

És governable la globalització?

A la recerca d'una governança econòmica global

JOAN PRATS

La governabilitat d'un sistema depèn del fet que tots aquells que tenen poder per a fer-lo ingovernable s'avinguin a resoldre els seus conflictes mitjançant unes regles i unes autoritats encarregades d'acomplir-les i de fer-les complir. Les regles o institucions vigents no expressen cap òptim d'eficiència o equitat, sinó un equilibri distributiu –de poder i de riquesa– entre els actors que són estratègics en un moment determinat i, a més, són capaços d'estabilitzar el sistema. Les crisis de governabilitat es produeixen quan, com a conseqüència de canvis en els preus relatius, la tecnologia, les preferències, l'aparició de nous actors estratègics, la corrupció o la inadaptació de les regles, sorgeixen emprenedors polítics capaços d'articular coalicions, gestionar conflictes i establir nous arranjaments institucionals. Res no garanteix que les crisis de governabilitat acabin bé. Una possibilitat és que el sistema en crisi entri en una situació d'ingovernabilitat endèmica. Tampoc no hi ha cap garantia que el nou ordre institucional expressi un equilibri més eficient o més equitatiu que el preexistent.



Douglas North recorda sempre que el fet de conèixer el que causa una crisi i tenir bones propostes per a fer-hi front mai no garanteix que s'emprenguin les reformes corresponents. El president Josep Tarradellas ho deia d'una altra manera: «Si pensem que perquè tenim raó ens la donaran...» És a dir, el coneixement és un fet important però modest per a l'èxit de qualsevol reforma institucional, que és en essència una operació política perquè sempre implicarà canviar els equilibris distributius i de poder instal·lats. En el millor dels casos, els economistes poden discutir i ajudar a entendre quins són els arranjaments institucionals que generaran més eficiència i equitat, però tenen poc a dir sobre com passar d'uns arranjaments o equilibris a uns altres. Aquest és un procés que requereix conducció política.

Els problemes creats per la globalització són intractables dins els marcs i les capacitats institucionals que es van dissenyar en correspondència amb el món d'estats i els equilibris de poder dels anys cinquanta del segle passat.

Els arranjaments institucionals que han governat les relacions econòmiques i les polítiques internacionals provenen de les condicions generades a la fi de la Segona Guerra Mundial i són particularment les institucions de **Bretton Woods** i les Nacions Unides. Però els problemes creats per la globalització són intractables dins els marcs i les capacitats institucionals que es van dissenyar en correspondència amb el món d'estats i els equilibris de poder dels anys cinquanta del segle passat quan, per exemple, el producte interior brut (PIB) dels Estats Units era la meitat del PIB mundial. La intensificació de transaccions de tot tipus (de capitals, de béns, de serveis, d'idees, d'imatges, d'informació, de coneixement) i de tota naturalesa (legals i il·legals) entre tot tipus d'actors, tradicionals i nous (estats, organismes internacionals, empreses, ONG, governs locals i regionals, mitjans de comunicació, partits polítics, universitats...), tot esperonat per un procés d'in-

novació tecnològica sense precedents, desborda les capacitats d'ordenació dels estats. Un ordre internacional basat en acords entre els estats, en organismes intergovernamentals o, fins i tot, en organismes supranacionals del tipus Unió Europea (UE), és incapaç d'assegurar la governabilitat dels processos i els desafiaments produïts per la globalització.

Els béns públics necessaris per al funcionament sostenible de la globalització ja no es troben a les mans dels estats considerats aïlladament. Avui, la producció i la supervisió de les regulacions financeres o comercials, o del moviment de persones, o de la seguretat davant del terrorisme i la criminalitat transnacional, o de la sostenibilitat ambiental, o de la construcció i preservació de les infraestructures de comunicació... requereixen una capacitat d'acció col·lectiva que desborda els estats.

S'ha dit, amb raó, que la governabilitat de la globalització no es pot obtenir d'un impossible i indesitjable govern mundial. Afegim que tampoc de les simples relacions interestatals. Com que els actors estratègics del que **Jürgen Habermas** ha anomenat la «constel·lació postnacional» característica de la globalització són múltiples i diversos, caldran regles o institucions que es generin i operin a molts diferents nivells. El dret es fa complex i divers i els estats deixen de ser la seva font exclusiva i última. La globalització perfora la pretensió d'integritat de la sobirania que deixa de ser indivisible per distribuir-se entre diversos nivells d'autoritat. La globalització no és només la fi de l'ordre internacional sorgit esforçadament de la pau de Westfàlia. Marca també l'ocàs del principi tradicional de les nacionalitats. Si s'ha canviat el llenguatge i ara es parla no de govern sinó de «governança», és precisament per a indicar que, avui, la governabilitat no es pot garantir tan sols amb l'acció dels governs i dels organismes intergovernamentals, ja que requereix arranjaments institucionals diversos i complexos entre xarxes d'actors molt diversos –governamentals i no governamentals; públics, privats i socials– i molt diferents –legals i il·legals– que es combinen i s'institucionalitzen de manera molt variada en funció dels àmbits de regulació global (comunicacions,

seguretat, esports, propietat intel·lectual, finances, comerç, ajut al desenvolupament, migracions, salut, energia, medi ambient, recursos naturals, tecnologia, seguretat...).

Els estudis i les propostes per a la governança global necessària comencen a tenir ja una certa tradició. El 1980, l'Informe Brandt subratllava que la globalització dels riscos i dels reptes ens enfronta cada vegada més amb problemes que són de la humanitat com un tot i que desborden les polítiques parroquials i les fronteres estatals. El 1994, Yehezkel Dror informava el **Club de Roma** que el món és governable, però no pels mètodes convencionals, i feia diferents propostes per a anar tancant la bretxa oberta entre la globalització dels problemes i les capacitats de governació que hi havia. L'any 1995 es va presentar l'Informe *Our Global Neighbourhood* ('El nostre veïnat global'), en el qual ja es plantejaven formalment nous rols per a les esferes de l'estat, l'economia i la societat. Des de llavors, el món sencer ha vist com s'anaven desplegant tot tipus d'activitats orientades a elaborar diagnòstics i propostes normatives per tal de reorientar el sistema internacional vers una nova governança que fes viable la globalització. El 2002, Dirk Messner, Paul Kennedy i Franz Nuscheler van presentar *Global Trends & Global Governance* ('Tendències i governança globals'), un excel·lent i molt documentat estudi que ha influït moltes de les posicions del Govern alemany, que posa al dia els ideals de la pau universal perpètua de Kant i que advoca clarament per un model de governança global basada en un dret elaborat democràticament.

Els fets anaven, però, per altres camins. Les agendes socialdemòcrates que varen regir els gloriosos anys trenta del segle XX van ser substituïdes per agendes neoliberals en un procés que va arrel·lar en pocs anys l'ensorrament de la Unió Soviètica i del món bipolar, el miracle dels països de l'est asiàtic, la conversió de la Xina a l'economia de mercat socialista, la liberalització i internacionalització de l'Índia, la intensificació de la globalització i l'emergència dels Estats Units (EUA) com a potència hegemònica mundial indiscutible. Els EUA van impulsar la creació del G-7, més

endavant convertit en G-8 per la incorporació de Rússia, com a instància coordinadora de les potències econòmiques més importants del món, des de la qual s'impulsarien les regulacions de la globalització que després es formalitzarien en les diferents instàncies reguladores formals existents. Si el G-7/8 funcionava, no calia, doncs, embarcar-se en les complicacions i els atzars d'una reforma de la institucionalitat internacional orientada a la governança democràtica global. L'*hegemon* i els seus *marxals* del G-7/8 governarien *de facto* el món. El neoliberalisme, amb el seu fonamentalisme de mercat i l'impuls de la tercera onada democratitzadora (Samuel Huntington), es presentava com la promesa d'acabar alhora amb la pobresa i amb les dictadures. El que *The Economist* anomenava les *free market democracies* ('democràcies del lliure mercat') serien la sustentació estatal d'un ordre econòmic global basat en l'expansió universal d'uns mercats capaços d'autogovernar-se i d'autoequilibrar-se en la lògica dels ordres espontanis plantejada per **Friedrich August von Hayek**.

La globalització neoliberal ha aixecat fenòmens que no era capaç de governar i que perforaven la seva legitimitat.

Les coses no van sortir, però, tal com volien els neoliberals. El curs dels esdeveniments va mostrar que la globalització neoliberal aixecava fenòmens que no era capaç de governar i que perforaven la seva legitimitat. La crisi financera i econòmica (de moment, ja que encara no sabem quin serà el seu abast polític i cultural) del 2008 va destapar l'olla de tota una sèrie de contradiccions i malifetes a les quals no es va prestar l'atenció suficient per bé que van ser abundantment diagnosticades i denunciades. Els treballs neokeynesians de **Paul Krugman** criticant el corrent dominant del pensament i la política econòmica li han valgut el premi Nobel i avui tenen un pes en la formulació de les polítiques anticrisi; però són escassament rellevants per a la reconstrucció de la governança econòmica global. Nancy Birdsall, presidenta del Center for Global Development de

Washington, ha estudiat, des de fa temps, la significació econòmica del creixement de la desigualtat destructiva al món sota la globalització neoliberal. No proposa reaccionar contra els mercats globals que estan carregats de potencial, sinó situar el seu funcionament sota una altra lògica institucional basada en els elements següents:

- ▶ Un nou contracte social global que faci front a les dotacions desiguals entre països.
- ▶ Unes noves i millors regulacions globals orientades a la provisió de béns públics, la protecció del medi ambient global, la gestió dels riscos financers globals, el combat als processos anticompetitius...
- ▶ Donar més veu i vot als països i la gent pobre en els fòrums globals (Fons Monetari Internacional, Banc Mundial, Consell de Seguretat, Comitè de Basilea...).
- ▶ Posar més èmfasi en la vigilància dels compromisos i l'adhesió a regles justes dels països rics.

Aquestes posicions es basen en la convicció que els mercats mai no són ni eficients ni compatibles amb la cohesió social en absència d'uns estats forts i legítims capaços de crear i de sostenir adaptativament unes institucions que són el fonament de la legitimitat de la mà invisible. Però quan es tracta de mercats globals no n'hi ha prou amb l'estat. A molts encara ens agrada creure que la viabilitat política i social dels mercats globals dependrà, a llarg termini, de si avancem o no vers una comunitat global amb una governança que s'inspiren en les tres condicions que proposava Kant per a la pau perpètua:

- ▶ Un món de repúbliques lliures i organitzades constitucionalment,
- ▶ totes subjectes a la força reguladora del dret internacional,
- ▶ establertes sobre la base d'una societat civil creixentment global, respectuosa del pluralisme i cohesionada per una constitució cosmopolita, és a dir, per un catàleg de drets humans bàsics i obligatori.

És aquesta la direcció que prenen o podrien prendre les coses? Les crisis són bones oportunitats per a l'aprenentatge col·lectiu de noves mentalitats i preferències, actituds, habilitats, coneixements, regles i capacitats d'acció col·lectiva. Però res no garanteix que l'aprenentatge de la governança necessària es produeixi en sentit positiu, és a dir, que porti a mapes d'actors més simètrics i a regles més incentivadores de comportaments eficients i equitatius dels actors. La característica més específica de la crisi actual és que sembla no tenir precedent, atesa la seva intensitat i la seva expansió global que ha mostrat el relligament financer i econòmic del món i ha sepultat totes les pretensions de desacoblaments i blindatges. Una crisi sense precedents vol dir que no té solucions preestablertes i que les mesures anticrisi que s'assagen arreu del món són reaccions de resultats incerts. De fet, cada vegada que ens enfrontem a problemes de diagnòstic incert i sense solucions certes la resposta no es troba mai en el coneixement social preexistent, sinó en el lideratge del procés social d'aprenentatge. I és aquí on ens trobem.

La característica més específica de la crisi actual és que sembla no tenir precedent, atesa la seva intensitat i la seva expansió global que ha mostrat el relligament financer i econòmic del món i ha sepultat totes les pretensions de desacoblaments i blindatges.

El curs que prengui la governança global dependrà de la manera amb què els actors estratègics que han augmentat el seu nombre i alterat la seva jerarquia interna vagin responnent a la crisi. De moment, el lideratge del Estats Units, que continua essent indispensable, s'ha transformat: han abandonat les pretensions d'unilateralisme per la força dels fets; el triangle de les Açores està més enterrat que mai. La responsabilitat de marcar el nou rumb de la globalització s'ha encarregat al G-20, al qual s'incorporen la Xina, l'Índia i el Brasil com a nous actors estratègics. L'Europa de sempre, la de l'eix Berlín-París, la del capitalisme menys angloamericà, formula les seves pròpies

posicions a la cimera de Londres del 2 d'abril. Els actors financers i empresarials, l'*homo* de Davos, han perdut credibilitat, pes i influència i experimentaran, sens dubte, una renovació significativa.

Els polítics d'arreu del món estan desconcertats i no saben com salvar les properes eleccions i intenten mostrar inútilment que controlen la crisi i que saben com respondre-la. Semblen córrer contradictòriament darrere d'uns fets que els desborden, com aquells que van tapant humitats sense voler veure el riu que s'ha format a sota la casa. Les coalicions de líders polítics i empresarials que han governat el món durant els darrers vint anys s'hauran d'enfrontar quasi fatalment a la desconfiança, el malestar i les mobilitzacions socials. A mesura que les conseqüències vagin colpejant la gent, el descontentament anirà esclatant sense saber encara en quina direcció i contra qui. Els polítics necessitaran un relat, un llenguatge i unes actituds noves capaces de restablir la confiança destrossada. No estaven preparats per a la caiguda de les certeses econòmiques dels darrers vint anys. Acostumats a la gestió del sistema i a les conxorxes publicoprivades, ara no tenen les paraules oïrentadores de l'impuls reformista necessari.

Els antiglobalitzadors dels fòrums socials descobreixen que vivien millor contra el neoliberalisme i que no tenen gaire cosa a dir sobre com refer les economies en crisi.

Els experts en comunicació que han monopolitzat els seus gabinets ja no saben què dir-los. D'altra banda, els antiglobalitzadors dels fòrums socials descobreixen que vivien millor contra el neoliberalisme i que no tenen gaire cosa a dir sobre com refer les economies en crisi. Els fantasmes dels populismes i dels proteccionismes estenen una ombra inquietant arreu del món. Podrem salvar el gran potencial econòmic, cultural i moral del procés globalitzador? Serà possible salvar la temptació de fer marxa enrere tancant-nos en estats impotents i en conflicte? Com s'ha d'avançar vers una governança global eficient i legítima?

Peter Drucker deia que planificar estratègicament no és saber on volem arribar, sinó què toca fer ara per a anar fent camí. La clau està, doncs, en les accions immediates i en el sentit de direcció que se'ls dona. Una cosa és dir un xic històricament «consumiu, consumiu», com si la crisi que vivim fos un mer parèntesi, i una altra de molt diferent és assenyalar, com ho fa Nouriel Roubini, que «cal canviar tot el sistema perquè, si no, quan sortim d'aquesta crisi tindrem una altra era d'enormes bombolles d'actius i d'endeutament, i serà un desastre». Moltes de les mesures que es van plantejant semblen apuntar en la bona direcció.

El món de les relacions internacionals no camina vers la multilateralitat, sinó vers la no-polaritat, és a dir, cap a un món dominat no per un, o dos, o diversos estats, sinó per dotzenes d'actors que posseeixen i exerceixen diverses classes de poder.

En el seminari «Poder, Ordre i el Futur de les Institucions Globals», realitzat a Londres el 6 de novembre de 2008, Joseph Nye deia que la presidència d'Obama no resol els problemes, però crea un marc més favorable per a encarar-los, per la qual cosa cal disposar d'altres paradigmes de poder i de lideratge. Kamallesh Sharma deia que el G-20 encara és un grup massa petit, que ha d'escoltar el món i que cal tenir en compte «el saber de la multitud global», car no podem tenir altre destí que compartir «una seguretat i una humanitat comunes». Tots els participants coincidien en el fet que l'emergència de nous poders globals no posa en qüestió l'ordre capitalista global, però sí el seu mode de regulació.

En aquest sentit, Angela Merkel i Nicolas Sarkozy es reuniren a París el 8 de gener i van demanar que no es bloquegés la creació d'un regulador financer internacional, que podria ser un organisme similar al Consell de Seguretat de les Nacions Unides, tot i insistint en la necessitat d'una nova arquitectura institucional per al capitalisme global allunyada del retorn al *laissez faire* del passat.

Moltes d'aquestes propostes estan posant un excés de confiança en la capacitat dels estats per a proveir la governança requerida per la globalització. Es parla com si el problema fos passar de la pretensió d'unilateralitat frustrada a un món multilateral definit i suportat bàsicament pels estats. Richard H. Nass, president del Consell per a les Relacions Internacionals, insisteix que el món de les relacions internacionals no camina vers la multilateralitat, sinó vers la no-polaritat, és a dir, cap a un món dominat no per un, o dos, o diversos estats, sinó per dotzenes d'actors que posseeixen i exerceixen diverses classes de poder. Si a primera vista el món pot semblar multipolar i reflectir-se en el G-20, que agrupa la meitat de la població i el 75 % del PIB mundial, les aparences enganyen. En efecte, a més dels països i dels organismes internacionals presents en el G-20, compten estats federats com Califòrnia o Uttar Pradesh a l'Índia; ciutats com Nova York, São Paulo i Xangai; les gran companyies globals que dominen el món de l'energia, les finances o la fabricació; els grans mitjans de comunicació, o les milícies tipus Hamàs, Hezbollah, l'exèrcit Al-Mahdi, els talibans, o els partits polítics; les Esglésies i els moviments religiosos; les organitzacions terroristes com Al-Qaida; els càrtels de narcotraficants; les ONG... Tots formen part, amb els estats, d'un món on el poder està ja molt més distribuït que no pas concentrat.

Serem capaços d'autoreformar-nos i fer del món no polar una comunitat humana? Que no veieu l'oportunitat que això obre per a una Catalunya repensada?

La tesi de Richard Haass és que la simple i imprescindible millora del multilateralisme no serà capaç de generar la governabilitat d'aquest (des)ordre global i que el paper dels Estats Units per a fer governable el món ha de ser repensat, puix que ha perdut el luxe de la diplomàcia de l'«amb mi o contra mi». Ara mireu Obama, que sembla el candidat que hauríem triat entre tots. Però l'*hegemon* ja no pot garantir per si sol la governabilitat global; ni podem continuar fent-lo responsable de tot el que no ens agradi del món. Ens haurem de mullar. La governança de la no-polaritat no és sols un tema internacional. Avui les reformes internes es fan inseparables de les noves configuracions internacionals que la crisi que ens ofega per culpa nostra ha fet possibles. Serem capaços d'autoreformar-nos i canviar d'hàbits, recuperar la confiança i obrir un nou horitzó esperançador? Serem capaços d'autoreformar-nos i fer del món no polar una comunitat humana o, com diu Malouf, una sola humanitat amb moltes cultures? Que no veieu l'oportunitat que això obre per a una Catalunya repensada?

JOAN PRATS

President de l'Asociación Internacional para la Gobernanza, la Ciudadanía y la Empresa (AIGOB) i consultor de diversos governs i organismes internacionals.

Ha estat, entre d'altres, diputat, senador, conseller d'estat, president del consell científic del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), membre del consell científic de l'Institut d'Administració de Maastricht i director dels estudis de Dret i Ciència Política de la UOC.

És autor de diversos informes, estudis i propostes sobre la reforma de les institucions i les polítiques en les societats globals i del coneixement.

