de les organitzacions internacionals en el context de postguerra freda, hi ha hagut un altre marc de les organitzacions internacionals regionals també han quedat afectades per la revisió i la transformació que se n'ha fet. En aquest sentit, centrarem aquesta segona part del mòdul en l'evolució del concepte de *regionalisme* i en les conseqüències de l'evolució de les organitzacions intergovernamentals regionals.

En les dues últimes dècades, s'ha viscut una emergència i transformació de projectes d'organitzacions intergovernamentals regionals com la Unió Europea, el Tractat de Lliure Comerç de l'Amèrica del Nord, l'Associació de les Nacions del Sud-est Asiàtic, l'Associació de l'Àsia Meridional per a la Cooperació Regional o el Mercat Comú del Sud (Mercosur).

Aquestes organitzacions també han estat protagonistes dels processos de transformació impulsats per la globalització. En aquest sentit, en els últims anys ha emergit el debat entre multilateralisme i regionalisme (Bhagwati, 1993), com un element important en el futur de les relacions internacionals i, sobretot, en el futur del règim internacional de comerç. De manera paral·lela al debat entorn del multilateralisme, el debat entorn del regionalisme també s'ha d'entendre des d'una perspectiva global, tenint en compte sobre manera els canvis que està experimentant el sistema internacional. En aquest sentit, el regionalisme és conseqüència d'elements com la transformació del paper de l'estat, el debat entorn de la globalització del comerç i els mercats internacionals.

Referència bibliogràfica

J. Bhagwati (1993). "Regionalism and multilateralism: an overview". A: J. de Melo; A. Panagariya (eds.). *New dimensions in regional integration* (pàg. 22-51). Cambridge, Anglaterra: Center for Economic Policy Research.

4.1. Aproximació conceptual al regionalisme

La globalització ha facilitat el desenvolupament d'espais regionals subestats i transnacionals, que no estan formats solament per estats i que afavoreixen la cooperació transfronterera (Ibáñez, 2000).

Es tracta de **processos d'integració regional** que impliquen la creació i el manteniment d'intensos i variats patrons d'interacció entre unitats prèviament autònomes que estableixen vincles diversos i afavoreixen la cooperació interestatal, que pot arribar a ser intensa entre els membres d'una mateixa regió.

Tradicionalment, el concepte de *regió* va unit a l'existència d'una consciència i identitat regional amb una cultura comuna. Murillo (2004) exposa que una **regió** és un espai amb característiques particulars que es diferencia de l'espai estatal i que implica la continuïtat d'un espai físic dividit políticament entre dos estats o més i constitueix una identitat i uns interessos comuns amb una distribució del poder equilibrada.

D'altra banda, el concepte de *regionalisme* té l'origen en una concepció política, cultural i identitària. Les primeres definicions de *regionalisme* feien referència a un factor de proximitat geogràfica i a la relació entre el benefici econòmic i l'elecció de polítiques apropiades. Mansfield i Milner (1999) van definir el concepte de **regionalisme geogràfic** com el resultat d'un vincle natural de proximitat, d'ingressos, de polítiques convergents i d'ampli flux comercial.

Hi ha altres elements que s'integren en la idea de regionalisme com la cohesió social, econòmica, política i organitzacional. Hurrell (1995) emfatitza el sorgiment d'una "consciència regional" i d'una "identitat regional" pròpia, de manera que el regionalisme també es pot explicar a partir dels conceptes de *xarxes d'interdependència* i *estatus de pertinença*. Això implica que per als participants i membres de la regió, com és el cas dels països de la Unió Europea, el regionalisme té importància quan l'exclusió provocada pels acords regionals implica costos, tant econòmics com polítics (com pèrdua de l'autonomia o reducció de les opcions en política exterior), i quan la regió esdevé el nucli de les decisions que cal adoptar arreu del territori.

Hurrell (1995) defineix el **regionalisme** com:

- La cooperació per a obtenir una sèrie de guanys mutus.
- La proximitat geogràfica.
- La interdependència dels participants.
- L'existència d'almenys tres membres.

Referències bibliogràfiques

- J. Ibáñez (2000). "El nuevo regionalismo latinoamericano en la década de los noventa". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*.
- K. Ohmae (1996). *El despliegue de las economías regionales*. Bilbao: Deusto.

Referències bibliogràfiques

- B. Hettne (2003). "The new regionalism revisited". A: F. Söderbaum; T. Shaw (eds.). *Theories of new regionalism*. Basingstoke: Palgrave.
- C. Murillo (2004). "Aproximación a los regímenes de integración regional". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (núm. 8).

Referències bibliogràfiques

- A. Hurrell (1995). "Explaining the resurgence of regionalism in world politics". *Review of International Studies* (núm. 21).
- I. Mansfield; H. Milner (1999). "The new wave of regionalism". *International Organization* (vol. 53, núm. 3).

- La no limitació d'àrees temàtiques.

En els últims anys, hem vist diverses aproximacions que integren en el regionalisme els actors subestats o privats. Per a Ibáñez (2000), el regionalisme engloba les iniciatives polítiques de representants governamentals per a estrènyer la cooperació política i econòmica entre estats i actors que formen part d'una mateixa regió. En aquest sentit, s'adopten els mateixos arguments que expliquen el procés de governança global, de manera que s'hi inclouen una diversitat de projectes polítics i econòmics que són el resultat de la interacció entre actors governamentals estats i actors no governamentals estats i transnacionals (fonamentalment empreses nacionals o grups de pressió).

És important diferenciar regionalisme d'integració regional. El regionalisme s'ha de concretar en un context geogràfic específic. La **integració regional** és un dels processos a partir dels quals es canalitza el regionalisme. L'ús del concepte d'*integració regional* pot generar confusió, perquè també es poden fer servir altres conceptes com *integració*, *cooperació* o *intercanvi*.

Per a Deutsch (1957) la integració és:

“La construcció a dins d'un territori d'un sentit de comunitat i d'institucions pràctiques prou fortes i àmplies per a assegurar, durant un llarg termini, expectatives segures de canvi pacífic entre la seva població.”

Quan un grup de persones o estats s'han integrat d'aquesta manera, constitueixen una “**comunitat de seguretat**”. Per a Deutsch, la integració regional implica una decisió d'agents col·lectius –en aquest cas els estats que tenen l'objectiu de coordinar accions dins d'una regió específica– i té com a objectiu la construcció d'una identitat supraestatal, que a mitjà i llarg termini pot acabar generant la creació d'una entitat amb una identitat i uns interessos propis.

4.2. Regionalisme: enfocament econòmic

L'enfocament econòmic té una importància especial a l'hora d'analitzar la integració regional. En general, durant moltes dècades, els experts en comerç internacional, prenent com a referència el model europeu, han vist en la integració regional una manifestació de dos vessants:

- 1) la **concentració d'un flux econòmic** i
- 2) la **coordinació de les polítiques econòmiques** entre un grup de països.

Des d'aquesta perspectiva, la **integració regional** és vista com un procés econòmic en què l'intercanvi econòmic creix més de pressa entre un determinat grup d'estats (de la mateixa regió) que entre aquests mateixos estats i altres de localitzats fora d'aquesta regió.

Referència bibliogràfica

K. Deutsch (1957). *Political Community and the North Atlantic Area: international organization in the light of historical experience*. Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press.

L'increment d'aquest flux comercial empeny a crear polítiques econòmiques externes que liberalitzen el comerç entre els estats de la zona i discrimina els tercers estats. La principal justificació d'aquesta teoria és la tendència natural dels països a negociar de manera intensiva amb els seus veïns.

També hi ha autors que han ofert una definició i anàlisi de la integració econòmica entesa des de dos punts de vista: el primer, com el procés segons el qual les economies es fan més integrades, amb la consegüent pèrdua d'importància del concepte de *límit polític*, i el segon, com el resultat –la culminació, per dir-ho d'alguna manera– d'un procés segons el qual els límits polítics ja no tenen importància econòmica.

Es tracta d'un procés que es produeix de manera gradual, amb elements positius i reculades, com s'ha esdevingut amb la Unió Europea, que avança amb la integració d'una identitat regional nova, amb marcs culturals i polítics. Per això, no es pot parlar d'integració regional sense entendre el procés d'integració política.

En aquest sentit, la integració econòmica internacional és un mitjà i no un fi, en la mesura que molts acords d'integració són el resultat d'una decisió política. Des de 1990, la notificació d'acords d'integració econòmica no ha cessat d'augmentar.

Aquesta és la classificació per etapes dels acords regionals (Balassa, 1961):

1) **Zones de preferències duaneres.** Es tracta d'una primera modalitat d'integració, que es justifica per raons de desenvolupament. En aquest cas, Balassa analitza com el país més desenvolupat concedeix preferències aranzelàries (reducció parcial o completa d'aranzels) a les exportacions dels països en desenvolupament, de manera no recíproca, perquè aquests països puguin ampliar i diversificar les exportacions. Els acords poden ser contractuals o unilaterals. Aquestes preferències poden ser de diversos tipus segons la cobertura geogràfica: poden ser **generals**, quan integren tots els països en desenvolupament, o bé **regionals**, quan es limiten a un grup de països regionals. Un exemple d'això és el Sistema de Preferències Generalitzades (SPG) de la Unió Europea. Avui dia, l'OMC exigeix que les preferències regionals siguin eliminades, pel caràcter discriminatori que tenen, i proposa que s'adoptin dues opcions:

- Les preferències de caràcter general, que no discriminen cap país en desenvolupament.
- Els acords o les àrees de lliure comerç de caràcter recíproc.

2) **Àrees de lliure comerç.** Es considera la segona forma més senzilla d'integració. En aquest marc, els països es comprometen a eliminar les restriccions i els obstacles al comerç de mercaderies entre ells. A més, es permet als estats membres mantenir una política comercial independent davant al-

Referència bibliogràfica

B. A. Balassa (1961). *The theory of economic integration*. Connecticut: Greenwood Press.

tres països (per exemple, en el cas de l'establiment de la política aranzelària). També s'estableixen regulacions comercials d'origen que tenen l'objectiu de prevenir l'arribada de productes de tercers països amb aranzels baixos per a reexportar-los després a països d'aranzel més alt. En termes generals, aquest tipus d'acords promouen la reestructuració productiva i milloren l'eficiència i el benestar econòmic dels estats membres, encara que en molts casos persisteixen les disparitats.

3) Unions duaneres. Es tracta d'una tercera etapa, en la qual s'executa la supressió de restriccions a la lliure circulació de béns (amb la consegüent eliminació d'aranzels i de barreres no aranzelàries) i s'estableix un aranzel extern comú aplicable a les mercaderies de tercers països i també el repartiment dels ingressos per aquest concepte de manera acordada entre els estats membres. En aquesta etapa, els estats membres adopten una política aranzelària i duanera comuna i també una administració de les duanes i del control de seguretat conjunta. Per a l'OMC, l'escàs interès per les unions duaneres deriva de diversos factors, com ara:

- la necessitat d'harmonitzar la política externa de comerç, cosa que es tradueix en una pèrdua d'autonomia;
- la necessitat d'institucions polítiques capaces de posar en marxa el projecte i de garantir el compliment de les normes;
- la distribució entre els països membres dels beneficis generats per aquest aranzel extern comú (una cosa resolta en la Unió Europea en tant que formen part d'un pressupost global que es distribueix en una sèrie de programes adoptats prèviament), i
- pels costos addicionals derivats de la implementació de l'aranzel.

4) Àrees o acords de lliure comerç. És l'etapa en què els estats es comprometen a eliminar les restriccions i els obstacles a la lliure circulació de béns, i en alguns casos també es liberalitza el comerç de serveis i els moviments de capitals, i s'adopten regles comunes en àrees com competència, propietat intel·lectual, o normes tècniques, sanitàries i fitosanitàries, i resolució de diferències comercials. En aquest marc s'intenten millorar els termes de comerç i benestar econòmic dels estats membres, encara que en molts casos persisteixen les asimetries regionals i fins i tot es poden agreujar, sobretot si es tracta d'acords "sud-nord" entre països en desenvolupament i economies avançades. D'aquesta manera, els estats membres mantenen una política comercial independent en relació amb tercers països (política aranzelària) i adopten regles d'origen amb la finalitat de prevenir l'arribada de productes de tercers països amb aranzels baixos per a reexportar-los després a països d'aranzel més alt.

5) Unions duaneres. En aquest procés la integració implica una liberalització intragrup pròpia d'una zona de lliure comerç, l'establiment d'un aranzel extern comú que s'aplica a les mercaderies de tercers països i també la distribució dels ingressos de l'aranzel extern comú que sosté les institucions i polítiques comunes. D'aquesta manera, cada estat membre expressa un grau més gran o més petit de compromís. L'aranzel extern comú comporta alhora una política comercial comuna davant tercers, i també una administració de duanes i de control de seguretat conjunta. Un exemple d'unions duaneres avui dia és el Mercosur.

6) Mercat comú. En aquesta etapa, la unió duanera s'uneix a la lliure circulació dels factors productius (béns i serveis) de treballadors i capitals. Es tracta de les **quatre llibertats**.

Les dues primeres etapes assenyalades per Balassa analitzen els efectes econòmics estàtics, que consideren els factors de producció com a inamovibles entre els estats membres i entre la resta del món, mentre que el mercat comú afegeix a la integració dels mercats de productes la integració dels factors del mercat amb l'eliminació de les barreres a la lliure circulació de treballadors, serveis i capitals. Això es justifica com una de les condicions per aconseguir l'eficiència en l'assignació de recursos com l'equiparació dels preus dels factors de producció, de tal manera que els productes marginals dels factors no seran igualats mentre els preus siguin diferents. Així, s'observa que per aconseguir l'equilibri dels preus dels factors de producció en una unió no n'hi ha prou amb la liberalització de productes. Segons Balassa, el moviment dels factors facilita aquest equilibri en els preus i, per tant, l'eficiència en l'assignació de recursos. A més, la lliure circulació dels factors productius comporta la lliure mobilitat de la mà d'obra, i també la transferència de capital (préstecs internacionals) i una inversió estrangera directa més gran. D'aquesta manera, la unió implica que els estats membres assumeixen la voluntat de garantir tot el compliment de les quatre llibertats de circulació. Així, a escala política, els estats membres renuncien a certa sobirania. La direcció independent de la política monetària, encara que un pas més avançat és l'adopció d'una moneda comuna, que s'adopta perquè redueix els costos de transacció i proporciona més estabilitat bancària.

7) Mercat interior. Es tracta de l'etapa següent. Aquesta etapa, que Balassa no havia incorporat, es va incloure en la dècada dels vuitanta, com a resultat tant de la reflexió teòrica sobre els efectes de la integració com de la pràctica de la Unió Europea. Malgrat que a la Unió Europea s'havia constituït un mercat comú basat en les quatre llibertats, a la pràctica el mercat estava fragmentat per regulacions nacionals i barreres no aranzelàries com normes tècniques, sanitàries i fitosanitàries, barreres físiques –en particular les duanes i els controls duaners– i barreres fiscals, derivades de les diferents escales de gravàmens directes i indirectes. Aquesta estructura comportava costos administratius i de transacció molt elevats en termes de competitivitat internacional, de manera que impedia la materialització dels beneficis atribuïts a la integració econòmi-

Mercat comú europeu

L'exemple més conegut és el mercat comú europeu en la dècada de 1970, en el qual la integració econòmica produeix una especialització de les indústries d'alguns productes que facilita les economies d'escala enfront de la diversificació que hi havia abans del projecte integrador. S'afavoreix així la producció diversa de productes homogenis en diferents països, fet que facilita la producció a gran escala i aprofita la magnitud del mercat. Des d'aquesta perspectiva, seguint el procés del mercat comú europeu, sembla que aquest mercat afavoreix una especialització industrial amb un cost social més baix tenint en compte que l'ajust es fa durant el mateix procés productiu.

ca. L'Acta Única Europea de 1986 va plantejar a la CEE l'objectiu d'eliminar aquestes barreres tècniques, físiques i fiscals, per establir un **mercat interior** o **mercat únic europeu**, com un espai sense fronteres interiors, en el qual hi ha garantida la lliure circulació.

8) Unió econòmica. És l'etapa posterior al mercat comú i vol garantir el funcionament de la lliure circulació dels factors productius i la convergència en les polítiques macroeconòmiques. En aquesta etapa s'estableix una unió monetària, condició necessària per aconseguir la intensificació de les relacions comercials i financeres. La integració econòmica completa, considerada l'etapa última del procés d'integració, requereix a més la unificació de les polítiques monetàries, econòmiques i fiscals. Es tracta d'una etapa que sí que exigeix l'establiment d'una unió monetària, amb l'objectiu d'aconseguir la intensificació de les relacions comercials i financeres. La unió econòmica es diferencia de la unió monetària perquè implica una limitació en la sobirania nacional en el marc de les polítiques econòmiques.

9) Integració econòmica completa. És l'última etapa del procés d'integració. L'adopció depèn de la voluntat dels estats membres que voluntàriament decideixen la unificació de les polítiques monetàries, econòmiques, fiscals i socials i la institució d'una autoritat supranacional, les decisions de la qual obliguin els estats membres.

4.3. Del vell regionalisme al nou regionalisme

El regionalisme té l'origen en la reestructuració de l'ordre econòmic i polític en el marc de la reconstrucció europea després de la Segona Guerra Mundial. En aquest sentit, és en aquell moment històric que s'estableixen les bases del que es coneix com a *vell regionalisme*, basat en les premisses de la postguerra. El vell regionalisme es basa en principis com:

- la cooperació per a la recuperació econòmica en la postguerra,
- la regionalització de la seguretat col·lectiva durant la política de blocs i
- l'afirmació de la solidaritat postcolonial.

L'organització regional es va construir segons aquests elements. No obstant això, el procés de globalització i la fi de la guerra freda permeten fer emergir un marc de regionalisme basat en nous elements que fan necessari diferenciar el vell regionalisme del nou regionalisme. A partir de 1990, emergeixen nous processos d'integració regional, molt desiguals en el plantejament inicial, en el grau de compromís o en la formalització jurídica. En aquest sentit, el regionalisme del segle xx es basava en una formulació clàssica de la geopolítica que va trobar la inspiració en el vell realisme polític. Així, el realisme va tenir un gran impacte en la definició del regionalisme després de la Segona Guerra Mundial, amb les seves estrictes definicions sobre les posicions possibles en un debat normatiu sobre la política mundial. En la dècada de 1970 i 1980, els canvis produïts en les relacions internacionals van fer que els fonaments

Referència bibliogràfica

J. A. Sanahuja; J. C. Pacheco (2009). "Dinámicas de la sociedad internacional (I): integración y regionalismo". *Máster Interuniversitario en Diplomacia y Relaciones Internacionales* (tema 8). Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación / Escuela Diplomática.

del regionalisme s'haguessin d'analitzar i de reestructurar. En aquest sentit, les crisis econòmiques com la crisi del petroli van imposar un gir cap al que s'ha anomenat **geoeconomia**, impulsada per la reformulació del realisme clàssic en neorealisme, com a resposta als nous plantejaments teòrics que subratllen les conseqüències de la interdependència complexa (Sanahuja i Pacheco, 2009).

El **nou regionalisme** es basa en aquest canvi, en una atenció més gran a les dimensions socials de l'agenda internacional, tenint en compte la reformulació de la política social en el context d'erosió del paper de l'estat com a instància clau de regulació i gestió.

Aquesta transformació del regionalisme constitueix un desafiament important per a les teories clàssiques neorealistes de les relacions internacionals, basades en el poder i la seguretat internacional.

Aldecoa i Cornago (1998) assenyalen les diferències bàsiques entre el vell regionalisme i el nou regionalisme (totes responen als elements evolutius marcats pels processos de globalització econòmica, social i política). El món ha canviat i el regionalisme també. Les diferències són les següents:

1) En el vell regionalisme, per l'origen històric que té, conviuen expressions del model d'economia de mercat capitalista amb manifestacions del model d'economia planificada característic dels països socialistes. En canvi, en el marc de la postguerra freda, l'economia de mercat constitueix un element comú en totes les formes del nou regionalisme com a principi organitzatiu, funcional i normatiu, bàsic per a l'assignació de recursos.

2) El vell regionalisme es basava en l'homogeneïtat sociocultural i sociopolítica entre els estats, mentre que el nou regionalisme es basa en l'heterogeneïtat sociocultural i sociopolítica actual. L'homogeneïtat sociocultural dels estats era el resultat d'experiències històriques comunes, de la proximitat geogràfica o de certa afinitat cultural. El nou regionalisme emfatitza l'heterogeneïtat dels seus components. D'aquesta manera es concedeix valor tant a la unitat com a la diversitat, i s'adopta a més la importància del factor geogràfic com a criteri fonamental de participació. Paral·lelament, el vell regionalisme es basava en l'homogeneïtat sociopolítica entre els estats, mentre que el nou regionalisme es basa en l'heterogeneïtat. El vell regionalisme establia les bases en l'homogeneïtat dels seus sistemes i règims polítics, mentre que avui dia el nou regionalisme es caracteritza per la diversitat de models que hi ha.

3) El vell regionalisme es caracteritzava per un caràcter tancat i exclouent en l'organització, mentre que el nou regionalisme es concep de manera oberta i permet moltes relacions interregionals. Representa el caràcter obert en les relacions econòmiques exteriors. Aquest és el cas de l'acord interregional entre

Diversitat de models

Per exemple, de l'homogeneïtat del model europeu, que agrupa democràcies pluralistes, a la radical heterogeneïtat del model asiàtic, en què conviuen democràcies pluralistes i règims autocràtics diversos.

la Unió Europea i Mercosur, o entre Mercosur i el TLCAN, o l'existència de diferents subgrups regionals dins del Fòrum de Cooperació Econòmica Àsia-Pacífic (APEC).

4) El vell regionalisme també establia les bases en l'existència de percepcions comunes de seguretat entre els estats membres, que compartien prioritats en política exterior. Aquest element el trobàvem no solament en les organitzacions de seguretat, sinó fins i tot en d'altres d'àmbits molt diversos. Avui dia, el nou regionalisme agrupa estats que tenen una percepció molt diferent de la seguretat i de la seva inserció en el món. Aquest és el cas de la relació entre l'Europa occidental i l'Europa de l'Est, la Xina i el Japó, o Mèxic i els Estats Units.

5) El vell regionalisme es caracteritzava pel fet de posar en contacte estats amb nivells de renda equivalents i amb formes d'estratificació social molt semblants. Avui dia, el nou regionalisme agrupa estats amb estructures socioeconòmiques i nivells de renda molt diferents.

5. Governança i nou regionalisme

Una de les característiques més importants del nou regionalisme és la transformació que ha experimentat en el marc de la governança global.

De fet, s'ha donat una transició d'un marc de relacions interestatals a un nou marc de governança multinivell.

Aquesta transició és un dels principals elements de transformació que mostra la influència de la governança global en el regionalisme.

El vell regionalisme es caracteritzava pel caràcter intergovernamental que tenia, pel manteniment d'àmbits estàtics del sistema polític intern i pel sistema de cooperació regional, mentre que el nou regionalisme és molt més dinàmic i flexible, i es basa així en l'atenuació creixent de la frontera interestatal, fet que destaca per l'impacte domèstic que té. Això ha donat lloc a nous models de reorganització política, amb diferents graus de formalització jurídica que es caracteritzen per la institucionalització del que s'ha anomenat *les dues cares del nou regionalisme*: en primer lloc, el vincle estructural entre els processos de regionalització internacional i, en segon lloc, la revaloració dels nivells subestats de govern.

D'aquesta manera s'ha passat de la centralitat de l'estat a l'emergència de la diversitat d'actors, com hem vist en el marc de la governança global. El vell regionalisme es basava en un procés polític de caràcter exclusivament intergovernamental, mentre que el nou regionalisme es caracteritza per un procés polític molt més obert, que permet una participació molt més activa de diferents actors, com les empreses, els governs locals i subestats, les organitzacions de la societat civil que es vinculen mitjançant vies formals i informals.

D'aquest element se n'ha dit **geometries variables**. Hem passat d'un procés únic a les geometries variables. En el vell regionalisme, els estats participaven amb el mateix grau de compromís i amb el mateix ritme en les estructures de cooperació regional. El nou regionalisme ha trencat aquesta homogeneïtat, i es caracteritza per l'existència de formes de geometria variable, que permeten identificar, atenent el divers grau d'integració funcional i sectorial amb diferents cercles concèntrics i amb diferent grau de compromís. Aquest és el cas de la Unió Europea.

Això també ha fet que s'hagi passat al desenvolupament d'agendes multidimensionals. En les dècades passades, el vell regionalisme operava amb el principi de diferenciació sectorial, que s'estructurava entorn de l'existència

d'organismes de cooperació tècnica i socioeconòmica, juntament amb els organismes específics de cooperació militar. El nou regionalisme ha transformat completament aquest marc. El concepte de *seguretat* presenta, en canvi, un caràcter substancialment més integrat, sense una divisió tan estricta dels àmbits d'acció.

5.1. Governança global: nous models de nou regionalisme

Per a analitzar l'evolució del regionalisme, Sanahuja i Pacheco (2009) destaquen l'existència de diferents models de nou regionalisme en el marc de la postguerra freda, basats en tres pols emergents de poder econòmic: Europa, l'Amèrica del Nord i l'Àsia de l'Est. En aquest context, hi ha anàlisis que apunten que també apareixen nous models regionals que emergeixen en regions com l'Amèrica Llatina amb Mercosur, a l'Àfrica o entre els països àrabs o l'Àsia Central. Es tracta de diferents regionalismes que defineixen noves dinàmiques de regionalització, que presenten importants diferències entre ells i que responen a diferents concepcions de l'economia política, diferents aproximacions culturals i polítiques de la relació entre estat, mercat i societat, i diferents estructures de valors polítics, econòmics i socials.

Els models mostren que el nou regionalisme constitueix el desenvolupament de les diferents respostes regionals als desafiaments socials i polítics de la globalització. En aquest sentit, el regionalisme ha transformat el principi de sobirania dels estats nació, rellevant aspectes com la diplomàcia o la mediació, transformant els marcs de seguretat internacional militar. Paral·lelament ha augmentat la promoció de nous valors vinculats a nous marcs de governança global, com els drets humans, la defensa del medi ambient i la cohesió social.

Els diferents models representen l'emergència de noves formes de cooperació institucional en el marc del regionalisme, i responen al desenvolupament de nous valors i principis que estructurin les relacions multilaterals, i noves construccions juridicopolítiques per a la governança d'afers transnacionals.

La classificació d'Aldecoa i Cornago (1998) es basa en un estudi empíric entorn de la gradual institucionalització, dins d'una mateixa economia política global, de tres models de regulació capitalista de les relacions entre l'economia, la política i la societat.

5.2. La Unió Europea: governança multinivell i concepció postwestfaliana de la sobirania

El model europeu de regionalisme es caracteritza per un desenvolupament molt avançat de la unió monetària. L'evolució de la integració regional europea s'ha construït al llarg de seixanta anys i es basa en un procés d'integració

Referència bibliogràfica

F. Aldecoa; N. Cornago (1998). "El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial". *Revista Española de Derecho Internacional* (vol. XLX, núm. 1, pàg. 59-113).

econòmica que s'ha dut a terme sobre la base d'un marc de reflexió i construcció pròpia, que avui dia representa una de les institucions que han avançat en un marc de regionalisme i governança global i que representa un vertader desafiament al sistema internacional, en aquest cas aplicat a un procés de regionalisme.

El model europeu de regionalisme està basat en la cultura política dels països europeus, en el seu sistema polític, en el seu model de democràcia i en les seves societats. La Unió Europea s'ha forjat en un procés basat en etapes d'integració regional, des de la construcció del mercat europeu fins a la unió monetària i al desenvolupament polític. Avui dia representa una formulació original diferenciada, que no existeix en altres regions del planeta. Tot plegat, malgrat els processos de crisi econòmica i les tensions que ha viscut en els últims anys i que reflecteixen les dificultats d'aquesta construcció econòmica i política europea.

Actualment hi ha grans tensions en la unió monetària i en la reestructuració del sistema polític per la dificultat d'aconseguir aquest marc d'unió regional basada en una cessió de la sobirania estatal i l'elaboració d'una nova sobirania regional mancomunada o compartida, que malgrat que encara no ha adquirit el ple desenvolupament sí que representa clarament una de les experiències actuals que avancen més en la naturalesa jurídica que supera el concepte tradicional de *l'estat nació* i de la noció tradicional de la sobirania, basada en els principis de Westfàlia.

En les últimes dècades, Europa ha sabut passar del mercat comú a la Comunitat Europea de naturalesa fonamentalment econòmica i convertir-la en una Unió Europea de naturalesa política, articulada com a sistema de governança multinivell en diferents nivells de govern i amb un desenvolupament de la integració i representació política basada en un model de caràcter **postwestfalià**, més enllà dels principis nacionals de sobirania i territorialitat.

Aquest procés és el resultat de l'acció i l'evolució del procés encetat amb el desenvolupament del mercat comú com a instrument al servei de la política i la societat, que va avançar en un procés de moneda única i va generar un nou model de relacions econòmiques i polítiques.

En definitiva, la Unió Europea s'estructura en un fonament polític basat en l'articulació d'uns interessos econòmics, socials i polítics compartits, inspirats en uns valors comuns i una mateixa visió del món, i sobretot en un projecte comú.

Sanahuja i Pacheco (2009) defineixen les principals característiques que configuren el model de regionalisme de la UE: la solidaritat regional es basa en un regionalisme obert, multidimensional i multilateral.

1) Regionalisme obert. Una de les principals característiques del regionalisme de la UE és el caràcter obert que té i la rellevància de la internacionalització de la UE amb l'impacte de la UE com a actor internacional en el marc multilateral. Aquesta obertura té com a objectiu principal assegurar la compatibilitat del regionalisme europeu amb el context multilateral, principalment en el marc de l'OMC. En aquest sentit, el caràcter obert de la UE s'expressa en la signatura d'una àmplia xarxa d'acords formalitzats amb diferents estats arreu del món.

2) Regionalisme multidimensional. La segona característica més important és la multidimensionalitat. La dimensió comercial de la UE es vincula i es desenvolupa integrant diferents objectius:

- la cooperació-solidaritat,
- la promoció del desenvolupament,
- l'extensió i la protecció dels drets humans, de la democràcia i dels principis de l'estat de dret.

En aquest sentit, els diferents tractats i acords van afermant el caràcter multidimensional donant importància i visibilitat a tots aquests principis que defineixen i diferencien la integració regional europea d'altres processos, com el NAFTA. Alguns teòrics marquen la important vinculació positiva que hi ha en el marc europeu entre aquesta dimensió multidimensional i la promoció que fa del multilateralisme global.

3) Regionalisme amb visió d'integració i de desenvolupament. Una altra característica és la vocació que té d'integració de tots els països europeus, que es mostra en els diferents processos d'ampliació que s'han dut a terme al llarg de les diferents etapes i que ens porten a una unió de vint-i-set estats membres.

4) Regionalisme i multilateralisme. Una altra de les principals característiques de la UE és la clara vocació multilateral. La UE es caracteritza pel fet de ser un dels actors globals més compromesos en el desenvolupament del multilateralisme. D'aquesta manera, la UE, com que és una organització de finalitats generals, té la capacitat de contribuir a les finalitats de les agendes multilaterals i als nous marcs de la governança global. Se situa en una bona posició davant els estats membres i hi pot exercir influència, amb una més bona posició per a gestionar la connexió entre els estats nació i les finalitats del multilateralisme. En aquest sentit, en les últimes dècades hem vist que el paper i la influència de la UE en l'escenari mundial i en l'agenda multilateral és força més gran que la de la gran majoria dels estats típicament compromesos amb el multilateralisme. En general, la UE pot tenir més capacitat d'acció i influència en els

fòrums multilaterals. En les últimes dècades aquesta vocació multilateral li ha fet guanyar influència en les organitzacions multilaterals, com l'OMC i l'FMI, de manera que ha augmentat la legitimitat i el reconeixement que tenia.

5) Solidaritat, cohesió social, econòmica i territorial. Una altra de les característiques més importants de la UE, que la diferencia de la resta de processos regionals, és la vocació de solidaritat i cohesió social, econòmica i territorial. Aquests principis s'han desenvolupat de manera gradual en els tractats i han anat agafant cos i força en el desenvolupament europeu. S'assenten en valors com la solidaritat i la cohesió social i l'eliminació de les diferències socials, econòmiques i territorials. Encara que les principals competències en polítiques socials continuen sobretot en mans dels estats, la UE ha avançat al llarg de les últimes dècades en el desenvolupament de polítiques estructurals i de cohesió social, econòmica i territorial entre els estats membres. Aquestes polítiques han esdevingut un dels eixos que diferencien el model de regionalització europea dels models regionals d'arreu del planeta. Aquests principis han estat fonamentals a l'hora de plantejar la integració de nous estats. S'han desenvolupat cercles concèntrics estructurats entorn de les polítiques de pre-adhesió, de veïnatge i de cooperació al desenvolupament.

Totes aquestes característiques diferencien de manera clara el regionalisme de la UE de la resta de regionalismes del planeta. Constitueixen la base de la seva identitat i mostren que el regionalisme es pot desenvolupar en àmbits que van més enllà de la integració econòmica i comercial, i es pot avançar en la integració política, social i territorial. En aquest sentit, hi ha molta gent que vincula el model europeu amb una visió complexa del regionalisme amb una vocació a llarg termini. Es considera que la UE té l'objectiu principal d'analitzar els reptes a llarg termini a què s'enfronta el planeta i de transformar el paper dels estats nació en un marc de governança global i també en una forma primordial d'organització política. Es tracta d'un context de proves sobre l'emergència d'una nova forma de governança global multinivell.

5.3. L'ASEAN: el regionalisme d'Àsia-Pacífic

El nou regionalisme a Àsia-Pacífic es caracteritza pel fet d'adoptar una dinàmica tradicional d'integració econòmica. Es basa en un procés de liberalització econòmica i de transnacionalització de les cadenes de producció. Enfront del model europeu, l'Associació de les Nacions del Sud-est Asiàtic (ASEAN) ha rebutjat qualsevol forma de supranacionalisme polític o jurídic. Per això, el model de l'ASEAN es basa en un marc tradicional westfalià del concepte d'*estat nació* que defensi les principals dimensions politicoinstitucionals tradicionals de l'estat nació: sobirania, territorialitat i centralitat. Aquest posicionament és defensat per tots els estats de la regió.

L'ASEAN es caracteritza per la defensa clara de la centralització del poder polític dels estats, de manera que rebutja qualsevol cessió de la sobirania formal. L'ASEAN ha arribat a plantejar la mobilitat de persones, solament per mecanismes restringits (titulars d'un passaport especial per a empresaris, per exemple).

En el context de regionalisme, els països de l'ASEAN han estat uns dels grans beneficiats dels processos de globalització econòmica global, fet que els ha permès experimentar més d'una dècada de creixement accelerat. En els últims anys hem vist que la lògica del mercat ha impulsat un important procés d'integració de les economies dels estats membres que s'ha potenciat mitjançant els processos de globalització i d'integració transnacional de la producció, l'extensió del comerç o la promoció de la inversió.

Avui, però, aquestes mesures generen uns quants dubtes, sobretot en el marc de la governança. El procés d'integració regional ha aconseguit en les últimes dècades un elevat creixement comercial, però amb importants costos i riscos socials i mediambientals. Aquest procés ha generat importants costos socials, sobretot desigualtats econòmiques i explotació laboral, que no han estat assumits pel sistema polític regional. La defensa del paper tradicional de l'estat nació ha comportat una resposta unilateral dels governs, sense que s'hagin desplegat polítiques socials d'integració regional. En els últims anys, els governs han dut a terme polítiques de control social, amb reformes clares dels sistemes polítics nacionals, com a estratègia sobrevinguda de gestió dels desequilibris que ha provocat la liberalització econòmica.

5.4. El NAFTA: el model nord-americà i la defensa del lliure comerç i el liberalisme

El regionalisme nord-americà s'ha caracteritzat per la defensa del lliure comerç, fet que s'ha consolidat mitjançant el Tractat de Lliure Comerç de l'Amèrica del Nord (NAFTA), i com a extensió d'aquest model a països centreamericans i sud-americans. En aquest sentit el regionalisme nord-americà defensa els principals elements del lliure comerç com a objectiu principal del procés regional, sense adoptar cap vocació política, solament els elements polítics i socials necessaris per a desenvolupar l'objectiu del lliure comerç.

El NAFTA es limita a la defensa de la lliure circulació de mercaderies i d'alguns serveis, sense integrar la lliure circulació de capital i persones. Això ha permès d'entrada un alt índex de creixement comercial i econòmic, però que no ha tingut en compte els costos socials i ambientals i els nous riscos que hi estan vinculats. Les mesures adoptades en el marc del lliure comerç i de la liberalització econòmica han tingut efectes importants en els sistemes polític i social dels estats membres. D'aquesta manera, el lliure comerç ha comportat l'increment de les desigualtats socials i territorials entre els Estats Units i Mèxic. Això ha provocat l'augment de processos d'immigració sud-nord, narcotràfic, violència estructural a les zones de frontera. A diferència de la UE, que ha intentat equilibrar aquestes desigualtats amb polítiques socials, en el

marc del NAFTA només s'han adoptat mesures polítiques repressives excepcionals dirigides a garantir l'estabilitat del sistema polític de cadascun dels estats, davant els efectes sociopolítics i institucionals de la liberalització comercial. En aquest sentit, el procés d'integració regional ha comportat greus riscos als marcs de governança regional, interfronterera, i ha generat greus riscos que no solament han estat assumits per polítiques tradicionals de repressió i seguretat dels estats nació.

En aquest sentit, hem vist que el model regional d'integració europea ha estat el que ha adoptat una aproximació més oberta, multidimensional i multinivell del regionalisme per afrontar els reptes polítics i socials que ha causat la globalització econòmica, però amb un enfocament regional, enfront d'una aproximació tradicional basada en el paper de l'estat nació i la seva sobirania política adoptat en els altres models de regionalisme.

Vegeu també

En el subapartat "La governança multinivell" d'aquest mòdul analitzarem una mica més el desenvolupament regional europeu i el seu model de governança multinivell.

5.5. Mercosur: l'Amèrica Llatina

El Mercat Comú del Sud (Mercosur) és un dels projectes d'integració regional més desenvolupats després de la UE. Formalment, avui dia el Mercosur és una unió duanera que aspira a acabar essent un mercat comú. També manifesta el compromís de fomentar una eventual integració política. Fins ara, però, aquest procés d'integració política no s'ha donat.

5.6. La governança multinivell

La governança multinivell és un concepte referit als conceptes de governança, que va emergir en el marc de la ciència política, sobretot en els estudis comparatius, que analitzava el desenvolupament dels processos d'integració europea.

Es va originar com un concepte descriptiu que volia analitzar el desenvolupament de la Unió Europea. Es referia a la manera en què els processos d'autoritat s'estaven transformant en el marc dels estats membres, la Comissió Europea i els governs locals. El concepte de *governança multinivell i policèntrica* emfatitza la dispersió sobre els processos de presa de decisions des de nivells locals, nacionals i globals. En els últims anys hi ha hagut una difusió dels processos de presa de decisions i els nivells d'autoritat, sobretot en el marc de la UE, on si analitzem les diferents polítiques (comercials, mediambientals, de salut i seguretat, de cohesió social) podrem veure que la governança s'està desplaçant a diferents nivells: governança transnacional, governança regional, local i publicoprivada.

La **governança multinivell** es defineix com un procés complex de presa de decisions i d'implementació de polítiques que implica una multiplicitat d'actors polítics independents, públics i privats, i a nivells diferents, com ara el territorial, segons un continu de negociació/deliberació i implementació, que no assigna les competències exclusives a una autoritat política jeràrquica a cadascun d'aquests nivells (Schmitter, 2004). Es tracta d'un procés complex que vol ser descrit amb el concepte de *multinivell*.

La combinació entre la presa de decisions comunes juntament amb les àrees polítiques dóna com a resultat un trencaclosques de polítiques nacionals i polítiques europees i locals. Aquesta complexitat és la base del concepte de *governança multinivell*. En el cas de la Unió Europea es tracta d'un sistema polític d'institucions interconnectades que existeixen a un nivell múltiple territorial i d'autoritats i que tenen objectius polítics comuns organitzats. La UE és un sistema polític amb diferents nivells (el Consell, la Comissió i el Parlament), els governs locals i les ciutats. Entre aquests nivells hi ha una interacció entre els governs que adquireixen una dimensió vertical i els actors amb diferents tipus d'autoritat però que prenen decisions al mateix nivell amb una dimensió horitzontal.

La Unió Europea va ser el marc fonamental per a explicar la governança multinivell, però avui dia aquest concepte s'aplica a una dispersió de marcs regionals i autoritats a l'Amèrica del Sud, l'Amèrica del Nord o l'Àsia. En el marc global s'ha produït un procés de descentralització de la presa de decisions polítiques i una dispersió de l'autoritat, tant en el nivell nacional com en el federal i el local. Podem aplicar el concepte de *governança multinivell* a les polítiques transnacionals sobre canvi climàtic o terrorisme, tant en el nivell regional com en el multilateral.

Hi ha dues dimensions principals de la governança multinivell:

- 1) La **dimensió vertical** es refereix als vincles entre els diferents nivells de govern, incloent-hi els diferents aspectes d'una política, institucionals o financers.
- 2) La **dimensió horitzontal** es refereix als acords de cooperació entre marcs locals i regions en un país. Aquests acords estan augmentant de manera important per a millorar els serveis públics i la implementació d'estratègies de desenvolupament.

Zürn (2010) diferencia entre governança global i governança multinivell. La governança multinivell ha de complir dues característiques:

Referència bibliogràfica

Ph. Schmitter (2004). "Neofunctionalism". A: A. Wiener; Th. Diez (eds.). *European integration theory* (pàg. 45-74). Oxford: Oxford University Press.

M. Zürn (2010). "Global governance as multi-level governance". A: H. Enderlein; S. Wälti; M. Zürn. *Handbook on Multi-Level Governance*. Cheltenham, Regne Unit: Edward Elgar.

- Ha d'anar més enllà de l'intergovernamentalisme. El nivell global ha de ser autònom. Ha de ser més que la coordinació intergovernamental, i implica una delegació de poders per part dels estats membres.
- Ha d'implicar un sistema que es caracteritzi per la interrelació entre diferents nivells que treballen independentment entre uns nivells i els altres. El sistema inclou diferents nivells que estan estratificats i que tenen diferents funcions.

El concepte de *governança multinivell* està basat en un sistema en què la diferenciació dels estats, cadascun controla la seva territorialitat, queda reemplaçada per la diferenciació funcional i estratificada.

Governança és més que la suma de diferents regulacions. També significa la coordinació de diferents polítiques que han estat formulades en diferents nivells (regional, nacional i local). La coordinació té lloc per la via de processos formals en l'apartat de la presa de decisions.

El desenvolupament conceptual sobre el concepte de *governança multinivell* – igual que s'ha esdevingut amb el concepte de *governança en xarxes*– adopta una anàlisi dels tres aspectes estructurals en la relació entre estat i societat: la mobilització política, el desenvolupament de les polítiques i la reestructuració de les polítiques.

La governança multinivell amplia l'anàlisi empírica a una multitud de nivells d'estudi (Citi i Rhodes, 2007). Els autors proposen l'estudi dels processos de desenvolupament polític i els models de mobilització política i la teorització de la manera com les institucions europees i els estats membres de la Unió Europea estructuraven les polítiques.

Algunes anàlisis s'han centrat a examinar la dinàmica de l'elaboració de les polítiques, estudiant les competències a nivell regional i nacional i les interaccions entre els actors públic i privat en cadascun dels nivells. D'altra banda, s'ha enfocat l'anàlisi en el procés multinivell, com s'estructura i es prenen les decisions i es mobilitza políticament i s'articula.

Molts dels reptes de la governança multinivell es vinculen a l'anàlisi dels nivells. En aquest sentit s'examina l'anàlisi de les jerarquies i dels espais socials. S'intenta resoldre el tema de la reconstitució de les autoritats estatals i del desenvolupament dels mitjans. Un altre tema d'anàlisi és el paper de les autoritats privades.

Referència bibliogràfica

M. Citi; M. Rhodes (2007). "New modes of governance in the EU: common objectives versus national preferences". *Brussels: European Governance Papers* (núm. 7-1). EuroGov.

Resum

En aquest mòdul hem fet una anàlisi de la transformació del multilateralisme i el regionalisme en el marc complex de la nova arquitectura de la governança global i hem analitzat els diferents processos de transformació. En aquest sentit, en la primera part ens hem centrat en la transformació del multilateralisme i les organitzacions internacionals i els principals reptes causats per la globalització. Hem vist aquesta transformació en el context de l'Organització de les Nacions Unides. En la segona part ens hem centrat en l'enfocament del regionalisme i els principals marcs de transformació que té i els reptes per al futur. Hem analitzat aquestes transformacions a partir del concepte de *governança multinivell* aplicat a la Unió Europea.

Bibliografia

Bibliografia recomanada

Bernhard Gareis, S.; Varwick, J. (2005). "Reforms for the twenty-first century. Conclusions". A: *The United Nations. An introduction* (pàg. 213-254). Nova York. Palgrave MacMillan.

Collier, P. (2006). "Why the WTO is deadlocked: and what can be done about it". *The World Economy* (vol. 29, núm. 10, pàg. 1423-1449).

Ruggie, J. G. (1982, primavera). "International regime, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order". *International Organization* (núm. 36, pàg. 379-415).

Ruggie, J. G. (1992). "Multilateralism: the anatomy of an institution". *International Organization* (vol. 46, núm. 9, pàg. 561-598).

Stiglitz, J. (2002). "The promise of global institutions". A: D. Held; A. McGrew (eds.). *Governing globalization. Power, authority and global governance* (pàg. 477-480). Cambridge, Anglaterra: Polity Press.

Woods, N. (2001). "Making the IMF and the World Bank more accountable". *International Affairs* (vol. 7, núm. 11, pàg. 83-100).

