

## ORGANIZA IILE INTERNA IONALE I PROBLEMA GUVERN RII MONDIALE

*Conf. univ. dr. Maia PISANIUC, ASEM  
Conf. univ. dr. Angela FILIP, ASEM*

*The work presented bellow focuses on the nowadays role of interna ional organizations, as well as on their quality and efficiency. After the II World War the appearance and evoluton of interna ional organizations had a crucial effect on the rebuilding n' the world. During the years their system changed in order to adjust to the right needs of society and to find solutions for the global problems. The basic condition for the achievement of these goals was a durable cooperation among states. This aim has not been yet achieved.*

O tr s tur caracteristic a rela iilor interna ionale dup 1945 e apari ia i dezvoltarea organiza iilor interna ionale (OI). Odat cu crearea organiza iilor interna ionale s-au pus i speran e în constituirea noilor rela ii interna ionale. Dar pe parcursul acestor ani s-a ajuns deseori la concluzia c ele nu i-au îndeplinit pe deplin obiectivele puse în fa a lor. Ce reprezint OI i care au fost cauzele neîndeplinirii a tept rilor?

Organiza ia interna ional am putea s-o definim ca o asocia ie de state, stabilit prin acord între membrii s i i dotat cu un aparat permanent de organe, care are menirea s urm reasc realizarea obiectivelor de interes comun printr-o cooperare între ele. Aceast cooperare n-a fost atins îns pe deplin pân în prezent.

Analizând organiza iile interna ionale ca un sistem, ansamblu de elemente situat într-o structur legat prin interac iuni în a a fel ca comportamentele lor s fie interdependente i coordonate, observ m c acest sistem este în majoritatea timpului „deschis” pentru mediul interna ional i „penetrat” în m sura în care rela iile dintre elementele sale cu exteriorul sunt mai intense decât rela iile din interiorul sistemului. Aceast dubl caracteristic - deschidere i penetrare - face dificil studiul organiza iilor în timp: i anume în ce m sur pot ele influen a mediul i viceversa.

în marea majoritate a cazurilor, aceste instituii nu pot adopta i aplica modalit i de aciune colectiv fr participarea guvernelor, ocupând un loc destul de specific pe scena

mondial . Ele au o voin proprie recunoscut pe plan juridic, care nu se confund cu voin ele statelor membre i se dezvolt dup o dinamic particular .

Dou concep ii distincte, dar complementare încercau s elucideze rolul exact al organiza iei interna ionale. Una se baza pe analiza procesului decizional, alta - pe sistemul de func ii.

Pentru a aprecia natura i extinderea voin ei proprii a unei organiza ii, este necesar a cunoa te cine ia deciziile i controleaz executarea. Multe monografii au c utat s pun în eviden , pentru o organiza ie concret , actorii deciziei, motiva iile i percep iile unora i altora, luptele de influen , implica iile procesului decizional.

R. Cox i H. Jacobson au efectuat un studiu asupra func ion rii mecanismelor interne ale câtorva instituii specializate între 1945-1970 (UNESCO, OMC, AIEA, FMI, GATT, CNUSED) i au propus clasificarea acestor organiza ii în dou categorii. În prima (GATT, FMI, AIEA) politicile urmate erau determinate i controlate de c tre statele membre cele mai puternice.

A doua (CNUSED, OMC i UNESCO) are o raz de aciune mai larg , ce este l sat secretariatului sau func ionarilor interna ionali ai statelor membre mai pu in puternice. Dar se poate oare confunda autonomia unei organiza ii cu marja de manevrare l sat birocratiei sale i a statelor mai pu in puternice? În aceste condi ii, oare autonomia este un criteriu de influen a sistemului interna ional?

Sistemul actual al rela iilor economice interna ionale r mâne fondat pe o structur

institucional adoptat după cel de al doilea război mondial. Totuși, el a evoluat considerabil pentru a răspunde noilor probleme. Au fost create instituții noi. Cele mai vechi s-au reformat.

Eroarea de putere permisă a rescris istoria. Întrebarea care apare - un alt sistem ar fi permis rezultate mai bune? De ce? Alte forme de reglare ar fi fost mai accesibile?

Insuficiențele, la fel ca și ecurile sistemului actual, justifică criza OI. Întoarcerea instabilității financiare și persistența subdezvoltării sunt dovezi cele mai evidente. *Pentru a descrie și a analiza această criză, trebuie de avut în vedere:*

- incapacitatea organizațiilor internaționale;
- fragmentarea cooperării internaționale;
- pierderea legitimității organizațiilor internaționale.

Organizațiile internaționale sunt în criză de la conceperea și crearea lor.

FMI, „paznicul” schimburilor fixe, a devenit „paznicul” sistemului financiar internațional. Limitele GATT-ului au condus la existența OMC-ului cu competențe extinse și consolidate în prerogativele sale privind diferendele.

Astfel, crizele organizațiilor internaționale s-au manifestat prin exigențe mai mari în ceea ce privește transparența, adresate de către guverni. Una din întrebări care, de asemenea, este pusă astăzi, este cea a „guvernării” acestor organizații, adică a acelor instanțe susceptibile de a controla acțiunea organizațiilor internaționale.

În organizațiile internaționale, obiectivele statelor nu numai că sunt diferite, dar și deseori opuse. Agentul poate fi chiar obligat să sancționeze un stat membru: el nu este doar un mandatar, dar și un judecător. Obiectivele universale afirmate în constituție (respectarea dreptului omului, convenia socială OIT etc.) nu este, de fapt, ceea ce își doresc statele cu adevărat să realizeze.

Eficacitatea organizațiilor internaționale trebuie să fie apreciată după capacitatea lor de a domina, de obținere a bunurilor, serviciilor și a avea dreptul la aceasta. O problemă legată de guvernarea OI este creșterea numărului membrilor, care are efecte ambigue.

Pe de o parte, acest fapt generalizează regulile, a căror funcție este de a reduce obținerea bunurilor, serviciilor și a avea dreptul la aceasta, de exemplu, principiul reciprocității în regulile comerciale ale OMC. Dar, pe de altă parte, creșterea numărului de membri face controlul să se efectueze mai dificil. Mai mult, acest fapt creează o cale (de împiedicări) în favoarea micilor membri: chiar dacă acestea din urmă refuză să aplice un acord, el rămâne mutual avantajos pentru rile care se angajează să-l respecte. Astfel, clauza națiunii celei mai favorizate a OMC favorizează obținerea bunurilor, serviciilor și a avea dreptul la aceasta, pentru că fiecare membru de deschidere se extinde în mod automat asupra tuturor rilor membre, indiferent de contribuția lor la efortul global.

Una din organizațiile internaționale cea mai expusă la criticile evenimentului aleator moral este FMI: dacă această organizație vine în mod automat să sprijine rile în criză, atunci guvernele pot fi predispușe să adopte politici imprudente. FMI-ul a fost acuzat, cândva, de menținerea evenimentului aleator moral: a susținut prea mult timp Argentina și după aceasta, în mod brutal și brusc (decembrie 2001), a refuzat să mențină și să acorde împrumuturi, aceasta din urmă nemaiereu însă și să rezolve problemele sale bugetare.

Dezbaterile au fost relansate odată cu criza asiatică. FMI-ul a fost invitat să devină „creditorul din ultimă instanță”, pentru a evita o criză sistemică.

Astăzi, FMI-ul nu poate asigura în mod permanent și explicit, pentru că riscul unui eveniment aleator moral este foarte mare, deoarece resursele sunt limitate. Dezbaterile se polarizează în jurul următoarelor întrebări: existența unui creditor internațional este dorită, înănd cont de riscul evenimentului aleator moral? Marile bănci centrale, emitoarele de monede internaționale, nu sunt ele mai apte să asigure această funcție? În acest caz, Banca Reglementărilor Internaționale, ce asigură coordonarea regulată a guvernatorilor băncilor centrale ai rilor bogate, nu este instituția adecvată pentru acest caz?

Riscul evenimentului aleator moral este relativ la comportamente. Selecția advers

comport riscuri asupra parametrilor cunoscuți doar dintr-o singură parte. De exemplu, statele pot ține din partea celor de la FMI sau creditorilor adevărata sumă a deficitului bugetar, deoarece acestea pot disimula amploarea angajamentelor riscate.

După crizele asiatice și ruse, FMI-ul a fost deseori prima organizație care a fost „trasă la răspundere”: supraveghere insuficientă împrumuturilor acordate; greșeli în preconiziile politicilor economice. Impunând măsurilor asiatice o creștere a ratei dobânzilor, FMI-ul a agravat situația. Malaysia, în schimb, preferând restabilirea controlului asupra mișcărilor de capital, împotriva prescripțiilor FMI-ului, a stabilizat economia sa mai rapid și mai puțin dureros.

Relațiile dintre FMI și Banca Mondială, deși împărțesc aceeași origine, sunt deseori tumultuoase, gâlgioase, iar compatibilitatea dintre acorduri nu este niciodată garantată. Astfel, protocoalele de înțelegere pot autoriza anumite restricții ale schimburilor care sunt în contradicție cu regulile comerciale ale OMC. Anumite teme nu sunt acoperite de o organizație internațională: dacă comportamentele anti-concurențiale au deseori o arie de acoperire mondială, atunci trebuie să se caute regulile și eventualele sancțiuni să fie luate în grija instanțelor naționale sau a celor multilaterale? La nivelul OMC sau al unei alte organizații nou-create?

Dată fiind faptul că rivalitatea este o consecință a acestei fragmentări, organizațiile internaționale pot fi tentate să își lărgască domeniile de activitate. De exemplu, FMI și Banca Mondială astăzi integrează în domeniul lor de activitate, de intervenție, reducerea sărăciei sau protejarea mediului. Acest extindere este justificată de obiectivele inițial stabilite ale organizațiilor. În plus, acțiunile acestor instituții sunt în stare să aibă implicații sociale, ce înțeleg mediul înconjurător, sanitar.

Unii pledează în favoarea unei specializări mai înguste a organizațiilor internaționale. Astfel, OMC se va limita doar la favorizarea liberalizării comerțului, fără să se extindă asupra problemelor sociale, care vor fi luate în grija Organizației Internaționale a Muncii (OIT) sau asupra celor legate de mediul. Banca Mondială va lăsa micro-proiectele și

acțiunile sale în domeniul educației și al sănătății în favoarea OMC-ului sau UNICEF-ului. FMI-ul se va concentra asupra misiunilor sale preventive și nu va mai îndeplini rolul de creditor în ultimă instanță. Astfel, raportul Meltzer (2000), comandat de către Congresul american, propune respecializarea FMI-ului în furnizarea urgentă a lichidității către rile în criză. Banca Mondială se va ocupa de finanțarea celor mai sărace țări. Acest raport, de asemenea, prevede un angajament mai marcat, mai ferm al piețelor în măsura în care datoria privată crește mai repede decât datoria publică. Propunerile actuale ale FMI-ului, ce duc spre „falimentarea statelor”, motivează acest obiectiv, și anume: de a reduce din puterea financiară a FMI-ului.

Pentru alții, organizațiile internaționale se vor comporta ca „agenți”, autorități administrative independente (precum la nivel național, bănci centrale sau agenții regulatorii), cu obiective bine delimitate prin mandatul ce le este acordat (lupta împotriva inflației efectuată de bănci centrale). Aceste misiuni precise și limitate vor oferi instituțiilor o legitimitate mai puternică și o mai bună capacitate de control al societății civile.

*Această evoluție ar putea, totuși, să se confrunte cu unele dificultăți:*

1. Instituțiile nu au aceleași mijloace instituționale și financiare pentru a face să se respecte regulile. Astfel, OMC dispune de o putere de sancțiune, de care OIT este lipsită.
2. Unele domenii nu sunt acoperite de organizațiile internaționale, ceea ce implică crearea unor noi organizații, deși cu riscul de a continua fragmentarea.

Această specializare implică, de asemenea, o puternică coordonare mondială, o autoritate superioară, capabilă să definească obiectivele stabilite fiecărei organizații și să arbitreze între diferite obiective, uneori chiar contradictorii. Formarea „agenților” internaționali, în loc să acopere această insuficiență de coordonare, din contră, riscă să o amplifice. În Europa, obiectivele stabilite Băncii Centrale europene rămân în stare critică, în favoarea acordat exclusiv luptei contra inflației și, din lipsă de coordonare, politiciile bugetare. La fel, „comportamentul” Direcției

Generale a Concuren ei, limitându-se doar la func ia sa de „paznic" al pie ei libere, i-a fost repro at c se comport asemenea unui „agent", care subestimeaz avantajele concentr ii pentru firmele europene.

Aceast propunere de specializare i aceast logic de agent (agen ie) se înscrie în scenariul „c m ii de for aurite", în care statele se vor mul umi cu definirea obiectivelor quasi-institu ionale destinate agen ilor interna ionali independen i care, la rândul lor vor izola deciziile lor de arbitrajul politic.

Dar organiza iile interna ionale nu au doar func ia de a administra i a repara „sl biciunile" pie ei. Ele trebuie, de asemenea, s aib grij de producerea bunurilor publice. Dac unele amelioreaz func ionarea schimburilor (moneda, securitatea contractelor, normele), altele se ocup de domeniul politicii sau cel al filosofiei (dezvoltarea durabil , dreptul omului, educa ia de baz ).

Specializarea organiza iilor interna ionale prezint avantajul de a raionaliza sistemul de rela ii economice interna ionale. Aceasta poate înso i dezvoltarea simultan a guvern rii mondiale, care va afirma autoritatea unei instan e superioare de tipul Consiliului de securitate al ONU.

Mai mult decât atât, fragmentarea organiza iilor interna ionale, definirea procedurilor mai mult sau mai pu in ierarhizate, pare a fi un obiectiv mai rapid accesibil. Fiecare domeniu îi vor fi atribuite competen e în materie de reguli i norme, de punere în practic (negociere, finan are,...), de control i sanc iune. Astfel, în revizuirea datoriei G-7 (al c rui rol poate fi discutat) fixeaz regulile de ree alonare. FMI-ul i Banca Mondial , verificând, contribuie la finan area economiilor i le ofer garan ia în Clubul de la Paris, pentru a ini ia negocierile. În domeniul social, s-ar

putea proiecta, într-un mod asem n tor, regulile jocului definite de c tre conven iile ONU. Aceast organiza ie va verifica punerea lor în practic i va asigura garan ia aciunilor în condi iile respect rii acestor reguli. De exemplu, punerea în eviden a muncii for ate de c tre OIT ar putea implica luarea în considerare a aciunilor corective în planul de ajustare a FMI, a programelor prioritare ale UNICEF-ului, a angajamentelor clare ale guvernelor ce doresc s beneficieze de avantajele comerciale preferen iale (sistemul generalizat al preferin elor).

Organiza iile interna ionale se ciocnesc ast zi de opiniile publice interna ionale i de puterea organiza iilor nonguvernamentale (ONG). Mobilizarea, prin intermediul mass-media împotriva Acordului Multilateral asupra Investi iilor (AMI) al OCDE, apoi, împotriva celor quasirebeliunii din Seattle (1999), Bangkok (2000), Praga (2000), Genes (Italia) (2001) sau activismul asocia iilor create recent (ATTAC în Fran a) confirm aceast evolu ie critic .

Este adev rat c aceast deta are este inerent unei func ii implicite a organiza iilor interna ionale: „a insulariza" statele, eliberându-le astfel de responsabilit ile politice, dificile de asumat.

Globalizarea care relativeaz rolul statelor, emergenta grupurilor "mondiale" legale (firme multina ionale, ONG) sau ilegale (traficani i, terori ti), apari ia noilor probleme (de mediu, de etic) impun noi evolu ii care, nefiind realizate, conduc la blocaje (e ecul conferin ei de la Seattle pe comer din 1999).

Concluzion m c este timpul de a revedea func iile i priorit ile organiza iilor interna ionale. Vor deveni sau nu ele, în epoca globaliz rii, organele economice mondiale superioare?

#### Bibliografie:

1. Lelart M, *Le FMI, Collection Que sais-je*, PUF, 1997
2. Rey J.J., Dutry J., *Institution Economiques Internationales*, 3<sup>e</sup> ed. Bruylant, 2001
3. Zorgbibe C., *Les Organizations Internationales*, PUF, 1997
4. Siroen J.M., *Relations economiques internationales*, Breal ed. 2002

Recenzent: conf. univ. dr. V. Lopotenco