

Szymon Piotrowski  
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

## Koncepcja global governance a kryzys polityczny i gospodarczy. Uwagi krytyczne

Głównym celem niniejszego opracowania jest analiza oraz ocena znaczenia mechanizmu *global governance* we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Na początku zostały zdefiniowane i określone źródła koncepcji *global governance*, następnie przedstawiono *global governance* w praktyce współczesnych stosunków międzynarodowych. Określono również przyczyny popularności koncepcji *global governance*. Dokonano bliższej charakterystyki wad i słabości *global governance* oraz przybliżono znaczenie i rolę miękkiego prawa (*soft law*) w tej koncepcji multilateralnej współpracy międzynarodowej. Zanalizowano koncepcję *global governance* z perspektywy nauk społecznych i prawnych. Dokonano przeglądu polskiej i obcojęzycznej literatury w tym zakresie. W opracowaniu wskazuje się na to, że *global governance* nie jest najlepszą metodą rozwiązywania współczesnych problemów międzynarodowych, a obecny kryzys gospodarczy i polityczny może jeszcze jego skuteczność ograniczyć.

### The concept of global governance in the light of the political and economic crisis – critical remarks

This paper deals with the concept of global governance. The main objective of this paper is to analyze and assess the importance of the global governance mechanism in contemporary international relations. In the beginning, the paper defines and specifies the source of the concept of global governance. Then it presents global governance in the practice of contemporary international relations. The paper also determines the popularity of the concept of global governance and characterizes its shortcomings and weaknesses and describes the importance and role of soft law within the concept of multilateral international cooperation. The study examines the concept of global governance from the perspective of the social sciences and law. It reviews Polish and foreign-language literature in this field. The study indicates that global governance is not the best method of solving contemporary international problems and that the current political and economic crisis may further reduce its effectiveness.

Keywords: global governance, soft law, political and economic crisis, international relations, global order, transgovernmental networks

## Wprowadzenie

*Global governance* zyskało na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat status popularnej, jeśli nie dominującej, koncepcji multilateralnego kształtowania stosunków międzynarodowych. Mówi się wręcz o porządku postwestfalskim, w którym tradycyjnie pojmowana suwerenność traci na znaczeniu [Rosenau, Czempiel, 1992]. Należy podkreślić, że różne formy *global governance* w ostatnich latach bardzo się upowszechniły. Można się jednak zastanowić, czy nie było to efektem kruchej równowagi, w której Stany Zjednoczone, pełniąc rolę hegemonicznego supermocarstwa, promowały ideę *global governance*. Obecnie gospodarka światowa znajduje się w najgłębszym – od lat 30. XX w. – kryzysie gospodarczym. Biorąc pod uwagę poziom zadłużenia – dominujący obecnie w stosunkach międzynarodowych – społeczeństw Zachodu [*Global Finance*, 2011], można przypuszczać, że obecny kryzys nie skończy się szybko, a gospodarka światowa nie wróci w najbliższych latach na ścieżkę szybkiego wzrostu. Takie kryzysowe warunki stanowią prawdziwy test dla popularnej koncepcji *global governance*. Trudności gospodarcze i sprzeczności interesów w warunkach kryzysu gospodarczego nie sprzyjają zawieraniu dobrowolnych porozumień, czyli głównego narzędzia realizacji koncepcji *global governance* w ramach wielopoziomowej i niehierarchicznej „rządności”. Kryzys gospodarczy powinien być dobrym weryfikatorem koncepcji *global governance*, zwłaszcza w warunkach pogłębiającego się kryzysu gospodarczego i zadłużeniowego. W tym kontekście warto przyjrzeć się *global governance*, w szczególności w odniesieniu do wad i słabości opisywanej koncepcji. Oprócz tego rodzaju analizy, celem opracowania jest dokonanie oceny znaczenia tego mechanizmu we współczesnej praktyce międzynarodowej. Osobne rozważania poświęcono tzw. miękkiemu prawu (ang. *soft law*), które stanowi ważne, jeśli nie najważniejsze, narzędzie implementacji *global governance* we współczesnych stosunkach międzynarodowych.

### 1. Definicja i źródła koncepcji *global governance*

Powstanie i rozwój koncepcji *global governance* nie sposób przypisać jednemu czynnikowi. Niemniej jej upowszechnienie katalizowały zmiany w stosunkach międzynarodowych, jakie zaszły na przełomie lat 80. i 90. XX w. Upadek Związku Radzieckiego oraz pozycja Stanów Zjednoczonych jako jedyne supermocarstwa są immanentnie związane ze wzrostem znaczenia tej koncepcji [Misiak, 2009, s. 45]. Nie powinno zatem dziwić, że *global governance* jest silnie popierane w amerykańskich kręgach politycznych i naukowych (por. np.: Fukuyama [2006],

Kaplan [2000], Cooper [2005]). Istotny wpływ na rozwój koncepcji *global governance* miały prace Komisji ds. *Global Governance* w pierwszej połowie lat 90. XX w. Efektem pracy wspomnianej Komisji był raport pt. „*Our global neighbourhood*” z 1995 r. [*Commission on Global Governance*, 1995]. Wspomniany raport do dziś kształtuje dyskusję dotyczącą *global governance*. Impuls od dyskusji dało również wpływowe opracowanie Jamesa N. Rosenau oraz Ensta O. Czempieła [1992] pt. „*Governance without government*”.

*Global governance* definiuje się ogólnie jako „zbiór sposobów regulowania wspólnych spraw przez publiczne i prywatne instytucje. Powinien on doprowadzić do pogodzenia sprzecznych i zróżnicowanych interesów i zainicjować wspólne działania. W grę wchodzi nie tylko formalne instytucje i ośrodki władzy, ale także nieformalne regulacje zawarte pomiędzy ludźmi i instytucjami lub tylko przez nich przestrzegane” [*Commission on Global Governance*, 1995, definicja za: Rymarczyk, 2007]. Głównym celem *global governance* jest według powyższej definicji poszukiwanie wspólnego porozumienia międzynarodowego w formie współpracy na wielu poziomach zarządzania. Uczestniczą w tym procesie nie tylko suwerenne rządy, ale i ludzie (globalne społeczeństwo) i inne podmioty, w tym korporacje ponadnarodowe. Samo pojęcie *global governance* nie doczekało się do dziś dobrego i jednoznacznego odpowiednika w języku polskim (tak słusznie: Mitreğa-Niestrój [2008, s. 30]). Stosuje się w literaturze różne polskie określenia, takie jak: globalne sterowanie [Rymarczyk, 2007; Łoś-Nowak, 2007], globalna rządność [Niżnik 2010], globalne zarządzanie [Misiak, 2009; Gracik, 2007], globalny system decyzyjny [EKES, 2004]. Każde z powyższych pojęć opisuje określoną charakterystykę złożonej koncepcji *global governance*. O jej ostatecznym kształcie decyduje jednak ostatecznie praktyka międzynarodowa.

## 2. *Global governance* we współczesnej praktyce międzynarodowej

Charakterystyczną cechą *global governance* jest rezygnacja ze ściśle hierarchicznych struktur w procesie podejmowania decyzji. Można powiedzieć, że następuje usieciowienie globalnej współpracy, a więzi wertykalne i hierarchiczne tracą na znaczeniu na rzecz więzi horyzontalnych i współpracy często niepowiązanych i autonomicznych względem siebie podmiotów. Większą rolę zyskują tzw. sieci transrządowe (ang. *transgovernmental networks*). Wyróżnić można trzy główne przyczyny tego procesu: a) innowacje technologiczne ułatwiające komunikację i budowę sieci; b) zwiększanie się ilości i zakresu regulacji w krajowych porządkach prawnych; c) trzecia fala globalizacji [Raustiala, 2002, s. 10–16].

Sieci transrządowe stanowią praktyczny wymiar współczesnego *global governance*. Sieci transrządowe obejmują przede wszystkim trzy rodzaje struktur [Zieliński, 2008, s. 22]. Pierwszą grupą są – działające na podstawie porozumień międzynarodowych – spotkania szefów państw i rządów. Początkowo tego rodzaju

współdziałanie rozwinęło się w ramach współpracy krajów rozwijających się i powstałych w wyniku procesu dekolonizacji, zbyt słabych, aby samodzielnie reprezentować własne interesy. W latach 50. i 60. XX w. powstały odpowiednio grupy krajów niezaangażowanych oraz grupa 77 (G77). Większą promiencję uzyskały one jednak dopiero w latach 70. XX w. Wówczas także w tego rodzaju formułę współpracy zaangażowały się państwa uprzemysłowione. Zdecydowanie najbardziej znany i wpływowy przykład współpracy w tej formule stanowią szczyty G7/G8. Od kilku lat coraz większą uwagę komentatorów przyciągają spotkania grupy 20 największych gospodarek świata i Unii Europejskiej (G20). Wśród innych spotkań tego typu warto jeszcze wymienić grupę najsłabiej rozwiniętych krajów świata (ang. LDC – *least developed countries*) grupę G24, stanowiącą część G77 oraz grupę BRICS (grupującą Brazylię, Rosję, Indie, Chiny, Republikę Południowej Afryki). Wspólną cechą tego rodzaju sieci transrządowych jest okoliczność, że tworzą grupę krajów o pewnych wspólnych cechach ekonomicznych, społecznych i przede wszystkim gospodarczych. Spotkania szefów rządów mają stanowić o wiarygodności ustaleń i zobowiązań zaciąganych w ramach poszczególnych grup. Choć grupy powstawały w oderwaniu od kryterium geograficznego, nie sposób uznać praktycznie żadną z nich za reprezentującą ogół społeczności międzynarodowej. Trudno jest także uznać tego rodzaju ugrupowania za skuteczny element globalnego zarządzania. Warto zwłaszcza przeanalizować trudności, jakie pojawiały się we wdrażaniu postanowień G7/G8 w zakresie pomocy krajom rozwijającym się. Jednocześnie wspomniane ugrupowanie koncentrowało się bardziej na problemach i interesach swoich członków niż gwarantowaniu i kształtowaniu ładu, sprawiedliwości ekonomicznej w wymiarze międzynarodowym (szeroko na ten temat: Matera [2009]).

Drugą ważną strukturę *global governance* stanowią organy krajowe działające na szczeblu międzynarodowym w ramach istniejących już organizacji międzynarodowych. Przykładem takiej struktury jest funkcjonowanie Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Duże znaczenie tego rodzaju współpraca przybrała w ramach Unii Europejskiej, np. w formie Europejskiej Sieci Konkurencji [Piotrowski, 2009, s. 244–246]. Trzeci rodzaj sieci transrządowych tworzą organy krajowe różnych państw, które spotykają się bez wyraźnych podstaw prawnych wynikających z traktatów lub upoważnienia ich rządów. Przykładem tego rodzaju struktury jest Bazylejski Komitet ds. Nadzoru Bankowego. Mimo tak słabo określonego statusu prawnomiędzynarodowego, Komitet ten odgrywa kluczową rolę w regulowaniu światowego systemu finansowego [zob. Mitreğa-Niestrój, 2008]. Choć opisywane w tym miejscu struktury stały się istotną częścią stosunków międzynarodowych na przełomie XX i XXI w., współpraca taka istniała już w okresie międzywojennym [Raustiala, 2002, s. 11-12].

Szczególną właściwością współczesnego *global governance* jest istotny wzrost znaczenia podmiotów prywatnych jako uczestników stosunków międzynarodowych. Podmioty prywatne istotnie wpływają na kształt prawa międzynarodowego m.in. przez udział w procesie jego stanowienia. Temu przede wszystkim celowi służy status konsultacyjny organizacji systemu ONZ [Hypki, Piotrowski, Zajęcki, 2011, s. 114]. Czasami o normach porządku międzynarodowego decydują organizacje prywatne lub quasi-prywatne. Przykładem tego rodzaju organizacji jest odpowiednio Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (ISO) oraz Internetowa Korporacja ds. Przydzielonych Nazw i Numerów (ICANN) [Zieliński, 2008, s. 23–24]. Istotny wpływ na *global governance* mają wreszcie korporacje ponadnarodowe, przede wszystkim poprzez upowszechnianie standardów funkcjonowania biznesu, kultury organizacyjnej oraz norm technicznych. Natomiast można mieć większe wątpliwości, czy korporacje takie przyczyniają się do upowszechniania pewnych standardów społecznej odpowiedzialności biznesu (ang. *Corporate Social Responsibility*), mimo że bardzo wiele z nich tego rodzaju zobowiązania dobrowolnie przyjmuje [Fel, 2006, s. 191–193]. Dotychczasowe rozważania wskazują, że koncepcja *global governance* jest w praktyce realizowana. Warto się zatem zastanowić nad przyczynami popularności tej formy sterowania stosunkami międzynarodowymi.

### 3. Przyczyny popularności koncepcji *global governance*

Koncepcja *global governance* zyskała na popularności na początku lat 90. XX w. Zbieżność czasowa z upadkiem Związku Radzieckiego oraz z zakończeniem rywalizacji zimnowojennej nie jest przypadkowa. Na fali optymizmu związanym z rzekomym zwycięstwem modelu demokracji liberalnej [Fukuyama 1996], ambitny program nowej jakości kształtowania ładu międzynarodowego zdawał się być realną odpowiedzią dla porządku postwestfalskiego [por. Rosenau, Czempiel, 1992]. Specyfiką koncepcji *global governance* było to, że popierali ją zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy doktryny liberalnej.

*Global governance* wspierają liberalni zwolennicy globalizacji. Zakończenie podziałów zimnowojennych oraz akceptacja zasad gospodarki rynkowej przez kraje, które charakteryzował do niedawna nierynkowy system gospodarczy, stworzyły niezbędne warunki do współpracy całej społeczności międzynarodowej, a nie tylko krajów Zachodu [Biersteker, 1992]. Poza tym, zwolennicy doktryny liberalnej obawiają się powstania rządu światowego, którego absolutystycznych zapędów nie mogłoby powstrzymać. *Global governance* i horyzontalne usieciwienie stanowią alternatywę dla tak rozumianego rządu światowego. W tym kontekście należy również wskazać na względy praktyczne, które sprawiają, że koncepcję

*global governance* wspierają również przedsiębiorstwa transnarodowe i międzynarodowe korporacje finansowe. Rząd światowy mógłby ograniczyć ich swobodę działania, a przede wszystkim ograniczyć siłę negocjacyjną wynikającą z akumulacji dużych kapitałów [Łaźniewska, Piotrowski, Zajęcki, 2011, s. 23]. Nie powinno zatem dziwić, że największymi zwolennikami *global governance* są praktycy gospodarzy, tacy jak: przedstawiciele transnarodowych korporacji, globalnych mediów, szefowie globalnych instytucji handlowych i finansowych – MFW, OECD, WTO [Kuźniar, 2000, s. 6]. Koncepcję *global governance* wspierają także przeciwnicy liberalnych doktryn gospodarczych. Należy tu wskazać na wciąż dużą liczbę nierozwiązanych problemów współpracy międzynarodowej, takich jak: ochrona środowiska, zrównoważony rozwój, walka z głodem, biedą oraz walko o równość i sprawiedliwość społeczną, czy też standardy ochrony praw człowieka w coraz bardziej współzależnym świecie [Czaja, Janik, Kośmicki, 2002]. *Global governance* pozwala na stopniowe rozwiązywanie tych problemów, z poszanowaniem praw uczestników tego procesu na różnych poziomach globalnego zarządzania.

Do popularności koncepcji *global governance* przyczynia się w dużej mierze stosunek polityków z krajów uczestniczących we współpracy międzynarodowej. Globalizacja stosunków ekonomicznych, politycznych i społecznych wprowadziła wiele niepewności do polityki krajowej, a prowadzenie polityki krajowej w dotychczasowy sposób jest znacznie trudniejsze. Wymaga większej adaptacji do zmieniających się warunków ze strony klasy politycznej. Siły globalizacji stanowią swoiste zagrożenie dla koncepcji suwerennych państw narodowych [zob. szerzej: Łoś-Nowak, 2007]. Jednocześnie rządy krajowe nie mogą w sposób skuteczny tej sytuacji przeciwdziałać, gdyż globalizacja odbywa się przede wszystkim w sferze stosunków prywatnych, działalności przedsiębiorstw, a nie w sferze stosunków międzyrządowych. Rządy narodowe – w obawie przed dalszą erozją ich władzy i utratą kontroli nad zasobami, którymi obecnie zarządzają – nie są skłonne przyznać większej roli organizacjom międzynarodowym ani innym, formalnym instrumentom kształtowania stosunków międzynarodowych. Politycy krajowi pozostają jednocześnie świadomi istnienia poważnych problemów we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Wykazują zatem formalną gotowość do „reform” systemu międzynarodowego. Powyższe okoliczności przyczyniają się do popularności koncepcji *global governance* wśród członków krajowej klasy politycznej. Rząd światowy mógłby stanowić – w świadomości polityków krajowych – ostatni etap erozji ich władzy i prowadzić do zastąpienia władzy centralnej na poziomie krajowym władzą na poziomie światowym. Oprócz tego, większość współczesnych, krajowych elit politycznych nie jest gotowa – przynajmniej w wymiarze kulturowym – do rywalizacji na światowej scenie politycznej. Z powyższych względów, rozwiązywanie problemów transnarodowych jedynie przez dobrowolną koordynację międzynarodową wydaje się atrakcyjne dla

krajowych elit politycznych. *Global governance* obejmuje jedynie uzgadnianie wspólnych reguł, a wykonywanie decyzji nadal pozostawia – tak jak we współczesnych organizacjach międzynarodowych – rządowi krajowemu, które zachowują kontrolę nad procesami politycznymi, społecznymi i gospodarczymi [Łażniewska, Piotrowski, Zajęcki, 2011, s. 22–23].

#### 4. Wady i słabości global governance

Przez ostatnie dwadzieścia lat koncepcja *global governance* stała się bardzo popularna i znajduje odzwierciedlenie w praktyce współpracy międzynarodowej. Samo upowszechnienie się omawianej koncepcji nie oznacza jeszcze, że stanowi lepszą alternatywę do tradycyjnych środków kształtowania ładu międzynarodowego (w tym przede wszystkim umów międzynarodowych), ani tym bardziej tego, że wprowadziła ona nową jakość do procesu współpracy międzynarodowej. *Global governance* posiada wiele wad i słabości. Objawiają się one ze szczególną siłą w sytuacjach kryzysu bądź konfliktu międzynarodowego.

*Global governance* jest wdrażana we wciąż bardzo niejednorodnym świecie. Założenie, że akceptacja podstawowych zasad gospodarki rynkowej jest warunkiem koniecznym a zarazem wystarczającym dla globalnej współpracy [Biersteker, 1992], wydaje się zbyt daleko idące. *Global governance* nie jest koncepcją oddolną. Jest raczej propozycją globalizujących się elit, próbujących poradzić sobie ze zmieniającą się rzeczywistością i przeciwdziałać anarchii we współczesnych stosunkach międzynarodowych [Latam, 1999]. Niemniej asymetryczność oddziaływań państw na siebie, wielość oraz różnorodność źródeł legitymizacji władzy i autorytetu sprawiają, że koncepcja *global governance* nie wydaje się być – we współczesnych uwarunkowaniach międzynarodowych – racjonalna [Łoś-Nowak, 2007, s. 210]. W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na to, że częstokroć brakuje legitymizacji działań podmiotów pretendujących do roli głównych aktorów *global governance*, jak w przypadku Światowego Forum Gospodarczego. Kluby, takie jak G8 czy też G20, nie posiadają bardzo często odpowiedniego umocowania do działania w określonych sprawach lub taka legitymizacja jest wyłącznie pochodna. Nie są również reprezentatywne dla społeczności międzynarodowej. Występuje wreszcie deficyt demokratyczny w ramach *global governance*. Wprawdzie Robert Keohane wskazuje na trzy warunki uzyskania przynajmniej pośredniej legitymizacji demokratycznej dla działań w ramach *global governance*. Zaliczają się do nich: a) rozbudowane, sprawne i silne instytucje demokratyczne w krajach uczestniczących w kształtowaniu i promowaniu *global governance*; b) rozbudowa formalnych struktur delegowania uprawnień w strukturach międzynarodowych; c) zwiększenie roli sieci transnarodowych społeczeństwa oby-

watelskiego [Keohane, 2002, s. 34–37]. Niemniej powyższe warunki są w wielu sytuacjach trudne do spełnienia, nawet w przypadku państw o bardzo długich tradycjach rządów demokratycznych. Ostatecznie globalna społeczność pozostaje pojęciem niezrealizowanym, a poziom uwspólnotowienia pozostaje w społeczeństwach ludzkich ograniczony, mimo że rośnie międzynarodowa wymiana gospodarcza [Łoś-Nowak, 2007, s. 212–213]. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na okoliczność, że na świecie wciąż istnieje wiele enklaw wyłączonych z korzyści globalizacji gospodarczej [szerzej na ten temat: Kaplan, 2000].

Innego rodzaju słabość *global governance* stanowi okoliczność, że – na poziomie międzynarodowym – nie ma sektora, który zajmowałby się kwestiami socjalnymi, edukacyjnymi, ochroną środowiska i infrastrukturą podstawową. Nie istnieje także globalny system podatkowy, który zapewniałby odpowiednią redystrybucję dochodów w wymiarze międzynarodowym<sup>1</sup>, a zyski przedsiębiorstw ponadnarodowych pozostają, w krajach pochodzenia kapitałów lub ich siedzib [Kuźniar, 2003, s. 31]. Nie powinny zatem dziwić oskarżenia o dokonywanie drenażu finansowego, a także talentów w krajach najbiedniejszych. Skoro *global governance* pretenduje do roli nowej formy rządności międzynarodowej w erze globalizacji, należy oczekiwać, że zostanie rozciągnięty na wspomniane obszary. Przyglądając się jednak dotychczasowym działaniom G7/G8 na rzecz państw rozwijających [Matera, 2009], nie sposób nie odnieść wrażenia, że tego rodzaju rozszerzenie *global governance* będzie niezmiernie trudne.

Poważną wadą omawianej koncepcji jest brak odpowiedniej struktury władnej i odpowiedzialnej za proces *global governance*. Nie chodzi tutaj o tworzenie rządu światowego. Jej istnienie ograniczałoby pozycję aktorów *global governance*. Obecnie nie sposób wyznaczyć struktury odpowiedzialnej za ogólną koordynację *global governance*, czyniąc ten proces chaotycznym i powolnym. Oprócz tego, proces podejmowania decyzji w ramach *global governance* pozostaje mało przejrzysty. Konieczne wydaje się być upowszechnienie reguł i zasad procedowania i podejmowania decyzji w ramach *global governance*. Warto rozważyć propozycję globalnego prawa administracyjnego [Hypki, Piotrowski, Zajęcki, 2011, s. 120–121]<sup>2</sup>. Brak ogólnych, nadrzędnych reguł procesu *global governance* sprawia, że rola tzw. organizacji zwornikowych (ang. *linking-pin organizations*) o silnych związkach z innymi organizacjami nadmiernie rośnie [Hypki, Piotrowski, Zajęcki, 2011, s. 119]. Takie organizacje, choć wspierają efektywność procesu globalnego sterowania, nie muszą posiadać szczególnej legitymacji demokratycznej ani umocowania do pełnienia istotnej roli we współpracy międzynarodowej.

<sup>1</sup> Jest to także jedna z przyczyn, choć nie jedyna, narastających nierówności dochodowych na świecie, stanowiąca samoistne zagrożenie dla ładu międzynarodowego. Zob. także [Kuźniar, 2003, s. 31–33].

<sup>2</sup> Pojęcie globalnego prawa administracyjnego jest w języku polskim dosyć niejednoznaczne. Zob. szerzej [Zieliński, 2008].

Niedoskonałości koncepcji *global governance* ujawniają się najsilniej w sytuacjach konfliktowych. Przy sprzecznych interesach, konfliktach i sporach, którym sprzyja kryzys polityczny lub gospodarczy, występuje niejednokrotnie niemożność zawarcia porozumienia w ramach procesu *global governance*. Należy wskazać, że koncepcja *global governance* sprawdza się w typowych sytuacjach. Państwa są skłonne koordynować i realizować wspólne decyzje, jeśli tylko ich interesy zostaną dostatecznie uwzględnione. Opisane wyżej właściwości procesu *global governance* wskazują jednak na to, że reakcja na wydarzenia, które spowodowały konieczność międzynarodowej współpracy w danej dziedzinie, będzie opóźniona. Wielopoziomowe sterowanie globalne wymaga bowiem długich uzgodnień, negocjacji, autoryzacji projektów negocjatorów etc. W sytuacji kryzysu politycznego lub ekonomicznego proces *global governance* może zawieść, a sprzeczne interesy ujawniają się ze wzmożoną siłą. Kryzys gospodarczy skłania raczej do unikania ponoszenia jego kosztów niż dobrowolnej współpracy międzynarodowej na rzecz jego zażegnania. Jednocześnie trudna sytuacja kryzysowa wymaga niejednokrotnie podjęcia szybkich działań i koordynacji działań wielu państw. *Global governance* nie zapewnia jednak platformy do podejmowania szybkich, a przede wszystkim skutecznych decyzji. Przykładem tego może być rosnące obecnie zagrożenie dla światowych systemów finansowych w związku ze sporem między Stanami Zjednoczonymi a Chinami. Szybkie rozstrzygnięcie sporu byłoby korzystne dla gospodarki światowej znajdującej się wciąż w sytuacji kryzysowej. Niemniej trudno jest je w systemie *global governance* osiągnąć, a potencjalne środki i sposoby rozwiązania tego konfliktu nie spełniają wymogów transparentności czy też demokratycznej kontroli nad procesem politycznym. W tym kontekście rząd światowy – nawet w ograniczonej formule – mógłby stanowić ośrodek odpowiedzialności i odpowiedź na oportunistyczną lub wyczekującą postawę państw prowadzących ten spór [Łażniewska, Piotrowski, Zajęcki, 2011, s. 23–24].

## 5. Soft law a global governance

*Soft law*, czyli tzw. „miękkie prawo”, stanowi mechanizm metody otwartej koordynacji międzynarodowej. W jej ramach wykorzystuje się – zamiast wiążących norm prawnych, które wiązałyby uczestników stosunków międzynarodowych – wytyczne, wskazówki, ogólne przyjęte praktyki postępowania oraz tzw. benchmarking, czyli uczenie się i twórcze adaptowanie najlepszych praktyk (ang. *best practices*) [Gracik, 2007, s. 19]. Zasadniczą cechą *soft law* jest brak mocy wiążącej norm w nim zawartych. Niemniej kwestia związania może występować na różnych poziomach i w odniesieniu do różnych podmiotów. Jest to zresztą cecha ty-

pową dla stosunków międzynarodowych. Można mówić o pewnych stanach pośrednich i je analizować, od klasycznego *soft law* aż do pełni wiążącego, precyzyjnego i odpowiednio umocowanego prawa (ang. *hard law*) [Karlsson-Vinkhuyzen, Vihma, 2009]. Rozwój *soft law* wiąże się immanentnie z rozwojem wielopoziomowego, niehierarchicznego sterowania w formule *global governance* [Mörth, 2004, s. 1]. *Soft law* nie wynika jedynie z rozwoju współpracy międzynarodowej zgodnie z koncepcją *global governance*, w której podstawową rolę odgrywa podejmowanie decyzji w formie konsensusu. W istocie *soft law* jest atrakcyjny zarówno dla polityków krajowych, jak i funkcjonariuszy międzynarodowych. Dla pierwszych z nich *soft law* jest wygodnym narzędziem, które – przynajmniej początkowo – ich nie wiąże i pozwala opóźnić, a czasami wręcz uchylić się od podjęcia decyzji dla tych polityków mniej korzystnych lub kosztownych. Opisywana koncepcja pozostaje także atrakcyjna dla funkcjonariuszy organizacji międzynarodowych, m.in. ze względu na to, że pełnią podstawową rolę w pośredniczeniu w podejmowaniu decyzji w ramach systemu *global governance*. Ponadto, *soft law* zwiększa elastyczność działania w ramach współpracy międzynarodowej i pozwala na szybszą reakcję niż formalne środki, które mogłyby wymagać np. procesu ratyfikacji. *Soft law* jest preferowany zwłaszcza wtedy, gdy decyduje się o złożonych, zróżnicowanych i charakteryzujących się wysoką niepewnością zagadnieniach ładu międzynarodowego [Mörth, 2004, s. 3].

Koncepcja *soft law* zyskała od lat 80. XX w. istotnie na popularności. Należy jednak pamiętać, że jest to raczej następstwem konieczności, a nie wyboru, gdyż wiele organizacji międzynarodowych nie posiada innych możliwości i bardziej sformalizowanych środków działania [Klabbers, 2001]. Należy podkreślić, że zasadniczo proces *global governance* odbywa się przede wszystkim poprzez przyjmowanie nieważących zaleceń bądź nieoficjalną lub półoficjalną koordynację działań, jednak w celu zagwarantowania rządów prawa i upowszechniania się norm porządku międzynarodowego, konieczne jest wdrożenie norm do porządku krajowego. Dotyczy także organizacji prowadzących do daleko posuniętej integracji gospodarczej, takich jak Unia Europejska [Bogdandy, 2009]. Jest to też warunek skuteczności porządku międzynarodowego kształtowanego w ramach *global governance*. Zwróciła na to już uwagę Komisja ds. *Global Governance* w rozdziale szóstym opisywanego wcześniej raportu [Commission on Global Governance, 1995]. O ile skuteczność porządku prawnego stanowi oczywistość w przypadku sprawnie funkcjonującego państwa<sup>3</sup>, o tyle istnienie rządów prawa i obowiązywania na (geograficznym) obszarze kształtowania *global governance* jest warunkiem *sine qua non* istnienia danego obszaru *global governance*. *Soft law* i niewiążąca koordynacja, niezabezpieczona stanowionym prawem międzynarodowym, nie stanowią zadość tym standardom. Sytuacja komplikuje się jeszcze

<sup>3</sup> Abstrahuje się tu od problemu tzw. państw upadłych (ang. *failed states*).

bardziej, jeśli dochodzi do sporu lub konfliktu międzynarodowego. Wówczas państwa dążyć będą do zmniejszenia swojej ekspozycji na zobowiązania podjęte przed powstaniem sporu/konfliktu. Znacznie łatwiej będzie się im uwolnić od nieważących ustaleń i norm porządku międzynarodowego. W przypadku wiążących norm prawnych lub uczestnictwa w sformalizowanych organizacjach międzynarodowych o dobrze określonych kompetencjach decyzyjnych, państwu członkowskim nie będzie łatwo wycofać się z podjętych wcześniej zobowiązań. Nie chodzi tu nawet o zastosowanie szczególnych środków retorsyjnych ze strony innych państw, które zresztą w sytuacji konfliktowej mogą stać się swoistym *modus operandi* państw pozostających w konflikcie. Już same sformalizowane reguły dotyczące wypowiedzenia określonych zobowiązań, sprzyjają zachowaniu porządku prawnomiędzynarodowego i osiągnięć wcześniejszych negocjacji międzynarodowych. *Soft law* – przynajmniej w klasycznej formie – tego nie zapewnia. Tworzy jednocześnie ułudę tworzenia pewnego normatywnego porządku, którym aktorzy stosunków międzynarodowych nie są związani i którego nie są skłonni chronić.

*Soft law* pozostaje właściwie jedynym środkiem regulacji, pozostającym do dyspozycji podmiotów prywatnych i aktywnych uczestników procesu *global governance*. Uzyskanie mocy wiążącej i przekształcenie się tych norm w *hard law* zależy wyłącznie od reputacji, możliwości wywierania wpływu i autorytetu organizacji prywatnej. Nie istnieją z reguły wątpliwości dotyczące intencji i motywacji pozarządowych organizacji międzynarodowych, które przedstawiają własne propozycje normatywne organizacjom międzynarodowym lub rządóm suwerennych państw. Sytuacja wygląda już jednak inaczej w przypadku przedsiębiorstw ponadnarodowych. Tworzenie własnych, niewiązących norm prawnych przez tego rodzaju duże organizacje bardzo się upowszechniło na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat [Dunning 2003]. Są to najczęściej indywidualne kodeksy postępowania, choć upowszechniają się ostatnio także formy dobrowolnych zobowiązań wielostronnych [zob. szerzej: Fel, 2006, s. 190–191]. Trudno jednak nie odnieść wrażenia, że przedsiębiorstwa ponadnarodowe zaciągają zobowiązania w tej formule w tym właśnie celu, aby nie być nimi związanymi, a tym bardziej ponosić wynikających z nich kosztów. Służą one raczej poprawie wizerunku przedsiębiorstwa, które tego rodzaju kodeksy postępowania tworzy. Nadanie realnego kształtu dobrowolnym zobowiązaniom ponadnarodowych przedsiębiorstw wymaga ich bieżącego monitoringu i kontroli [Kolk, Van Tulder, Wolters, 1999]. Jeśli przedsiębiorstwa narodowe traktują dobrowolne zobowiązania jako alternatywę względem zobowiązań prawnie wiążących w celu uniknięcia niepożądanych przez te korporacje regulacji, powinno się je wówczas ocenić negatywnie. W efekcie należy zgodzić się zatem z opinią, że „ostatecznie wiarygodność społecznej odpowiedzialności korporacji weryfikuje się w zaangażowaniu trans-

narodowych korporacji w skuteczną ochronę praw człowieka, a zatem nadanie tym prawom obowiązującego charakteru”, a więc i mocy wiążącej, której *soft law* jednak nie zapewnia [Fel, 2006, s. 193].

## Podsumowanie

Dotychczasowe rozważania pozwalają na wniosek, że koncepcja *global governance* nie jest ani tak spójna, ani tak skuteczna, jak wskazują jej zwolennicy. Efekty *global governance* po dwudziestu latach dominacji tej koncepcji są bardzo skromne. O ile można zgodzić się, że przyniosła ona pewne efekty w zakresie deregulacji gospodarczej, o tyle nie podniesiono do rangi priorytetu międzynarodowego problematyki zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska, walki z biedą i upośledzeniem państw najuboższych. Cele milenijne ONZ czy też porozumienie klimatyczno-środowiskowe pozostają równie odległym celem, jak to miało miejsce w latach 90. XX w. W opracowaniu przedstawiono liczne wady i słabości tej koncepcji, które z pewnością przyczyniły się do niewielkich rezultatów jej implementacji. Należy jednak wskazać, że prawdziwy test dla *global governance* stanowiąc będzie długotrwały kryzys ekonomiczny, mający obecnie miejsce. Znajdujemy się w pierwszej fazie kryzysu, w którym rządy narodowe posiadają jeszcze zasoby do przeciwdziałania jego skutkom. Pozwala to także na utrzymywanie *status quo* w stosunkach międzynarodowych. Państwa narodowe nie uciekały się jeszcze do radykalnych środków ochrony własnych gospodarek, takich jak np. otwarty protekcyjizm i wycofywanie się z obowiązujących umów handlowych. Niestety, jeśli sytuacja gospodarcza w dalszym ciągu pogarszałaby się, tego rodzaju działań można się spodziewać. Należy raczej wątpić w to, że w sytuacji narastającego kryzysu, a więc i konfliktów międzynarodowych, *global governance*, operujący „miękkimi” formami współpracy takimi jak konsensus, będzie wystarczający, aby pojawiające się problemy i trudności szybko i sprawnie rozwiązywać.

## Bibliografia

- Biersteker T.J., 1992, *The 'Triumph' of neoclassical economics in the developing world: policy convergence and bases of governance in the international economic order*, [w:] J.N. Rosenau, E.O. Czempiel (eds.), *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- Bogdandy A.V., 2009, *Podstawowe zasady prawa UE – teoria i doktryna*, Europejski Przegląd Sądowy, nr 9.
- Commission on Global Governance, 1995, *Our global neighborhood: The report of the Commission on Global Governance*, Oxford University Press, Oxford–New York.
- Cooper R., 2005, *Pękanie granic: Porządek i chaos w XXI wieku*, Media Rodzina, Poznań.

- Czaja Z., Janik W.L., Kościński E., 2002, *Koncepcja „global governance” na tle problemów współczesnej gospodarki rynkowej w dobie globalizacji*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, nr 25.
- Dunning J. H., 2003, *The Moral Imperatives of Global Capitalism: An Overview*, [w:] J.H. Dunning (ed.), *Making globalization good: The moral challenges of global capitalism*, Oxford University Press, Oxford–New York.
- EKES, 2004, *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie międzynarodowej konwencji w sprawie migracji* Opinia z własnej inicjatywy, Dz. U. UE., nr C.2004.302.49.
- Fel S., 2006, *Podmioty pozarządowe w global governance*, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 8.
- Fukuyama F., 2006, *America at the crossroads: Democracy, power, and the neoconservative legacy*, Yale University Press, New Haven; London.
- Fukuyama F., 1996, *Koniec historii*, Wyd. Zysk i S-ka., Poznań.
- Global Finance, 2011, *Total Debt to GDP (%)*, <http://www.gfmag.com/tools/global-database/economic-data/10403-total-debt-to-gdp.htm>, New York (dostęp: 27.03.12).
- Grącik M., 2007, *Światowa Organizacja Handlu jako przykład otwartej koordynacji międzynarodowego systemu handlowego*, [w:] K. Żukrowska (red.), *Otwarta koordynacja w stosunkach międzynarodowych*, Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza.
- Hypki D., Piotrowski Sz., Zajęcki M., 2011, *Ustrój i funkcjonowanie organizacji międzynarodowych*, [w:] E. Łaźniewska, P. Deszczyński (red.), *Kompendium wiedzy o organizacjach międzynarodowych*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Kaplan R. D., 2000, *The coming anarchy: Shattering the dreams of the post Cold War*, Random House, New York.
- Karlsson-Vinkhuyzen S., Vihma I. A., 2009, *Comparing the legitimacy and effectiveness of global hard and soft law: An analytical framework*, *Regulation & Governance*, vol. 3, no. 4.
- Keohane R. O., 2002, *Power and governance in a partially globalized world*, Routledge, London, New York.
- Klabbers J., 2001, *Institutional Ambivalence by Design: Soft Organizations in International Law*, *Nordic Journal of International Law*, vol. 70, no. 3.
- Kolk A., Van Tulder R., Welters C., 1999, *International codes of conduct and corporate social responsibility: Can transnational corporations regulate themselves?*, *Transnational corporations*, vol. 8, no. 1.
- Kuźniar R., 2003, *Globalizacja i porządek międzynarodowy*, *Sprawy Międzynarodowe* 2003, nr 1.
- Kuźniar R., 2000, *Globalizacja, geopolityka i polityka zagraniczna*, *Sprawy Międzynarodowe*, nr 1.
- Latham R., 1999, *Politics in a Floating World: Toward a Critique of Global Governance*, [w:] M. Hewson, T.J. Sinclair (eds.), *Approaches to global governance theory*, State University of New York Press, Albany.
- Łaźniewska E., Piotrowski Sz., Zajęcki M., 2011, *Istota, geneza, rola i funkcje organizacji międzynarodowych*, [w:] E. Łaźniewska, P. Deszczyński (red.), *Kompendium wiedzy o organizacjach międzynarodowych*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Łoś-Nowak T., 2007, *W poszukiwaniu nowych form organizacji stosunków międzynarodowych. Czy w kierunku rządu światowego?*, [w:] J. Tymanowski (red.), *Nauka o państwie i polityce*, Wyd. Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej, Łódź.
- Matera R., *Problem krajów rozwijających się na szczytach G7/G8*, *Przegląd Zachodni*, nr 1.

- Misiak W., 2009, *Globalizacja: więcej niż podręcznik. Społeczeństwa – kultura – polityka, z perspektywy nowej struktury ładu światowego*, Difin, Warszawa.
- Mitręga-Niestrój K., 2008, *Znaczenie Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego w global governance*, [w:] J. Nowakowski, T. Famulska (red.), *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, Difin, Warszawa.
- Mörth U., 2004, *Introduction*, [w:] U. Mörth, E. Elgar (eds.), *Soft law in governance and regulation: An interdisciplinary analysis*, Cheltenham, Northampton.
- Niznik J., 2010, *Szanse na globalne porozumienie?*, [w:] J. Kleer, A.P. Wierzbicki, B. Galwas, L. Kuźnicki (red.), *Wyzwania przyszłości – szanse i zagrożenia*, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus” przy Prezydium PAN, Warszawa.
- Piotrowski Sz., 2009, *Konkurencyjność a uwarunkowania prawne polityki konkurencji Unii Europejskiej*, [w:] M. Gorynia, E. Łązniewska (red.), *Kompendium wiedzy o konkurencyjności*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Raustiala K., 2002, *The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law*, *Virginia Journal of International Law*, vol. 43, no. 1.
- Rosenau J.N., Czempiel E.O., 1992, *Governance without government: Order and change in world politics*, Cambridge University Press, Cambridge, New York.
- Rymarczyk J., 2007, *Wyzwania globalizacji*, *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, nr 1164.
- Zieliński M., 2008, *O pojęciu międzynarodowego prawa administracyjnego*, *Państwo i Prawo*, nr 9.