

Globalització i governança global

Laura Albareda

PID_00197449



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
Objectius	6
1. La governança global com a aproximació a l'estudi de la transformació de la governació mundial	7
1.1. Aproximació al concepte de <i>governança global</i>	7
1.2. L'origen del concepte de <i>governança</i> en la ciència política	8
1.3. La Comissió de Gestió dels Afers Públics Mundials	10
2. El debat entorn del concepte de <i>governança global</i> en la disciplina de les relacions internacionals	13
2.1. Consolidació de l'estudi de la governança global	15
3. Governança global: anàlisi de les principals dimensions	18
3.1. Governança global i transformació de la reconfiguració del poder i l'autoritat	20
3.2. Governança global: l'emergència de nous mecanismes de regulació	22
4. L'evolució del debat teòric entorn del concepte de <i>governança global</i>: diferents aproximacions	25
4.1. L'aportació de la teoria liberal de dret internacional públic	25
4.2. L'enfocament de normació i l'estudi de la governança global	31
4.3. L'estudi de la governança global i les elits privades: el concepte de <i>règims privats</i>	34
4.4. Teoria crítica i elits privades: evolució de l'anàlisi del poder	36
Resum	40

Introducció

En les últimes dècades, la governança global ha esdevingut un àmbit d'estudi fonamental en la disciplina de les relacions internacionals. La governança global té com a objectiu principal explicar els canvis produïts en la governació dels temes globals en les últimes dècades.

En aquest mòdul centrem l'atenció en l'emergència i el desenvolupament del concepte de *governança global* com a conseqüència dels impactes produïts per la globalització econòmica, tecnològica i política. Explicarem l'origen del concepte i les diferents aproximacions que van fer emergir el debat entorn seu. Per avançar en l'estudi analitzarem el concepte de *governança global* a partir de la transformació del concepte d'*autoritat*, la teoria liberal de dret internacional públic i el nou enfocament de normació proposat per diferents corrents als Estats Units. I en la segona part enfocarem l'origen d'aquest concepte en la teoria crítica i l'estudi de les elits privades i l'emergència dels règims privats a més de l'estudi des dels règims privats.

Tot això ens permetrà entendre com l'estudi de la governança global ha transformat la disciplina i ha establert les bases de noves aproximacions teòriques que han fet avançar i transformar la disciplina en les dues últimes dècades.

Objectius

Amb la lectura d'aquest mòdul heu de ser capaços del següent:

1. Entendre les causes que expliquen l'emergència del concepte de *governança global* en la teoria de les relacions internacionals.
2. Comprendre les principals dimensions de la governança global i les propostes d'estudi que es fan en el marc de la disciplina de les relacions internacionals.
3. Conèixer el debat teòric entorn del concepte de *governança global* en el marc de la disciplina de les relacions internacionals i aprofundir-hi.
4. Distingir les aproximacions teòriques sobre la governança global elaborades a partir de la teoria liberal del dret internacional d'una banda i la teoria crítica i el concepte de *règims privats* de l'altra.

1. La governança global com a aproximació a l'estudi de la transformació de la governació mundial

Des de la creació de la disciplina en les primeres dècades del segle XX, la cerca de models de govern mundial ha estat un tema central en l'estudi de la teoria de les relacions internacionals. Per tant, un dels objectius fonamentals de la disciplina ha estat, precisament, teoritzar sobre una estructura de govern internacional que permeti la governabilitat dels temes d'abast mundial (Mesa, 1992).

Per a fer front als impactes produïts per la globalització econòmica i assumir els nous reptes generats després del final de la guerra freda en les relacions internacionals, en l'última dècada del segle XX van anar sorgint noves formes, nous instruments, espais i marcs de governació política multinivell, transnacional, regional i local que anaven més enllà dels instruments de governació internacional generats en la dècada d'entreguerres. L'estructura de governació de la societat internacional s'estava transformant, i la disciplina, en bona lògica, volia explicar aquest context de canvi.

En aquest context de transformació, a partir de 1989, va sorgir un nou concepte teòric que volia explicar les principals característiques d'aquesta transformació. Es tracta del concepte de **governança global** (*global governance*), que va acabar essent un tema recurrent en la disciplina i que ha estructurat part de la seva evolució i del seu desenvolupament teòric en les últimes dècades.

Tot seguit analitzarem les principals definicions i aproximacions al concepte de *governança global* i el debat teòric que ha generat l'aparició d'aquest concepte. Estudiarem l'origen del concepte teòric en la teoria política i la definició de la Comissió d'Asser Públics Globals. Després, examinarem les principals dimensions i les implicacions teòriques que té.

1.1. Aproximació al concepte de governança global

Al principi de la dècada de 1990, hi van haver investigadors que van estudiar aquestes noves formes, aquests nous instruments, espais i marcs de governació política transnacional i els van englobar en el concepte de **governança global** (Rosenau i Czempiel, 1992; Finkelstein, 1995).

Referència bibliogràfica

R. Mesa (1992). *La nueva sociedad internacional*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Referències bibliogràfiques

J. N. Rosenau; E. O. Zempiel (eds.) (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge, Anglaterra: Cambridge University Press.

L. Finkelstein (1995). "What is global Governance". *Global Governance* (vol. 1, pàg. 367-372).

Aquest procés va coincidir amb el procés de debat i transformació dels corrents tradicionals en el si de les relacions internacionals que hem explicat en l'apartat anterior, cosa que va permetre l'aparició de noves aproximacions i perspectives sobre la governació mundial.

Hi ha diferents elements que expliquen l'aparició, en l'àmbit de les relacions internacionals, del concepte de *governança global* a la fi del segle XX, com a *leitmotiv* en un context de canvi (Held i McGrew, 2002). En primer lloc, el final de la guerra freda va transformar l'ordre bipolar dominat pels Estats Units i per la Unió Soviètica, cosa que va generar en el context internacional un impuls del protagonisme de les relacions multilaterals enfront de l'unilateralisme d'alguns estats nació. En segon lloc, paral·lelament, els processos de globalització econòmica han comportat una demanda de renovació dels marcs de cooperació multilateral, sobretot mitjançant la transformació del paper de les organitzacions econòmiques intergovernamentals en la provisió dels béns públics globals i en la necessitat de gestionar la globalització. En aquest sentit, globalització i governança global són dos conceptes que no es poden analitzar de manera independent.

La naturalesa i el ritme dels canvis associats a la globalització van posar de manifest, en els últims anys del segle passat, la necessitat de nous instruments per a governar l'economia política transnacionalitzada.

En tercer lloc, es pot dir que la transnacionalització de l'economia mundial ha superat les fronteres dels estats nació i ha plantejat reptes transnacionals que han administrat molts actors, sobretot les empreses i organitzacions de la societat civil global.

En aquest sentit, avui l'acte de governar l'espai global implica la negociació i l'emergència d'actors no estatals que participen cada vegada més en la presa de decisions polítiques transnacionals.

1.2. L'origen del concepte de *governança* en la ciència política

El concepte de *governança* (*governance*) l'havia fet servir Modelski (1972) en la dècada de 1970 en una proposta d'anàlisi interdisciplinària de la política, que analitzava les relacions internacionals centrant-se en l'economia política internacional i el paper exercit per les empreses.

No obstant això, va ser en el marc de la teoria política que, en la dècada de 1990, va emergir el concepte de *nova governança* (*new governance*), que van fer servir els analistes de la gestió pública. Els autors que van crear el concepte, com Koiman (1993) o Rodhes (1996), feien referència a l'aparició de noves formes de governança publicoprivada en els contextos de gestió de temes

Referència bibliogràfica

D. Held; A. McGrew (eds.) (2002). *Governing globalizati-on*. Cambridge, Anglaterra: Polity Press.

Referència bibliogràfica

G. Modelski (1972). *Principles of the world politics*. Nova York: The Free Press.

de societat, educatius i de desenvolupament local, en resposta a les deficiències i les fallades detectades en la gestió pública governamental. Al·ludien a l'aparició de noves formes d'interacció entre el govern i la societat civil a la fi del segle XX, sobretot en països com el Regne Unit i Austràlia i en zones com el nord d'Europa.

En aquest context inicial es va definir la **governança** com el conjunt de les concepcions teòriques de govern que incorporen les interaccions entre els actors públics i privats, i que tenen per objectiu resoldre els problemes de la societat (Koiman, 1993, pàg. 4).

Més enllà de la definició, el concepte de **nova governança** feia referència a la implementació de nous marcs de governança en forma de codirecció, cogestió o coproducció entre l'Administració pública, les empreses i les organitzacions de la societat civil. En definitiva, al·ludia a la cooperació en la gestió entre el sector públic i el sector privat mitjançant partenariats publicoprivats per a gestionar aspectes col·lectius als quals no podia arribar l'acció unilateral del sector públic.

L'autor que va avançar més en l'estudi del concepte de *governança* en la ciència política va ser Rodhes (1996). Especialista en gestió pública i ciència política, Rodhes analitza l'emergència de sis usos diferenciats del concepte de *governança* en el marc de la política interna, sobretot al Regne Unit en la dècada de 1980. Aquests sis usos del concepte són els següents:

- 1) Com a estat mínim i participació d'operadors dels mercats en la provisió de béns públics.
- 2) Com a bon govern corporatiu, que és la direcció i el control empresarial a partir de criteris de transparència, d'integritat i de responsabilitat.
- 3) Com a nova gestió pública en dos sentits, sia com a introducció de mètodes de gestió privada en el sector públic (*managerialism*), sia com a introducció de mecanismes de competència propis dels mercats en la provisió de serveis públics (economia institucional).
- 4) Com a bona governança, en el sentit que hi donen les organitzacions internacionals econòmiques, com a combinació en els països en desenvolupament de prescripcions de la nova gestió pública i l'adopció de la democràcia liberal.
- 5) Com a sistema sociopolític descentralitzat, plural quant als actors participants (tant públics com privats), tots interdependents, amb objectius compartits i compromesos amb noves formes d'actuació, d'intervenció i de control.

Referència bibliogràfica

J. Koiman (ed.) (1993). *Modern governance. New government-society interactions*. Londres: Sage Publications.

Rodhes

Uns quants autors de l'àmbit de les relacions internacionals han pres Rodhes com a referència, de la mateixa manera que ell pren com a referència l'obra de Rosenau i Czempiel (1992).

6) Com a conjunt de xarxes d'acció autoorganitzades i autònomes en el qual participen actors del sector públic i del sector privat.

Entre tots aquests usos, Rodhes (1996 i 1997) defineix la **governança** a partir del punt número sis, com la transformació dels sistemes de govern d'un sistema d'un govern local a un sistema de governança local, que incloïa el desenvolupament de xarxes d'autoorganització entre el sector públic i privat.

1.3. La Comissió de Gestió dels Afers Públics Mundials

En l'àmbit de les relacions internacionals, els primers usos del concepte de *governança global* van emergir després de 1989.

Aquest nou concepte impulsat entorn de les Nacions Unides feia referència de manera explícita als processos de reforma de les organitzacions intergovernamentals per a millorar la seva eficiència o a les condicions de governació interna de les societats en desenvolupament.

El 1991, amb el suport de les Nacions Unides i per iniciativa del canceller alemany Willy Brandt, es va crear la Comissió de Gestió dels Afers Públics Mundials (Commission of Global Governance). Aquesta comissió reunia, en el context dels principals reptes de la política mundial, experts independents sobre temes de desarmament i seguretat, medi ambient i desenvolupament. La Comissió estava formada per vint-i-vuit experts de reconeguda influència en la política internacional. Encara que no es tractava d'un projecte oficial de les Nacions Unides, va tenir el suport del seu secretari general, Boutros Boutros Ghali, i va rebre finançament del Programa de les Nacions Unides per al Desenvolupament (PNUD).

Comissió de Gestió dels Afers Públics Mundials

La Comissió de Gestió dels Afers Públics Mundials es va crear el 1992 amb l'impuls del canceller alemany Willy Brandt, que feia deu anys que havia presidit la Comissió Independent sobre Qüestions del Desenvolupament Internacional, i va reunir persones que havien treballat en la Comissió Independent sobre Qüestions de Desarmament i Seguretat, la Comissió Mundial del Medi Ambient i del Desenvolupament i la Comissió Sud.

Estava formada per vint-i-vuit membres d'arreu del món, tots a títol personal i sense instruccions de cap govern ni de cap organització. Entre els membres d'aquesta comissió sobresurten el president dels Estats Units, James Carter; el president francès i de la Comissió Europea, Jacques Delors; el primer ministre de Suècia, Ingvar Carlsson; i el president del Banc Interamericà de Desenvolupament, Enrique Iglesias.

A part del suport del secretari general de les Nacions Unides i del finançament del PNUD, va rebre el suport financer de diferents governs i fundacions internacionals com MacArthur Foundation, Ford Foundation i Carnegie Corporation.

Referències bibliogràfiques

R. A. W. Rodhes (1996). "The new governance governing without government". *Political Studies* (núm. XLIV, pàg. 652-667).

R. A. W. Rodhes (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.

Referència bibliogràfica

Comisión de Gestión de los Asuntos Públicos Mundiales (1995). *Nuestra comunidad global*. Madrid: Alianza Editorial.

Governança global

La governança global es planteja en la teoria i en la pràctica de les relacions internacionals com una necessitat sorgida de les transformacions de l'economia internacional contemporània.

La Comissió considerava que l'estructura política internacional havia evolucionat tant, com a conseqüència de canvis socials tan profunds com els avenços tecnològics, la revolució de la societat de la informació i l'aparició de nous riscos globals, que la comunitat política internacional s'havia de plantejar una reforma del sistema de governació intergovernamental creat en la postguerra mundial amb l'estructura de les Nacions Unides.

Referència bibliogràfica

Comisión de Gestión de Asuntos Públicos Mundiales (1995). *Nuestra comunidad global*. Madrid: Alianza Editorial.

El 1995, aquesta comissió va presentar a Estocolm un informe anomenat *Our global neighbourhood* amb l'objectiu d'explorar les oportunitats obertes després del final de la guerra freda per a edificar un sistema de seguretat i governació global més efectiu. D'acord amb aquest informe, la governança global no implicava l'existència d'un govern mundial o d'un federalisme mundial, però sí que es presentava com un nou sistema de governació mundial que havia de respondre a la voluntat col·lectiva i a la responsabilitat comuna del conjunt de la humanitat. Per a això, es va fer una crida a l'acció comuna proposant noves formes per a millorar l'administració de la supervivència del planeta, compartir la diversitat i viure plegats en comunitat mundial.

Hi ha diferents aproximacions al concepte que anirem desglossant, però així i tot, per a tenir una definició de referència, assumim la definició que va elaborar la Comissió de Gestió dels Afers Públics Mundials.

La governança és:

“La suma de les moltes maneres en què els individus i les institucions, públiques i privades, manegen els seus afers comuns. És un procés continu mitjançant el qual es poden acomodar interessos diversos i conflictius i adoptar alguna acció cooperativa. Inclou les institucions formals i els règims amb poder per a imposar obediència, i també avinences informals que han acordat les persones i les institucions.”

Comissió de Gestió dels Afers Públics Mundials (1995, pàg. 2)

Aquesta definició ha acabat essent una definició de referència.

Les seves principals tesis van ser les següents:

1) La governança global es considera la suma de moltes vies per les quals els individus i les institucions (públiques i privades) poden administrar els seus afers i béns públics comuns.

2) Si bé fins a la dècada de 1990, a escala internacional, la governança s'havia considerat sobretot un tema de relacions intergovernamentals, ara s'ha d'entendre que està integrada per les organitzacions no governamentals, els moviments ciutadans, les empreses transnacionals i el mercat mundial de capital.

3) La pràctica contemporània reconeix que els governs no porten tot el pes de la gestió dels afers públics mundials, encara que continuen essent institucions públiques rellevants per a respondre constructivament als problemes que afecten la ciutadania i la comunitat mundial en conjunt.

4) La governança global efectiva requereix una comprensió més adequada del que representa viure en un món poblat i interdependent i amb recursos finits. Cal treballar plegats i fer servir el poder col·lectiu per a crear un món més bo. La governança implica un fort compromís amb els principis d'igualtat i de democràcia consolidats en la societat civil.

5) No hi ha un model únic de governança global i, per tant, no hi ha una estructura o un conjunt d'estructures únic. Es tracta d'un ampli, dinàmic i complex procés de presa interactiva de decisions que evoluciona constantment i respon a circumstàncies canviants. En una àrea qualsevol de gestió hi pot haver involucrat un ampli ventall d'actors. La presa efectiva de decisions globals, per tant, s'ha d'edificar mitjançant la influència sobre decisions preses localment, nacionalment i regionalment, i recolzar-se en les capacitats i els recursos d'una diversitat de persones i d'institucions en molts àmbits. Finalment, en alguns casos, la governança global descansa, sobretot, en els mercats i els seus instruments, potser sota la supervisió institucional. Depèn de les energies coordinades entre els departaments estatals i les forces mercantils. Un dels fenòmens que en les últimes dècades ha tingut conseqüències importants per a l'evolució de la governança global és el creixement de les empreses privades.

Com a conclusió, l'informe proposava una nova estructura de governança global basada en la reforma de les Nacions Unides. En particular, volia incorporar marcs més democràtics. Així, en primer lloc, apuntava la reforma del Consell de Seguretat, sobretot mitjançant la desaparició del poder de veto dels membres permanents i la creació d'un nou Consell de Seguretat Econòmica. En segon lloc, proposava crear una Assemblea de la Ciutadania triada democràticament i un Fòrum de la Societat Civil Global que donessin suport a la feina de l'Assemblea General. Finalment, proposava crear també un tribunal penal internacional.

És important tenir en compte aquest informe polític perquè influeix en la literatura científica posterior, sobretot en l'àmbit de les relacions internacionals. Amb tot, moltes de les reformes proposades encara no s'han dut a terme.

2. El debat entorn del concepte de *governança global* en la disciplina de les relacions internacionals

El concepte de *governança global* es va incorporar a l'agenda de la teoria de les relacions internacionals a partir de l'obra de Rosenau i Czempiel (1992), *Governance without government. Order and change in world politics*. El títol de l'obra ja mostra que el concepte de *governança* vol cobrir la inexistència d'un govern mundial. Rosenau (1992a) ja va apuntar els elements principals que, després, s'integrarien en la literatura. En primer lloc, destaca el vincle entre *governança global* i les transformacions provocades per la globalització; en segon lloc, l'emergència de diferents actors no estatals en la *governança* de marcs globals; i, finalment, la relocalització del concepte d'*autoritat* en la *governança global*.

Com hem dit, l'anàlisi de la *governança* de l'estructura política mundial no és un tema nou en la disciplina de les relacions internacionals. Així, doncs, no hi ha un nou objecte d'estudi, ni davant un objectiu diferent del que la disciplina havia tingut en les dècades anteriors. No obstant això, s'observa un context mundial policèntric i transnacional caracteritzat per la participació de molts actors polítics en els mecanismes de governació mundial, més enllà de l'estructura estatocèntrica creada en la postguerra, i del protagonisme únic dels estats nació.

En aquest sentit, Rosenau (1992a, pàg. 4) distingeix la *governança del govern*. Tradicionalment, en la disciplina, el concepte de *governança* es podia haver identificat amb el de *govern* i, fins i tot, amb el d'*autoritat política estatal o formal*. El concepte de *governança global*, però, transcendeix el de *govern mundial*. *Governança* no és sinònim de *govern*. Tots dos conceptes es refereixen a comportaments que tenen com a objectiu l'activitat de governar, però es diferencien pel seu sistema regulador.

El **govern** implica una activitat de governar estructurada a partir d'una autoritat formal, amb uns poders polítics que assegurin la implementació de les polítiques. La **governança**, en canvi, es refereix a les activitats que poden derivar o no de formes legals o formals i que no es basen en les forces polítiques per aconseguir la implementació.

La *governança* al·ludeix a un concepte més ampli, doncs, encara que comporta la presència d'institucions governamentals i, al mateix temps, està composta de mecanismes informals i no governamentals, en els quals les persones i les

Referències bibliogràfiques

J. N. Rosenau (1990). *Turbulence in world politics. A theory of change and continuity*. Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press.

J. N. Rosenau (1992). "Governance, order and change in global politics". A: J. N. Rosenau; E. O. Czempiel (eds.). *Governance without government: Order and change in world politics* (pàg. 1-28). Cambridge, Anglaterra: Cambridge University Press.

organitzacions satisfan les necessitats i els desitjos. A més, s'ha de tenir en compte que no hi ha una jerarquia clara de poder entre els diferents actors que influeixen en la societat internacional.

La **governança**, segons Rosenau (1990), és un procés en curs que no se sap com es pot acabar consolidant, i que s'estableix sobre la base de la no-existència d'un govern mundial que exerceixi l'autoritat.

Aquest dèficit intergovernamental genera espais buits que han estat coberts en els últims anys per iniciatives de governació privada i civil. Rosenau (1992, pàg. 1-29) presenta en aquesta obra inicial els reptes principals que planteja el concepte de *governança global* en el marc de la política mundial. Per a ell, es tracta d'un sistema de regulació i d'un nou ordre mundial que incorpora elements informals –enfront dels formals establerts pels estats nació– i també el paper dels nous actors no governamentals com a reguladors.

En primer lloc, analitza la governança global com la translació de l'autoritat dels governs nacionals a altres actors no governamentals. Se centra en l'anàlisi de la transformació de la naturalesa i la localització de l'autoritat, la legitimitat i l'obligatorietat en la governança global, des dels estats nació cap a altres actors i nivells governamentals subestatsals o supraestatsals. Així mateix, apunta la necessitat d'analitzar els papers i les estructures que emergeixen de l'actuació d'aquests nous actors no governamentals: organitzacions transnacionals, moviments socials, mercats, partits polítics, etc. D'això se'n deriva un nou ordre cada vegada més interdependent i complex (Rosenau, 1992, pàg. 4).

En segon lloc, proposa anar més enllà de la perspectiva tradicional en les relacions internacionals per analitzar les transformacions globals des d'una perspectiva holística, és a dir, a partir d'una visió d'interdependència en un context global orgànic. En aquest sentit, defensa que els canvis que es produeixen en l'ordre global es correlacionen amb els canvis que es donen en la vida global (Rosenau, 1992). A més, incorpora elements sociològics i explica com les transformacions generades en el marc de societat internacional havien alterat les condicions existencials o ontològiques de la vida diària. Suggereix l'existència d'una condició existencial o ontològica que ha alterat les circumstàncies de la vida diària.

D'això se'n dedueix que la globalització és **extensiva**, perquè intensifica les interconnexions espacials arreu del planeta; al mateix temps, però, és **intensiva**, perquè altera la conducta personal.

El canvi global implica la fi de la primacia del govern i l'entrada en escena de la governança. Conseqüentment, apareix una enorme varietat de formes que emfatitzen la dinàmica de proliferació de processos i que integren tendències contradictòries, locals i generals, dinàmiques de cohesió i de conflicte.

2.1. Consolidació de l'estudi de la governança global

Després de l'aparició del concepte de *governança global* en aquesta primera obra, uns quants investigadors i acadèmics s'han centrat a analitzar-lo i a teoritzar-hi. Les aproximacions al concepte de *governança* en el marc globalitzat són molt variades, de manera que no es pot donar una definició unívoca i un ús exclusiu del terme. Es tracta d'un concepte clarament polisèmic, a partir del qual cada actor, institució o acadèmic apunta uns objectius concrets segons el seu punt de vista.

En la dècada de 1990, van aparèixer unes quantes revistes acadèmiques que abordaven el tema des de diferents disciplines. En el primer número de la revista *Global Governance*, Finkelstein va definir la **governança global** com:

"L'activitat de governar, sense autoritat sobirana, les relacions que transcendeixin les fronteres nacionals."

L. S. Finkelstein (1995). *Global Governance* (pàg. 368)

Governança global

El concepte de *governança global* segons Finkelstein cobreix una àmplia categoria de funcions que s'adopten en la societat internacional sense ser regulades com a sistema. Es tracta de funcions com:

- la creació i l'intercanvi d'informació;
- la formulació i la promulgació de principis;
- la promoció del reconeixement d'un consens que afecta l'ordre internacional general, l'ordre regional o temes particulars de l'agenda internacional;
- els esforços per influir en la regulació interna o en el comportament dels països (bones pràctiques, conciliació, mediació, resolucions obligatòries de conflictes);
- la formació de règims i execució;
- l'adopció de regles, codis i regulacions;
- l'aplicació de material i programes de recursos;
- la provisió d'assistència tècnica i de desenvolupament de programes;
- les accions humanitàries, d'emergència o enfront de catàstrofes, i
- les accions de manteniment de l'ordre i de la pau.

La governança no s'ha d'identificar amb cap institució, atès que no hi ha cap govern mundial. En aquest sentit, la governança global exerceix, en el context internacional, la mateixa funció que els governs en el marc de l'estat nació. L'autor afirma que, com que no hi ha un govern mundial, en lloc seu s'ha de fer servir el concepte de *governança global*, que posa més èmfasi en l'activitat que en la base constitucional o jurídica.

Referència bibliogràfica

L. S. Finkelstein (1995).
"What is global governance".
Global Governance (núm. 1,
pàg. 367-372).

Per tant, l'anàlisi de la governança global se centra en l'estudi dels actors que participen en la governació mundial, dels processos de presa de decisió i de les activitats; encara que, sobretot, s'han d'analitzar els resultats i les conseqüències que tenen (efectes, eficàcia i implementació domèstica).

L'obra de Held i McGrew (2002), *Governing globalization*, va consolidar i estructurar l'estudi de la governança global com l'estudi de la transformació de les estructures de governació de la política mundial contemporània en el nou context globalitzat. L'objecte d'estudi incorpora els elements següents (Held i McGrew, 2002, pàg. 9):

- Introducció de la **multilateralitat**, amb la incorporació de sistemes supraestats (Nacions Unides), regionals (Unió Europea, Mercosur, ASEAN), transnacionals (societat civil global, xarxes i organitzacions empresarials) i subestats (agències governamentals regionals, locals, comunitats de veïns, etc.).
- **Visió poliàrquica** o plural de l'autoritat: en general, l'autoritat política està fragmentada.
- Introducció d'una **geometria variable** en què la capacitat política i reguladora de les infraestructures varia segons els temes a cada zona geogràfica.
- Introducció de **complexitat estructural**, resultat de la diversitat d'agències i de xarxes que se superposen en jurisdiccions funcionals i espacials amb diferents recursos de poder i competències.
- **Transformació del paper dels governs nacionals**, que han esdevingut espais estratègics que enllacen aquestes estructures de governança i legitimen la regulació més enllà de l'estat nació.
- **Reconfiguració de l'autoritat**, que es distribueix entre diferents nivells o infraestructures de governança.
- Emergència de noves modalitats de presa de decisions globals¹ i **implementació**: hi ha aspectes importants de la formulació i implementació de la política pública global que s'estan desenvolupant mitjançant l'expansió de xarxes globals, transgovernamentals, trisectorials (públic, empresarial i ONG) o transnacionals. Aquestes xarxes poden ser *ad hoc* o institucionalitzades, i cada vegada són més importants en la coordinació de la feina d'experts i de funcionaris en governs, agències governamentals, organitzacions internacionals intergovernamentals, empreses i ONG. Estableixen agendes, distribueixen i difonen informació, formulen regulacions o normes, estableixen i implementen programes polítics, etc. Són una conse-

Referència bibliogràfica

D. Held; A. McGrew (eds.) (2002). *Governing globalization*. Cambridge, Regne Unit: Polity Press.

⁽¹⁾En anglès, *global rule-making*.

qüència de la complexitat tècnica que estan adquirint els temes polítics globals.

Per les raons exposades, alguns autors (Held i McGrew, 2000, 2002, pàg. 13) consideraven que es tractava d'un concepte a la recerca d'una teoria.

Avui el concepte de **governança** s'entén com una forma de reorganització política contemporània que es basa en una lògica de poder policèntrica, multinivell i multiespacial, que va més enllà d'una lògica d'acció informal i no jeràrquica (Graz i Nölke, 2008a), com es podia haver denunciat d'entrada.

L'estudi de la governança global analitza les relacions de poder i d'autoritat, estudia com es prenen les decisions polítiques, qui governa i qui regula, i, sobretot, examina com els estats s'han adaptat a l'arena i als processos polítics globals (Whitman, 2005, pàg. 24). Es tracta d'una estructura complexa de governació basada en l'emergència de noves xarxes i institucions reguladores que tenen una aplicació transplanetària. Com totes les relacions socials, les relacions socials globals també requereixen governació, és a dir, requereixen regles vinculades a institucions reguladores que puguin administrar aquestes normes i aquests estàndards. D'aquest tipus de regulacions que administren les relacions entre les persones i la societat en l'espai planetari se'n pot dir **governança global** (Whitman, 2005).

Referències bibliogràfiques

J.-C. Graz; A. Nölke (eds.) (2008). *Transnational private governance and its limits*. Oxon: Routledge.

J.-C. Graz; A. Nölke (2008a). "Introduction. Beyond the fragmented debate on transnational private governance". A: *Transnational private governance and its limits* (pàg. 1-26). Oxon: Routledge.

D. Held; A. McGrew (2000). "The great globalization debate: an introduction". A: *The global transformation reader. An introduction to the globalizations debate* (pàg. 1-50). Cambridge, Anglaterra: Polity Press.

D. Held; A. McGrew (2002b). *Globalization/Anti-globalization*. Cambridge, Anglaterra: Polity Press.

J. Whitman (2005). *The limits of global governance*. Oxon: Routledge.

3. Governança global: anàlisi de les principals dimensions

L'estudi de la governança global vol analitzar les transformacions i els canvis que hi ha hagut en els diferents aspectes de la governació dels temes globals.

Un dels treballs que va voler aclarir els principals canvis de l'emergent teoria sobre governança global va ser el de Hewson i Sinclair (1999). Aquests autors s'ocupen de la manera com els models de governança global estaven canviant en el marc de l'ordre mundial –basat en el concepte de Cox (1987)– i centren la recerca en l'anàlisi de la **multiplicitat de fonts de poder**. Amb aquest objectiu, ofereixen una ontologia del concepte de *governança global* per analitzar l'estructura i els actors que integren les formes existents de governança global.

Hewson i Sinclair (1999) es fan diverses preguntes:

- 1) Es pregunten quin equilibri hi ha entre les **forces socials** aparentment universalitzadores i les forces nacionals o locals en la governació dels temes globals.
- 2) Es pregunten com han donat lloc a noves configuracions i relacions de poder en la governança global els canvis en les **tecnologies de la informació i la comunicació**.
- 3) Es pregunten quin és l'estatus de les **identitats polítiques col·lectives** que participen en aquests nous instruments, sobretot en la societat civil global.
- 4) Es pregunten quina importància tenen les **elits empresarials privades** –sobretot de les empreses– i les comunitats epistèmiques d'investigadors i treballadors de noves tecnologies, que sostenen el coneixement i els instruments de control i poder en la societat contemporània.

Com a conclusió, presenten com a objecte d'anàlisi la vinculació entre la governança global i una nova agenda de reptes emergents en la societat globalitzada. Aquests temes són:

- la governança global del medi ambient,
- la globalització vinculada a les tecnologies de la informació i la comunicació i
- la societat civil global.

Tenint en compte aquestes qüestions, Hewson i Sinclair (1999a) analitzen la literatura que hi ha sobre el tema i mostren que darrere la idea de governança global hi ha les quatre aproximacions següents:

- 1) El desplaçament en la localització de l'autoritat en el context paral·lel d'integració i de fragmentació.
- 2) L'emergència –real o en potència– de la societat civil global.
- 3) La funció fonamental de l'economia política global i el decisiu paper de reorientació que tenen les elits intel·lectuals i empresarials i les polítiques neoliberals del grup de països del G-7.
- 4) L'aparició d'elits d'analistes simbòlics d'alt nivell o de treballadors qualificats, vinculats al nou ordre global informatiu nascut de l'espectacular desenvolupament de les tecnologies de la informació i la comunicació.

En l'àmbit acadèmic, hi ha diferents aproximacions teòriques del concepte de *governança global* que contribueixen a generar un debat ampli i a vegades una mica confús (Pattberg, 2007, pàg. 39):

- 1) **L'aproximació analítica**, que veu la governança global en relació amb els fenòmens de la globalització. En aquest cas, la governança global s'entén des del punt de vista polític, com un concepte que dóna sentit a les actuals transformacions sociopolítiques. Com a conseqüència d'això, es destaquen diferents qualitats dels processos de governança, com les maneres no jeràrquiques o la inclusió dels actors privats en el procés.
- 2) **L'aproximació normativa**, que se centra en la comprensió i s'enfoca en la necessitat d'elaborar una resposta política adequada a la globalització.
- 3) **L'aproximació discursiva**, que s'enfoca en l'anàlisi dels conceptes i en l'anàlisi del discurs hegemònic de les implicacions negatives de l'agenda política i econòmica neoliberal. Per a alguns acadèmics, la governança global és el resultat de la combinació de valors liberals i l'hegemonia nord-americana al món. En aquest sentit la literatura acadèmica també incideix en aquests aspectes.

Des del punt de vista de l'elaboració de la teoria, Held i McGrew (2002a, pàg. 8-9) defensen la tesi que el concepte de *governança global* és molt més que un concepte descriptiu, tal com s'havia exposat en les primeres definicions. En canvi, els autors defensen que la governança global constitueix una approxi-

Mínim comú denominador

El mínim comú denominador del concepte de *governança global* es va establir davant la creixent importància dels canvis econòmics i les transformacions que es donaven en el marc de la relació entre estats nació i mercats, i l'aparició de noves formes de governació com a resultat de l'emergència de nous actors no estatals.

Referències bibliogràfiques

R. W. Cox (1987). *Production, power and world order: Social forces in the making of history*. Nova York: Columbia University Press.

M. Hewson; T. J. Sinclair (eds.) (1999). *Approaches to global governance theory*. Nova York: SUNY Press.

M. Hewson; T. J. Sinclair (1999a). "The emergence of global governance theory". A: *Approaches to global governance theory* (pàg. 3-22). Nova York: SUNY Press.

Referències bibliogràfiques

D. Held; A. McGrew (eds.) (2002). *Governing globalization*. Cambridge UK: Polity Press.

Ph. Pattberg (2007). *Private Institutions and Global Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

mació analítica que permet abordar algunes de les qüestions més importants en la vida política globalitzada: qui regula o governa, amb quins interessos, amb quins mecanismes, amb quins objectius.

3.1. Governança global i transformació de la reconfiguració del poder i l'autoritat

L'estudi de la governança global posa èmfasi en una diversitat d'actors, de mecanismes i de maneres de gestionar i regular els temes globals (Rosenau i Czempiel, 1992).

Per a analitzar el paper dels actors no estatals en la governança global, sobretot les empreses i la societat civil global, s'han de tenir presents els espais on es prenen les decisions polítiques i on s'exerceix l'autoritat.

Des del punt de vista de l'elaboració de la teoria, Held i McGrew (2002a, pàg. 8 i 9) defensen la tesi que el concepte de *governança global* és molt més que un concepte descriptiu, tal com havien exposat d'entrada des d'un punt de vista crític alguns autors (Hewson i Sinclair, 1999). En canvi, constitueix una aproximació analítica que permet abordar algunes de les qüestions més importants en la vida política globalitzada: qui regula o governa, amb quins interessos, amb quins mecanismes, amb quins objectius.

En aquest sentit, es tracta d'una aproximació analítica que vol superar la concepció convencional estatocèntrica de la política i l'ordre mundial i se centra a identificar les unitats d'anàlisi locals, regionals o transnacionals com a nous sistemes d'autoritat i de govern. Aquest nou enfocament sobre la governança global implica l'anàlisi d'on se situa el poder i la presa de decisions, el govern i l'autoritat política que en les últimes dècades han emergit entorn de sistemes de coordinació formals i informals entre actors públics, privats i civils que actuen plegats per resoldre problemes col·lectius. Es tracta d'analitzar el que Rosenau (1999) defineix com la **identificació dels processos de governança** on aquests es manifesten i les autoritats que exerceixen control i poder.

Com a conseqüència d'això, l'estudi de la governança global posa de manifest la reconfiguració del poder i l'autoritat en la societat internacional.

El concepte de *governança global* és especialment rellevant per a descriure les estructures i els processos de governació transnacional, on no hi ha una autoritat política suprema i sobirana. En absència d'un govern mundial, aquest concepte permet descriure els nexes entre els sistemes de presa de decisions, la coordinació política i la resolució de conflictes que transcendeixen el poder i l'autoritat dels estats nació (Rosenau, 1999). Així, doncs, el concepte de go-

Referència bibliogràfica

J. Roseanau (1999). "Towards an Ontology for global governance". A: M. Hewson; T. J. Sinclair (eds.). *Approaches to global governance Theory* (pàg. 287-301). Albany, NY: Suny Press.

vernança global ha posat de manifest les deficiències en l'autoritat del sistema estatocèntric i ha inclòs en l'agenda de les relacions internacionals la qüestió sobre l'emergència de noves autoritats privades, i l'emergència de noves formes d'exercici de poder i d'autoritat (Held i McGrew, 2002).

Un dels principals elements de consens entre els autors que han analitzat aquest concepte és que la governança global es refereix a l'extensió del **multilateralisme** i a la participació de diferents **actors no estatals** en la governació mundial, en diferents àmbits i nivells de presa de decisions. En el context global, s'ha passat d'un estatocentrisme a un **policentrisme** que ha transformat els instruments, els marcs i les formes de governació a escala global (Scholte, 2004).

L'acció de governar avui la globalitat és un procés complex i volàtil que implica la negociació i el desenvolupament de programes i polítiques entre actors estatals, fet que ha ampliat de manera molt important el multilateralisme, sobretot pel que fa al govern dels afers econòmics mundials.

Les transformacions de l'estructura productiva i els processos constructius de la globalització han propiciat importants transformacions en l'estat nació (Scholte, 2005). La globalització ha minvat la manera d'actuar dels estats nació, que ja no és viable en moltes esferes transnacionals, i ha afavorit l'aparició de mecanismes de governança policèntrics, multiespacionals i basats en xarxes. Malgrat això, l'estat es manté com l'actor principal, però actua en xarxes de governança policèntriques i multinivell.

Amb l'impuls de la ideologia neoliberal dominant promoguda pels estats mateixos i la classe capitalista transnacional (Sklair, 2001), a més de les formes de governança multilateral i multinivell, s'han expandit una sèrie d'espais de governança global en què les autoritats privades tenen un paper molt destacat. Les empreses tenen un contrapès, que és la societat civil global, que també ha passat d'actuar en un espai estatal a fer-ho en un de transnacional.

Tot això porta a la transformació multiescala del sistema de governança global (Scholte, 2005) i a la reconstitució del domini públic global (Ruggie, 2004).

Referències bibliogràfiques

J. G. Ruggie (2004). "Reconstituting the global public domain. Issues, actors and practices". *European Journal of International Relations* (vol. 10, núm. 4, pàg. 499-531).

J. A. Scholte (2004). "Civil society and democracy in global governance". *Global Governance* (vol. 8, núm. 3, pàg. 281-304).

J. A. Scholte (2005). *Globalization: A critical introduction* (2a. ed.). Basingstoke: Palgrave MacMillan.

L. Sklair (2001). *The transnational capitalist class*. Oxford: Blackwell.

3.2. Governança global: l'emergència de nous mecanismes de regulació

En aquest sistema de governança global, la regulació té un paper fonamental. Així, doncs, la dispersió de la governança global en el món contemporani s'ha produït de manera paral·lela a l'aparició de nous mecanismes de regulació transnacional. Avui la regulació emergeix en diferents nivells (transnacional, nacional, regional i local) i en espais globals, impulsada per actors públics i privats; i en espais de regulació publicoprivada i de regulació *multistakeholder* de partenariat entre actors privats, civils i, en alguns casos, públics (Scholte, 2005). Per tant, la governança tendeix a ser difusa, ja que emana de molts espais i nivells, a partir de nous actors amb autoritat.

L'emergència de la governança global com a espai amb la participació d'actors públics i privats s'ha generalitzat amb el suport o, almenys, la tolerància dels governs i de les agències intergovernamentals. En aquest sentit, els estats no poden governar sols; per aquesta raó, ells mateixos han afavorit l'aparició de regulacions transnacionals que superen les relacions interestatals. Avui, moltes de les regulacions vinculades als espais transnacionals, com l'activitat productiva de les empreses transnacionals, la governança global del medi ambient, la governança global dels mercats financers o dels mercats electrònics, de les comunicacions globals són administrades amb acords i mecanismes en què participen autoritats públiques i privades mitjançant noves formes de regulació no vinculant, que adopten noves formes que van més enllà de les normes i la regulació tradicional exercida pels òrgans legislatius dels estats nació i el paper del dret internacional públic tradicional.

Així, doncs, l'anàlisi de la governança global implica l'estudi de la transformació de les regles de joc en nombroses esferes de l'ordre i la política mundials, tant en aspectes socials com econòmics (Cutler, Haufler i Porter, 1999; Slaughter, 2004; Djelic i Sahlin-Anderson, 2006). D'aquesta manera, l'estudi de la governança global adquireix una nova perspectiva ontològica (Dingswerth i Pattberg, 2006; Rosenau, 1999), que permet als investigadors enfocar la seva anàlisi cap al sorgiment d'aquestes normes que regulen l'activitat política transnacional més enllà de les relacions entre estats.

L'estudi de la governança global implica l'anàlisi d'un sistema complex d'institucions reguladores que adopten una jurisdicció i una circumscripció planetàries (Scholte, 2005).

Referència bibliogràfica

M. Hewson; T. J. Sinclair (1999a). "The emergence of global governance theory". A: *Approaches to global governance theory* (pàg. 3-22). Nova York: SUNY Press.

A. C. Cutler; V. Haufler; T. Porter (eds.) (1999). *Private authority and international affairs*. Nova York: New York State University Press.

M. Slaughter Burley (2004). *New global order*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

M. L. Djelic; K. Sahlin-Anderson (2006). *Transnational governance. Institutional Dynamics of regulations*. Cambridge, Regne Unit: Cambridge University Press.

K. Dingswerth; P. Pattberg (2006). "Global governance as a perspective on world politics". *Global Governance* (vol. 12, núm. 2, pàg. 185-203).

Estudi de la governança global

Es tracta, segons Scholte (2005), d'un procés que, igual que la política nacional, integra diferents etapes: la formulació, la implantació, el seguiment i l'aplicació (*enforcement*).

En els últims anys, l'anàlisi dels instruments i mecanismes de governança global ha estat recollit per autors que provenen de diferents aproximacions teòriques (Djelic i Sahlin-Anderson, 2006; Keohane i Nye, 2003; Grugel i Piper, 2007; Held i McGrew, 2002; Hewson i Sinclair, 1999; O'Brien i altres, 2000; Pattberg, 2007; Rosenau, 1999; Sinclair, 2004; Whitman, 2005). No hi ha una definició comunament acceptada de l'objecte d'estudi, ni una delimitació clara dels temes i de les estructures a què es refereix, sinó que l'avenç en l'estudi ha provingut de propostes d'un caire ideològic molt divers.

En aquest material didàctic hem recollit la proposta de classificació elaborada per Scholte (2005), que classifica els mecanismes de governança a partir de la tipologia que detallem tot seguit:

1) Els mecanismes intergovernamentals que s'estableixen mitjançant organitzacions internacionals governamentals. Els governs operen per mitjà de representants diplomàtics o ministerials, o bé per mitjà d'organitzacions internacionals governamentals, com les Nacions Unides (NU), el Banc Mundial (BM), el Fons Monetari Internacional (FMI) o l'Organització Mundial del Comerç (OMC) (Diehl, 2005). Aquests mecanismes inclouen diferents tipus d'organitzacions internacionals governamentals, que poden tenir caràcter regional o específic, com la Unió Europea (UE), l'Associació de les Nacions del Sud-est Asiàtic (ASEAN), l'Organització de Cooperació i Desenvolupament Econòmic (OCDE), l'Organització Mundial de la Salut (OMS) i l'Organització Mundial del Turisme (OMT).

2) L'existència de xarxes transgovernamentals. Aquestes xarxes no tenen el caràcter formal que tenien les organitzacions internacionals governamentals. Es tracta de xarxes que es conformen a partir de l'existència de conferències, fòrums, reunions o grups de treball en què els representants governamentals posen en comú els seus objectius polítics globals (Rustiala, 2002). Entre aquestes xarxes hi ha el G-8, el G-20 i la Competition Policy Network. A més, es pot constatar que la UE o l'OCDE també hi treballen. Malgrat que, en nombroses ocasions, aquestes xarxes transgovernamentals no s'han constituït com a institucions internacionals de ple dret, d'acord amb el dret públic internacional, sí que compleixen funcions reguladores en els nous temes de l'agenda global, com la prevenció del crim i el terrorisme, el control de noves malalties, la protecció mediambiental, la supervisió dels mercats financers, la promoció dels drets humans i la política comercial i d'inversió.

3) Els acords interregionals, aspectes cada vegada més importants per al desenvolupament de la governança global (Hänggi i altres, 2006). S'estableixen mitjançant diferents representants intergovernamentals d'espais supraregionals que, al seu torn, integren estats, com és el cas dels acords closos entre la UE i el Mercosur o l'ASEAN. Aquests acords han experimentat un desenvolupament molt important en els últims anys.

Referències bibliogràfiques

R. O. Keohane; J. S. Nye (2003). "Redefining Accountability for Global Governance". A: M. Kahler; D. A. Lake (eds.). *Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition* (pàg. 384-411). Princeton, Nova Jersey: Princeton University Press.

J. Grugel; N. Piper (2007). *Critical Perspectives on Global Governance: Rights and regulations in governing Regimes*. Londres: Routledge.

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.

T. J. Sinclair (2004). *Global governance: critical concepts in political science* (4 vol.). Londres: Routledge.

J. Whitman (2005). *The limits of global governance*. Londres: Routledge.

K. Raustiala (2002, tardor). "The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law". *Virginia Journal of International Law* (vol. 43, núm. 1, pàg. 1-92).

Referència bibliogràfica

H. Hänggi; R. Roloff; J. Rüdland (eds.) (2006). *Interregionalism and International Relations*. Abingdon / Nova York: Routledge.

4) Els **acords translocals**, que també són cada vegada més importants en la governança global. Es tracta d'acords a què han arribat institucions subestamentals públiques –com autoritats municipals o provincials– per a establir una col·laboració directa entre diverses zones del planeta sense la mediació dels estats nació. Alguns exemples d'això són els projectes United Cities, Eurocities i ICLEI - Local Governments for Sustainability.

5) Finalment, a més d'aquests mecanismes impulsats per les autoritats públiques, l'autor destaca l'important increment dels **mecanismes privats, publicoprivats, multistakeholder o híbrids** en l'espai de la governança global. Com hem apuntat, en les últimes dècades s'han incrementat les pressions polítiques que busquen estendre la governança a un ampli grup d'entitats i organismes que connecten els temes de governança comercial i econòmica amb aspectes com la justícia social i la seguretat. Avui dia, en el context global costa de diferenciar entre l'esfera pública i la privada, i fins i tot entre l'autoritat pública i la privada. La regulació dels temes comercials i econòmics pot sorgir d'una varietat important d'actors (governamentals, privats o de la societat civil) i adquirir, així mateix, diverses formes o diversos mecanismes de governança: l'autoregulació privada, la coregulació publicoprivada, la regulació *multistakeholder* –que integra actors públics, privats amb ànim de lucre i privats sense ànim de lucre–, sia en l'àmbit transnacional, supraregional, regional o local.

4. L'evolució del debat teòric entorn del concepte de *governança global*: diferents aproximacions

En les últimes dècades, el concepte de *governança global* s'ha anat revestint d'aproximacions epistemològiques i ontològiques que han donat més consistència el concepte. En aquest apartat presentarem dues de les propostes que han adquirit més consistència teòrica i desenvolupament conceptual. En primer lloc, el desenvolupament del concepte a partir dels autors vinculats a la teoria liberal del dret internacional públic, i en segon lloc, els autors vinculats a la teoria crítica i l'estudi dels règims privats i les elits i autoritats privades en la governança global.

4.1. L'aportació de la teoria liberal de dret internacional públic

Durant la segona meitat de la dècada de 1990, van aparèixer noves aproximacions a la teoria de les relacions internacionals, sobretot als Estats Units, per autors que procedien de l'institucionalisme neoliberal i autors iusinternacionalistes procedents del dret internacional. Aquestes aportacions teòriques aporten nous elements ontològics al concepte de *governança global*.

Una d'aquestes aportacions es va configurar entorn d'un projecte intel·lectual i de recerca liderat per la jurista i professora de dret internacional **Anne-Marie Slaughter** (1993, 2000), de qui parteix la proposta de generar una teoria liberal del dret internacional, que s'ha aplicat a l'estudi de la teoria de les relacions internacionals. El fet interessant d'aquesta aproximació, com afirma Ibáñez (2005, pàg. 141), és la distinció de tres nivells de dret internacional: un primer nivell **públic**, un segon nivell **privat** i un tercer nivell **mercantil** o d'arbitratge. Hi conflueixen:

- 1) Les normes de dret dels individus i de les col·lectivitats en la societat transnacional: normes voluntàries que regeixen les relacions entre actors socials sense la intervenció estatal.
- 2) El dret transnacional o transgovernamental, format per les normes de les organitzacions governamentals els efectes de les quals transcendeixen les fronteres nacionals.
- 3) Les fonts tradicionals del dret internacional públic o dret interestatal.

La proposta de Slaughter (1993, 2000) aporta elements importants per a comprendre el desenvolupament de diferents marcs normatius que han emergit en l'àmbit de les relacions internacionals en les últimes dècades. En primer lloc, perquè mostra la rellevància de l'activitat normativa dels individus i els grups privats, i en segon lloc, perquè dóna importància als instruments normatius no vinculants, tant públics com privats, anomenats habitualment **soft law** en el marc del dret internacional públic i **autoregulació** en el context privat (Ibáñez, 2005).

La majoria de treballs de recerca sobre regulació i governança destaquen la notorietat que ha assumit la relació entre la governança i la *soft law*, en contrast amb la relació tradicional entre govern i *hard law* (Mörth, 2004).

En una de les recerques sobre governança, regulació i *soft law*, Mörth considera que la regulació voluntària és una característica fonamental de les noves estructures de governança:

“Mentre que en els sistemes de govern la llei és coercitiva, en els sistemes de governança la llei és voluntària.”

Mörth (2004)

Aquest aspecte explica per què de la majoria dels nous instruments de governança que han sorgit en les últimes dècades se'n diu *instruments de baixa normació o voluntarietat*.

La **soft law**, o **legislació voluntària**, té l'origen en el sistema jurídic tradicional, sobretot en el dret internacional públic. En l'àmbit de les relacions internacionals sempre va costar que els estats adoptessin per consens una legislació coercitiva. En general, la majoria dels instruments jurídics que s'apliquen en l'àmbit internacional estan basats en els **principis de voluntarietat**, com també passa amb alguns dels marcs jurídics més rellevants que defineixen el sistema de governació internacional, com, per exemple, la Declaració Universal dels Drets Humans (1948).

El concepte de **hard law** identifica els instruments normatius que es construeixen a l'empara d'obligacions coercitives o d'alta normació, estableixen formes de control extern de la seva aplicació i permeten elements de coerció i sanció. En adoptar aquests instruments coercitius, els estats deleguen l'autoritat sobre la interpretació i implementació de la llei a un tribunal de justícia internacional independent (Abbott i Snidal, 2000); és a dir, l'adopció d'instruments de **hard law** els representa cedir la sobirania. Si s'analitzen els avantatges que comporta per als estats el desenvolupament d'instruments legals coercitius, cal observar que aquests instruments els permeten reduir les negociacions i els conflictes una vegada aprovades i ratificades les lleis; redueixen, així mateix, els costos futurs i fan que els millori la credibilitat en la política mundial.

Referències bibliogràfiques

J. Ibáñez (2005). *El control de Internet. Poder y autoridad en los mercados electrónicos*. Madrid: Catarata.

A.-M. Slaughter Burley (1993). “International law and international relations theory: a dual agenda”. *The American Law and International Relations* (núm. 87, pàg. 205-239).

A.-M. Slaughter Burley (2000). “A liberal theory of international law”. *Proceedings of the Annual Meetings of The American Society of International Law*. Washington, DC: Asil.

Referència bibliogràfica

U. Mörth (2004). *Soft Law in Governance and Regulation: An interdisciplinary Analysis*. Cheltenham, Regne Unit: Edward Elgar.

Referència bibliogràfica

K. W. Abbot; D. Snidal (2000). “Hard and Soft Law in International Governance”. *International Organization* (vol. 54, núm. 4, pàg. 421-456).

Com a contrapartida, però, restringeixen de manera clara el comportament dels actors –poden aportar sancions legals– i, en el cas dels estats, els redueix la sobirania.

Des del punt de vista contrari, l'ús de *soft law* els aporta els avantatges racionals que els estats prefereixen. Malgrat que els instruments de *soft law* són, des d'un punt de vista jurídic i legal, molt més febles –pel que fa a l'obligatorietat, la precisió i la delegació–, la veritat és que afavoreixen la discussió política a l'hora d'afrontar processos d'aplicació i implementació, i, sobretot, eviten que els estats es vegin obligats a delegar l'autoritat en un tercer actor independent, amb la disminució de sobirania que això implica. En dret internacional, la *soft law* inclou –per oposició a la *hard law*– qualsevol tipus de norma no vinculant que reguli les relacions entre les parts. Es caracteritza, sobretot, per l'absència de l'obligatorietat com a font del dret, i es basa en la voluntarietat de les parts implicades, sia per la forma que adopta o per la substància que la constitueix. Com ja hem dit, els estats no deleguen la seva autoritat en un tribunal de justícia internacional, i per tant mantenen la sobirania.

En adoptar instruments legals de compliment voluntari, les parts afectades acomoden el comportament als principis i requeriments establerts, però sense estar subjectes a cap obligació coercitiva ni delegació de l'autoritat (Chinkin, 1989).

Per tant, la *soft law* o **legislació voluntària** són normes no jeràrquiques, que no impliquen un compliment o una obligació legal controlats amb pena de sanció jurídica, i que tampoc no comporten la submissió de les parts a una tercera autoritat (per exemple, un tribunal de justícia).

Com ja hem dit, l'emergència de la *soft law* va estar vinculada tradicionalment al desenvolupament del dret internacional públic. En aquest context, la *soft law* s'ha desenvolupat mitjançant diferents instruments legals impulsats pels estats, en molts casos per mitjà d'organitzacions internacionals governamentals: les declaracions i resolucions de l'Assemblea General de les Nacions Unides, com, per exemple, la Declaració Universal dels Drets Humans o la Carta de les Nacions Unides; les declaracions, les línies directrius, les comunicacions, els principis, els codis de conducta o de pràctiques, sovint en el marc de tractats o acords; els plans d'acció, com és el cas de l'Agenda 21; i, finalment, altres obligacions no basades en un tractat.

L'ús del principi de voluntarietat sempre ha constituït un repte en l'estructura normativa i les fonts tradicionals de dret (Chinkin, 1989; Gruchalla-Wesierski, 1984). No obstant això, en el context internacional, el desenvolupament d'aquest principi ha permès avançar en la construcció del corpus jurídic. Els estats nació no han estat mai gaire inclinats al desenvolupament de nous instruments de legislació coercitiva, sia per por o per falta de consens, en aspec-

Referències bibliogràfiques

Ch. M. Chinkin (1989, octubre). "The Challenge of Soft Law: Development and Change in International Law". *International and Comparative Law Quarterly* (vol. 38, pàg. 850-866).

T. Gruchalla-Wesierski (1984). "A Framework for Understanding 'soft law'". *McGill Law Journal* (vol. 30, pàg. 38-88).

tes internacionals, sobretot pel que fa a la renúncia de sobirania que comporta delegar l'autoritat jurídica en instruments de legislació coercitiva (Abbott i Snidal, 2000).

Per als teòrics del dret, el desenvolupament d'instruments de *soft law* pot afeblir el sistema del dret internacional públic. Per a Abbott i Snidal (2000), però, els estats s'estimen més el desenvolupament de *soft law* que no pas la consecució d'acords legals més institucionalitzats: en moltes ocasions, els instruments de *soft law* poden ser dissenyats, fins i tot, com un pas previ a l'adopció d'instruments de *hard law*.

En general, els instruments de *soft law* ofereixen molts avantatges:

- Estableixen objectius molt més fàcils d'aconseguir pels actors.
- Permeten la flexibilitat i afavoreixen el compromís de les parts –que no és posat en dubte ja que deleguen l'autoritat.
- Augmenten l'eficiència sobretot en els temes nous en què encara no hi ha un acord gaire clar sobre els comportaments que requereixen: el fet que molts dels reptes actuals més importants, com la seguretat i la reducció d'armaments, siguin temes molt incerts afavoreix el desenvolupament d'instruments de *soft law*.

En la seva recerca, Abbott i Snidal (2000) opinen que, a partir de criteris racionalistes, el desenvolupament d'instruments de *soft law* afavoreix l'aprenentatge mutu i els processos normatius.

Les principals característiques de la *soft law* són les següents:

1) El domini i l'aplicabilitat d'aquestes formes de *soft law*, i també les condicions per a estar-hi conforme, es defineixen, de manera general, mitjançant la mateixa disposició de la regulació. Per tant, no estan definides prèviament de manera estructural, com s'esdevé amb la *hard law*.

2) I com a conseqüència de la primera característica, en la *soft law* l'autoritat no està definida prèviament, sinó que es construeix a partir de la relació de govern que s'estableix entre els qui regulen i els qui són regulats.

En aquest sentit, l'emergència d'instruments de *soft law* en els últims quaranta anys en el marc del dret internacional públic ha comportat tres importants transformacions d'aquest sistema jurídic:

1) La *soft law* s'ha desenvolupat a l'empara del sorgiment de nous temes polítics, subjectes a legislació.

2) La *soft law* també s'ha desenvolupat a l'abric de la participació d'actors descentralitzats, sobretot autoritats privades, en el sistema legal internacional.

3) La *soft law* està estretament vinculada al sorgiment de nous instruments reguladors que han anat adoptant sistemes de compliment voluntari.

La participació de les institucions privades en l'elaboració de noves formes de regulació transnacional explica el procés de transformació que ha afectat la governació global en les últimes dècades. Gràcies a això, la *soft law* ha adquirit noves maneres d'actuació mitjançant la participació d'aquests nous actors, tant si són organitzacions no governamentals com si són agències privades o empreses. La regulació impulsada per les autoritats privades també s'ha basat en el principi de voluntarietat a causa de les limitades capacitats reguladores que tenen, ja que ni empreses ni ONG estan reconegudes com a actors de ple dret en l'àmbit del dret internacional públic. La seva aportació s'ha dirigit a crear nous instruments de regulació transnacional en espais en què calia establir normes o estàndards de comportament, sobretot en àrees en què els estats no participaven.

En nombroses ocasions, les autoritats privades han trobat el seu espai de participació política per mitjà dels marcs reguladors de les organitzacions internacionals governamentals, com la UE, les NU –amb els seus òrgans i les seves agències–, l'OCDE, l'OMC i el BM. Les organitzacions internacionals governamentals adopten aquests instruments en col·laboració amb els actors privats com una via de modernització i d'adaptació als reptes polítics actuals, i superen així les polítiques pròpiament governamentals, més restrictives i coercitives. En algunes ocasions, la regulació impulsada conjuntament pels actors privats i per les organitzacions internacionals governamentals obre la possibilitat a la innovació en la política mundial, cosa que, més endavant, haurien d'assumir els estats.

Mitjançant l'impuls de les ONG i, en alguns casos, de les empreses, s'han desenvolupat línies directrius, principis i codis de conducta que han permès establir certs estàndards en l'activitat transnacional que han pal·liat el dèficit de regulació impulsada pels estats. Les autoritats privades hi han influït de manera especial mitjançant les agències de les Nacions Unides, com el PNUD, la UNCTAD i el PNUMA. En aquest context, cal esmentar les nombroses iniciatives en el marc de l'RSE, com les línies directrius per a empreses multinacionals de l'OCDE, com ara United Nations Global Compact i Global Reporting Initiative, i també les de l'àmbit mediambiental, entre les quals hi ha moltes de les regulacions mediambientals derivades de la Conferència de Rio (1992), com Agenda 21.

Així, doncs, els emergents instruments de regulació transnacional estan vinculats directament al sorgiment de molts actors públics i privats que hi participen en el disseny i l'aplicació. A més, s'ocupen –en diversos àmbits– de nous temes globals sobre els quals els governs han refusat explícitament desenvolupar

Instruments de *soft law* en la UE

En la UE, els instruments de *soft law* tenen un paper fonamental: aquí hi ha, per exemple, la Carta de Drets Fonamentals de la UE, la política de treball de la UE i el Codi de Govern Corporatiu de l'OCDE.

par cap mena de legislació coercitiva, de manera que han acceptat l'elaboració d'alternatives de legislació voluntària: recomanacions, estàndards de comportaments o pràctiques, codis voluntaris.

En aquest context de transformació dels sistemes de governança, els actors privats han fet servir els instruments de *soft law* sobretot en àrees com els drets humans i el medi ambient. La integració dels objectius de justícia social i desenvolupament econòmic sostenible són dos dels elements bàsics que impulsen l'elaboració d'aquesta nova regulació voluntària. En aquest sentit, els grups privats són els responsables de la creació de molts dels nous estàndards internacionals: les ONG, en col·laboració amb comunitats epistèmiques, han esperonat el desenvolupament de nous instruments de regulació mediambiental i social, sobretot en l'àmbit de la responsabilitat social de l'empresa.

Aquests instruments constitueixen un nou espai de regulació en la fragmentada esfera de la governança global, l'autoritat de la qual s'ha dispersat entre constel·lacions de poder, en les quals són presents actors públics i privats (Kirton i Trebilcock, 2004).

L'emergència d'aquests instruments de *soft law* planteja nombrosos reptes futurs pel que fa al dret internacional públic, reptes que permetran ordenar més bé les relacions polítiques i econòmiques transnacionals. Tot seguit apuntem alguns elements.

En primer lloc, si s'analitzen aquestes iniciatives des de l'àmbit del dret, es pot discutir si n'hi ha cap que es pugui considerar realment un instrument legal (Mörth, 2004). El fet que no hi hagi una definició clara i concisa sobre què s'entén per *regulació transnacional* o *internacional* fa que s'incloguin en el paquet de la regulació instruments d'un contingut i una aplicabilitat molt diversos. En nombroses ocasions, el desenvolupament d'aquests instruments de *soft law* sembla que està més vinculat al desenvolupament de noves polítiques públiques globals –amb els corresponents instruments polítics– que no pas al dret. En aquest sentit, també s'ha d'analitzar la relació entre la implementació d'instruments de regulació i el desenvolupament i la consolidació de les xarxes de polítiques públiques globals, sobretot en el marc d'organitzacions internacionals governamentals com les Nacions Unides. A conseqüència d'això, s'ha d'estar molt atent al futur d'aquests instruments, perquè en molts casos apunten a temes d'una rellevància especial en la política mundial, que, a més, no són prou coberts per les polítiques intergovernamentals. El fet que els estats no assumeixin responsabilitats en temes emergents en la política mundial fa que les adoptin altres actors no estatals, com ara els privats (empreses i organitzacions de la societat civil global). Per a aquests actors, els instruments de regulació voluntària sembla que s'adapten a les seves necessitats i a les seves capacitats en l'àmbit transnacional. En tot cas, es tracta d'instruments que possibiliten una flexibilitat més gran i que permeten actuar més enllà de la le-

Comunitats epistèmiques

Les comunitats epistèmiques són les que posseeixen un coneixement expert sobre temes concrets.

Referència bibliogràfica

J. J. Kirton; M. J. Trebilcock (eds.) (2004). *Hard Choices, Soft Law: Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance*. Burlington: Ashgate.

gisllació pública internacional. Encara que també es poden obrir a conseqüències no volgudes, ja que el control sobre l'activitat transnacional no deixa de ser molt limitat.

En segon lloc, el desenvolupament d'instruments de regulació de *soft law* representa un repte per als estats. Com hem vist, en alguns casos aquests estats s'han mantingut al marge de moltes de les diferents esferes de regulació. La veritat, però, és que la seva participació en el disseny d'aquests mecanismes té una importància vital, ja que encara s'ha de dirimir si aquesta nova *soft law* pot precedir el desenvolupament futur de *hard law*. Essent així, els estats haurien d'assumir la funció legisladora en l'esfera internacional.

Si finalment decideixen no participar, la regulació privada voluntària podria assumir el seu potencial jurídic per a desenvolupar-se com a corpus legal independent. En aquest cas, la privatització de la governança es consolidaria com un espai paral·lel en què moltes de les constel·lacions privades de poder s'erigirien en espais vertaderament independents. Al llarg d'aquest procés s'haurien d'estructurar, de manera més clara, els instruments d'implementació, de compliment i de control sancionador, uns processos que, avui dia, presenten deficiències molt marcades, sobretot pel que fa al compliment i el control sancionador. El fet que molts d'aquests instruments es desenvolupin de manera paral·lela a la regulació estatal pot fer que quedin ocults davant la política interestatal, com un espai separat del dret internacional públic.

4.2. L'enfocament de normació i l'estudi de la governança global

Seguint l'estudi de la teoria liberal del dret internacional, es va elaborar una altra línia teòrica i metodològica important en l'estudi de la governança global que correspon als nous enfocaments sobre les tendències jurídiques en l'àmbit de les relacions internacionals. Es tracta d'una proposta que torna a pouar en la recerca feta per **Slaughter i Keohane** en el marc de la **teoria liberal del dret internacional**.

Un dels treballs de recerca més importants elaborats entorn de l'impacte de la *soft law* en les relacions internacionals és el d'Abbott i altres (2000). Van dur a terme el treball en el marc del projecte de recerca sobre el concepte de *normació*² començat per Abbott i altres (2000). Amb aquest concepte s'al·ludeix

⁽²⁾En anglès aquest concepte es diu *legalization* (Abbott i altres, 2000). Traduït al català com a *normació*.

a una tendència generalitzada en les relacions internacionals en les últimes dècades: el procés de normació d'una part important tant de les noves institucions internacionals com de les tradicionals.

La **normació** és “una forma particular d'institucionalització caracteritzada per tres components: obligació, precisió i delegació”. Aquestes tres dimensions no es poden descriure a partir de processos rígids, sinó que contenen gradacions (Abbott i altres, 2000).

Els autors volen demostrar que en els últims anys hi ha una important tendència a **normar** totes les normes i tots els estàndards que governen les relacions en l'esfera internacional.

De manera general, els estats sempre s'han estimat més adoptar instruments de *soft law* enfront dels propis de la *hard law* per **normar** les relacions internacionals. Abbott i Snidal (2000) analitzen amb un prisma racional la importància de la *soft law* en la política internacional i les raons que expliquen per què els estats s'han estimat més aquest tipus d'instruments, basats en el **principi d'acceptació i implementació voluntària**, i conclouen que la *soft law* els aporta solucions institucionals que s'adapten més bé als seus interessos i els procura més avantatges que no pas la *hard law*. En general, els autors admeten que la política internacional s'ha gestat mitjançant instruments legals voluntaris precisament perquè els estats, de manera racional, els han preferit.

El 2000, Abbott, Keohane, Moravcsik, Slaughter i Snidal van elaborar el concepte de *normació* aplicat a les relacions internacionals per explicar els processos recents d'institucionalització dels nous marcs de governança global. Amb aquest concepte al·ludien a una tendència generalitzada en les relacions internacionals de les últimes dècades: el procés de normació d'una part important de noves i tradicionals institucions internacionals. Es tracta d'“una forma particular d'institucionalització caracteritzada per tres components: obligació, precisió i delegació”. Aquestes tres dimensions no es poden descriure a partir de processos rígids, sinó que contenen gradacions.

Referències bibliogràfiques

K. W. Abbot; R. O. Keohane; A. Moravcsik; A. M. Slaughter Burley; D. Snidal (2004). “The Concept of Legalization”. *International Organization* (vol. 53, núm. 3, pàg. 401-419).

- L'**obligació** al·ludeix al fet que els estats i altres actors, com els actors privats, s'han d'ajustar a la llei; en altres paraules, la seva actuació està subjecta a l'escrutini de lleis generals, mecanismes o discursos de dret internacional i també, sovint, de dret nacional.
- La **precisió**, en canvi, es refereix al fet que aquestes normes defineixen la conducta que és requerida, autoritzada i prescrita.
- La **delegació**, finalment, comporta que a terceres parts els ha estat atorgada l'autoritat necessària per a implementar, interpretar i aplicar aquestes lleis, resoldre les disputes i, fins i tot, adoptar noves lleis o normes.

Referències bibliogràfiques

K. W. Abbott; D. Snidal (2000). "Hard and soft law in international governance". *International Organization* (vol. 54, núm. 3, pàg. 421-456).

K. W. Abbott; R. O. Keohane; A. Moravcsik; A. M. Slaughter Burley; D. Snidal (2000). "The concept of legalization". *International Organization* (vol. 53, núm. 3, pàg. 401-419).

Aquesta proposta metodològica es pot aplicar a l'anàlisi de les normes, dels acords i dels règims internacionals. Permet identificar diferents variacions en el comportament dels actors en les relacions internacionals i el dret internacional que es poden analitzar empíricament, en particular l'emergència dels nous mecanismes de *soft law*.

La integració de l'anàlisi de la *soft law* en la disciplina de les relacions internacionals (Abbott i Snidal, 2000) permet entendre una gran diversitat de dinàmiques emergents en la governança global, ja que bona part del nou dret internacional de les últimes dècades és *soft law* i en aquest dret hi tenen un protagonisme destacat els actors privats.

Els autors reconeixen que el desenvolupament de la *soft law* és molt important en molts dels temes en què estan implicades les empreses; és el cas, per exemple, del règim del comerç internacional. Referent a això, Abbott i Snidal (2000) expliquen que en alguns temes i algunes àrees concrets, com el comerç i la inversió internacional, o bé certs àmbits dels drets humans o el medi ambient, els actors no estatals –individus o grups privats– són els principals responsables en l'impuls dels nous acords internacionals i les noves formes de normació.

La **normació** es defineix com un continu multidimensional que pot anar des d'un tipus ideal amb propietats maximitzades, com la normació formal (*hard legalization*), en què les tres dimensions són molt coercitives, fins a altres formes de normació suau (*soft legalization*), que integren alguna de les tres dimensions, però no de manera obligatòria. Fins i tot hi pot haver absència de normació (Abbott i altres, 2000).

El concepte de **normació suau**, fins i tot d'*absència de normació*, permet entendre la transformació de la regulació i el context jurídic en la societat internacional en els últims anys. El concepte de *normació* és útil per a entendre els instruments d'autoregulació que desenvolupen les empreses, sobretot en el marc de les seves responsabilitats socials i mediambientals, més enllà de la regulació

internacional pública formal. Es tracta d'una de les estratègies fonamentals de què se serveixen les agències governamentals (locals, regionals) i nous actors no estatals com les empreses i la societat civil global per a desenvolupar el seu paper polític en la governança global.

4.3. L'estudi de la governança global i les elits privades: el concepte de *règims privats*

En els últims anys, l'estudi de la governança global ha derivat en l'elaboració de nous conceptes teòrics que volen explicar com funciona la governança, i sobretot com és el paper de les elits privades en la governança global. Un d'aquests conceptes és el dels **règims privats**, que centra l'atenció de nous mecanismes en què els actors privats, com les empreses i la societat civil global, tenen un paper fonamental.

Paral·lelament a l'obra liberal de Slaughter, l'estudi dels règims privats va convergir amb l'estudi de la *soft law* en l'anàlisi dels mecanismes de governança global. Un dels elements vinculats a la globalització que destaquen en el context de governança global en les últimes dècades del segle XX és l'aparició d'instruments privats que autoregulen espais concrets en les relacions transnacionals, especialment espais de relació econòmica i comercial, però també socials i mediambientals.

Aquests instruments de *soft law* privada es diferencien de les formes més normades de regulació pública impulsada pels estats nació, que adoptaven instruments més tradicionals, com la *hard law* o els instruments de *soft law*, vinculada als règims internacionals públics. Com sosté Ibáñez (2005, pàg. 142), el desenvolupament de règims internacionals híbrids i règims privats i l'adopció de la *soft law* com a mecanismes de governança global estan d'acord amb el paper cada vegada més important de les empreses com a autoritats privades en la política mundial.

Un exemple d'aquestes iniciatives són els instruments de *soft law* adoptats per les empreses i agències privades en l'autoregulació dels mercats que es desenvolupen en un àmbit transnacional (Ibáñez, 2005). Així, es troben en espais com el comerç electrònic, el comerç marítim, les telecomunicacions o els mercats financers (Cutler, Haufler i Porter, 1999; Ibáñez, 2005), en què les empreses, com a autoritats privades, han definit les regles de joc.

Haufler (2000) va definir els règims privats com:

“Un marco conformado por reglas, estándares y prácticas recomendables que orientan el comportamiento de los participantes, en el que participan los actores privados. [Se trata de] principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones que incluyen normas informales, reglas explícitas, procedimientos de decisión y mecanismos de aplicación forzosa, formal e informal, desarrollados por autoridades privadas, como individuos, grupos, organizaciones, empresas, etc., que sólo se representan a sí mismos y que carecen de legitimidad política más allá de su propio ámbito de actividad.”

J. Ibáñez (2005). *El control de Internet. Poder y autoridad en los mercados electrónicos* (pàg. 142-143).

Referència bibliogràfica

V. Haufler (2000). “Private sector international regimes”. A: R. A. Higgott; G. R. D. Underhill; A. Bieler (eds.). *Non-state actors and authority in the global system* (pàg. 121-137). Londres / Nova York: Routledge.

Aquestes normes acaben condicionant el comportament tant dels actors públics com dels privats, encara que hagin estat elaborades per actors privats i normalment operin en el sector econòmic.

Règims privats i *soft law*

En aquest sentit, els règims privats i la *soft law* han estat desenvolupats com a elements bàsics de governança global i exerceixen funcions orientades a obtenir ordre en la societat postinternacional (Ibáñez, 2005, pàg. 142).

Es tracta de mecanismes internacionals institucionalitzats que tenen per objectiu ordenar una àrea específica de l'activitat transnacional en què l'autoritat estatal no és present o no és la forma predominant d'autoritat política (Newell, 2005).

Els règims privats són mecanismes d'autoregulació; és a dir, organitzen per si sols políticament un conjunt d'activitats econòmiques, de manera autònoma pel que fa a les autoritats públiques. Aquesta autoregulació constitueix una de les principals formes de governança global que han desenvolupat els actors privats en les últimes dècades (Haufler, 1995). En els règims privats, els actors privats, en col·laboració amb els públics, estableixen les seves preferències per aconseguir determinats objectius. Ibáñez (2005) argumenta que l'elecció d'aquests mecanismes per part de les autoritats privades és una opció política: hi opten perquè els permeten actuar més enllà de la regulació estatal tradicional, més vinculada als règims internacionals públics. L'elecció d'aquests mecanismes és el reflex del poder de les autoritats privades en espais transnacionals, on l'estat és sols un actor més, i en moltes ocasions, no és el més important (Cutler, Haufler i Porter, 1999).

S'observa que els estats no han percebut el desenvolupament dels règims privats com una amenaça, sinó més aviat al contrari, ja que en les últimes dècades els estats mateixos han afavorit l'aparició d'aquests règims (Haufler, 2000). Moltes vegades, els governs no han pogut establir règims públics amb els seus mecanismes tradicionals, i han optat per facilitar el sorgiment de règims privats (Strange, 2001).

Les raons que expliquen aquesta actitud dels governs són diverses:

1) En les últimes dècades, els governs mateixos han adoptat polítiques neoliberals que han afavorit una mínima intervenció estatal, i han deixat en mans del sector privat la responsabilitat de regular les seves activitats i els mercats (Strange, 2001). Aquest és el cas dels mercats financers o els mercats electrònics.

Referència bibliogràfica

V. Haufler (1995). "Crossing the boundary between public and private: international regimes". A: V. Rittberger. *Regime theory and international relations* (pàg. 94-111). Oxford: Clarendon Press.

V. Haufler (2000). "Private Sector International Regimes". A: R. A. Higgot; G. R. D. Underhill; A Bieler (eds.). *Non-State Actors and Authority in the Global System* (pàg. 121-137). Londres / Nova York: Routledge.

Virginia Haufler

Virginia Haufler (1995, 2000) ha estat un dels autors que ha desenvolupat el concepte de *règim privat* en relació amb els actors no estatals.

Referències bibliogràfiques

A. C. Cutler; V. Haufler; T. Porter (eds.) (1999). *Private authority and international affairs*. Nova York: New York State University Press.

P. Newell (2005). "Business and international environmental governance: the state of the art". A: D. Levy; P. Newell (eds.). *The business of global environmental governance* (pàg. 21-45). Cambridge, MA: MIT Press.

Referència bibliogràfica

S. Strange (2001). *La retirada del estado*. Barcelona: Icaria / Intermón Oxfam.

2) Hi ha certs sectors econòmics o d'alta tecnologia la regulació efectiva dels quals s'escapa dels coneixements de l'estat, de manera que les empreses, les agències privades o les associacions empresarials són les que han establert els estàndards tècnics per a fer-ne la gestió.

3) Davant els processos tradicionals de *hard law*, en el context internacional els governs han recorregut a les normes no vinculants de *soft law*. Aquests instruments de *soft law* permeten implicar més activament els actors privats en la gestió d'alguns àmbits de l'activitat econòmica transnacional. En aquest sentit, a vegades, els estats fan servir el sistema de *soft law* per a implicar les empreses transnacionals en el compliment de normes a què no podrien estar obligades per acords o tractats coercitius o formals (*hard law*), sobretot en el marc de l'ordenament jurídic estatal amb sistemes de recepció especial (Ibáñez, 2005).

4.4. Teoria crítica i elits privades: evolució de l'anàlisi del poder

Per a poder analitzar aquest procés de l'espai de governança global sota l'impuls de les elits empresarials és útil sobretot la reformulació que va fer Gale (1998) dels règims privats en què defensava que la teoria d'aquests règims privats no s'esgota en les anàlisis neorealistes i neoliberals. En aquest sentit, Gale recull els treballs d'institucionalistes com Ruggie, Young, Ernst Haas i Peter Haas per elaborar el concepte de *règim internacional* des d'una perspectiva teòrica pròxima a l'economia política internacional crítica, i exposa que la teoria dels règims es pot fer servir des d'una aproximació neogramsciana.

La **metodologia neogramsciana** permet analitzar les relacions polítiques de cooperació i els conflictes entre els actors estatals i els actors no estatals, i de manera especial la relació de col·laboració que s'estableix entre les elits empresarials i les elits de la societat civil global en el desenvolupament d'espais de governança global del medi ambient, que deriven de les negociacions sobre la implementació del protocol de Kyoto.

El concepte gramscian d'**hegemonia** (Cox, 1987) suggereix que la construcció del consens en el projecte polític mundial neoliberal es duu a terme mitjançant aliances entre forces transnacionals públiques i privades (governos, empreses i organitzacions de la societat civil global), mitjançant negociacions estratègiques i debats públics o semiprivats que generen espais de consens i de governança global. Com hem vist, en aquests espais participen actors privats.

Referències bibliogràfiques

R. W. Cox (1987). *Production, power and world order: Social forces in the making of history*. Nova York: Columbia University Press.

F. Gale (1998). "Cave, cave! Hic dragones: A neo-gramscian deconstruction and reconstruction of international regime theory". *Review of International Political Economy* (vol. 5, núm. 2, pàg. 252-283).

D. Levy; P. Newell (eds.) (2005). *The business of global environmental governance*. Cambridge MA: MIT Press.

L'estabilitat del sistema de governança global es basa en la combinació del poder coercitiu, els incentius econòmics i els marcs normatius i cognitius que coordinen les percepcions dels interessos de cadascun dels actors, sobretot les elits públiques i privades (Cox, 1987).

El règim internacional de medi ambient

En el règim internacional de medi ambient conflueixen actors públics i privats, sovint en igualtat d'autoritat i poder, en les negociacions transnacionals sobre la reducció d'emissions de CO₂, en les negociacions sobre els règims per a gestionar el canvi climàtic, o en nous temes, com la gestió de l'enginyeria genètica o la biotecnologia (Levy i Newell, 2005). En els últims anys, les empreses, pressionades per la societat civil global, han integrat les seves polítiques mediambientals –sobretot les polítiques de reducció d'emissions de CO₂ i les polítiques de reducció de l'impacte del canvi climàtic– en els sistemes de gestió de responsabilitat social i mediambiental, i han vinculat directament, doncs, l'estratègia privada de reducció de CO₂ i el canvi climàtic. Aquestes iniciatives privades convergeixen en els règims internacionals, en aquest cas, el règim internacional del medi ambient.

D'aquesta manera, la literatura corrobora que els actors no estatals, les empreses i les organitzacions de la societat civil global participen en espais vinculats directament a la gestió de béns públics globals, com és el cas de la gestió dels drets humans i el medi ambient. Aquests nous espais de negociació i conflicte entre les empreses i la societat civil global conflueixen en espais de partenariat en què les negociacions es duen a terme tenint en compte la integració del desenvolupament sostenible en la gestió empresarial. Aquests espais d'autoregulació que les empreses han desenvolupat per gestionar el seu impacte mediambiental es poden analitzar des de la perspectiva de la construcció de l'ordre polític i social hegemònic, en un nou espai de consens entre forces socials (Levy i Newell, 2005).

L'obra de Levy i Newell (2005) també analitza la participació dels actors privats en la governança global del medi ambient per mitjà d'espais de negociació en què participen les empreses juntament amb la societat civil global i més enllà dels estats.

Un d'aquests espais és el de les certificacions mediambientals per a empreses, sobretot l'ISO 14000, en què el poder dels actors privats és superior al de les autoritats públiques i influeix en l'esdevenir dels països en desenvolupament (Clapp, 2005). Uns altres exemples es troben en l'emergència de nous marcs de gestió privatitzada de l'aigua en els quals empreses i ONG participen en partenariat amb agències de les Nacions Unides.

Avui dia, la literatura avança en el coneixement tant de les formes com de les estructures materials que determinen el comportament dels actors privats juntament o paral·lelament amb els actors públics en diferents esferes de la governança global, com l'establiment de l'agenda política i la regulació. En aquest sentit, l'anàlisi del poder estructural se centra en l'anàlisi del poder

Referència bibliogràfica

J. D. Clapp (2005). "The privatization of global environmental governance: ISO 14000 and the developing world". A: D. Levy; P. Newell (eds.). *The business of global environmental governance* (pàg. 73-104). Cambridge, MA: MIT Press.

de les forces socials transnacionals, en la seva expansió i en la influència de les empreses i del sector privat en l'establiment de l'agenda política i de la regulació (Levy i Newell, 2005).

Els processos de globalització, amb la liberalització dels mercats de béns i capitals i els canvis en l'estructura productiva i l'organització empresarial, han influït decisivament a fer que els actors no estatals aconseguixin nous espais de poder per mitjà de nous instruments reguladors mitjançant els quals s'exerceix el poder, com l'autoregulació, la coregulació publicoprivada per mitjà de partenariats i la regulació *multistakeholder*, cosa que els permet adoptar un paper actiu com a coreguladors.

Entre les propostes de revisió del concepte de *poder* en l'àmbit de les relacions internacionals ha emergit una perspectiva d'anàlisi que té a veure amb l'atenció a les idees i les condicions normatives del poder localitzat abans de la presa de decisions o en l'absència de presa de decisions. Es tracta d'aproximacions discursives que adopten una perspectiva sociològica sobre les relacions de poder en la societat. D'acord amb aquesta visió, el **poder** s'analitza com una funció de les normes, les idees i les institucions socials. En aquest context, el discurs s'identifica com una important localització de les lluites polítiques (Barnett i Duvall, 2005; Fuchs, 2005).

Les aproximacions discursives, que han emergit amb força en la disciplina en els últims anys, poden prendre com a referència autors com Gramsci, Foucault, Habermas o Luhman, mentre que les aproximacions que parteixen de l'obra de Foucault i Gramsci donen més importància al poder del discurs i en el discurs, les aproximacions basades en Habermas se centren en la lluita pels significats i, finalment, les aproximacions luhmanianes han derivat en la teoria de sistemes.

En el context de la **globalització econòmica**, els estudis sobre la governança global des d'una perspectiva discursiva s'han centrat en l'anàlisi de la legitimitat i l'autoritat política dels actors no estatals. Estudien com els processos i les pràctiques discursives generen identitats i capacitats socials i hi donen significat. El poder discursiu té a veure amb els límits de les identitats socials i amb les capacitats d'acció dels qui socialment tenen avantatges o desavantatges (Barnett i Duval, 2005). En general, l'anàlisi del poder discursiu va més enllà de les accions i se centra en l'acceptació de les idees, de les normes i dels valors. Hi ha dos elements que caracteritzen la visió del poder en les anàlisis discursives: en primer lloc, el poder no sols busca interessos, sinó que els crea; en segon lloc, el poder discursiu té una relació molt estreta amb la legitimitat.

Referències bibliogràfiques

M. N. Barnett; R. Duvall (2005). *Power in global governance*. Cambridge, Anglaterra: Cambridge University Press.

D. Fuchs (2005). "Understanding business power in global governance". *Internationale Politische Ökonomie* (I). Baden-Baden: Nomos.

Aproximacions foucaultianes

Les aproximacions foucaultianes veuen el discurs com un element estructural per naturalesa.

El **poder discursiu** és un poder relacional perquè se sosté en les voluntats i el consentiment dels receptors del missatge, que l'escolten i atorguen veracitat als continguts, de manera que l'exercici efectiu del poder discursiu en un procés polític requereix que l'actor tingui autoritat i legitimitat com a actor polític.

En aquest context, l'anàlisi del discurs també s'ha vinculat en els últims anys amb l'exercici del poder suau (*soft power*) com a poder de persuasió, que Nye (2004) va aplicar per analitzar la transformació del poder dels estats nació, sobretot els Estats Units, en el context global.

L'anàlisi del poder discursiu en la política mundial se centra en la producció discursiva dels subjectes, en la manera com es fixen els significats intersubjectius i les accions en la política mundial.

Referència bibliogràfica

J. S. Nye (2004). *Soft Power: the means of Success in World Politics*. Nova York: Public Affairs.

Resum

L'objectiu d'aquest mòdul ha estat, en primer lloc, presentar i analitzar l'emergència del concepte de *governança global*, l'origen d'aquest concepte i les primeres aportacions que va fer tant en la ciència política com en el marc de la Comissió d'Afers Públics Globals. A partir d'aquesta anàlisi hem presentat l'emergència del concepte en la disciplina de les relacions internacionals, i també les aportacions teòriques. Aquesta literatura ha augmentat tant en l'àmbit teòric com en l'empíric en les últimes dècades de manera molt considerable.

En segon lloc, hem examinat diferents aportacions a l'anàlisi de la governança global. Hem analitzat les aportacions de la teoria liberal de dret internacional públic i el concepte de *normació*, que han generat recerques importants entorn del nou ordre mundial (Slaughter, 2004). Després, hem centrat l'estudi teòric en la participació dels actors privats i de les xarxes privades en el nou sistema de governança global. Hem fet girar l'anàlisi entorn de l'emergència de l'estudi dels règims privats en contrast amb els règims públics. En aquest sentit el concepte de *règims privats* permet entendre aquesta aproximació teòrica. Avançant en aquest estudi, han anat emergint diferents aproximacions teòriques vinculades a la teoria crítica entorn de l'estudi del poder i de la governança global.

Totes aquestes aportacions han marcat l'estudi actual de la governança global, que se centra en el paper dels principals actors en els mecanismes emergents de governança. A aquests actors hi dedicarem els pròxims mòduls: l'estat nació, les organitzacions multilaterals, les empreses i la societat civil global.