

## 5. ЧАСТНОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА И МЕЖДУНАРОДНИТЕ ОТНОШЕНИЯ: ПРОУЧВАНЕ НА ВРЪЗКИТЕ\*

Робърт Фокнър

Лондонско икономическо училище

Настоящата статия разглежда частното управление на околната среда в глобален мащаб. Всеобщо известно е, че частните лица играят все по-голяма роля в световната политика на околната среда. Корпорациите лобират държавите по време на преговорите за многостранните споразумения в областта на околната среда (МСОС), като по този начин си осигуряват видно място в изпълнението на международните споразумения. При изготвянето на институционални споразумения те взаимодействат помежду си, както и с представители на правителството и неправителствени организации, които изпълняват функции по управление на околната среда. Увеличаването на подобни частни форми на глобално управление повдига редица въпроси за изучаването на световната политика по околната среда: Как частното управление си взаимодейства с централното държавно управление? По какви начини частното управление оказва влияние върху ролите/капацитета на правителствените и неправителствените участници? Нарастването на частното управление означава ли изместване на основни идеологически принципи на световното управление на околната среда? Настоящата статия проучва тези въпроси, като се опитва да разбере по-добре значението на частното управление на околната среда (ЧУОС) за международните отношения.

### ЧАСТНОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ГЛОБАЛИЗАЦИЯТА

Всепризнато е, че „управлението без правителство“ (Розенау и Чемпил, 1992) е реалност в света на политиката. Макар това твърдение да е относително безспорно в случаите на международните режими, създадени от държавите, ролята на частните лица в международното управление

е предмет на спорове. Все повече учени спорят по въпроса за съществуването на „механизмите на социалния избор“ (Драйзек, 1987), вариращи от децентрализираните и самоуправленски до по-централизираните и йерархични форми на управление. „Частното управление“ се появява на световното ниво, когато взаимодействието между частните представители или между тях, от една страна, и гражданското общество и държавните представители, от друга, поражда институционални регламенти, които структурират и направляват поведението на участниците при конкретни въпроси. Структурните резултати наподобяват на „публично“ управленските функции на държавните и междуправителствените институции, като поради това идеята за управлението, а в действителност и властта се причисляват към частните участници (Кътлър, Хауфлер и Портър, 1999).

Трябва да се прави разграничение между частното управление и обикновеното сътрудничество между частните представители. Сътрудничеството изисква приспособяването на индивидуалното поведение да постига взаимно изгодни цели (Кеохан, 1984), а между частните представители това е широко разпространен феномен в световната икономика. Става дума предимно за *ad hoc* естество с кратък жизнен цикъл. Управлението обаче излиза извън контекста на взаимодействието, което е институционализирано и от по-постоянно естество. В системата на управлението самостоятелните участници невинаги решават да бъдат обвързани с институционалните норми въз основа на внимателна преценка на интереса си, като вместо това приспособяват поведението в резултат на признателност към легитимността на управленската система. Сътрудничеството може да доведе до управление, но се изисква повече от спонтанното съвпадение между интересите на частните участници посредством координиращите функции на пазарите.

\* Статията е публикувана през 2003 г. в *Global Environmental Politics*, Vol. 3:2.

Частното управление е документирано в много световни икономически сектори (вж. Брайтуайт и Драхос, 2000; Хауфлер, 2001 и Кътър, Хауфлер и Портър, 1999). То нараства и в сферата на глобалното опазване на околната среда в областта на самостоятелните фирми, промишлеността и организациите, опериращи в няколко различни сектора. Например през 80-те години на миналия век Асоциацията на производителите на химически продукти в САЩ заедно с канадската еквивалентна организация разработиха т.нар. програма „Отговорна грижа“ за насърчване принципите на екологията и безопасността, както и кодекси на управленска практика в световната химическа промишленост. Посредством пазарното влияние на американските мултинационални корпорации като DuPont и Dow програмата „Отговорна грижа“ е пренесена в редица развиващи се страни, превръщайки се в основен еталон за развитие на добра практика в химическата промишленост (Гарсия и Джонсън, 2000). По подобен начин Международната организация за стандартизация (МОС) създаде световен стандарт за системите за управление на околната среда, който предоставя насоки за развитие на управлението на околната среда в много промишлени отрасли и позволява на отделните компании да се стремят към сертифициране. Серията на стандарта ISO 14000 е приета от фирмите и регулаторните агенции в глобален мащаб и се е превърнала в преобладаваща отправна точка за разработването на национална или отраслова система за управлението на околната среда (Касио, Уудсайд и Мичел, 1996).

Макар интересът към частното управление да се е повишил наскоро, активното участие на частни лица в глобалното управление не е нещо ново. Частните представители играят голяма роля при преходните икономически отношения през XIX в., но през XX в. с разрастването на регулаторната роля на държавата – най-напред на национално равнище, а впоследствие в международната система, осъществяването на глобалното управление се свързва предимно с публичните власти. Затова не е учудващо, че възобновяването на глобалното управление е тясно свързано с процесите на икономическата глобализация от края на XX в. и съответното реструктуриране на функцията на държавата.

По този начин литературата по въпросите на глобализацията предоставя основно предимство за изучаването на частното управление и властта. Според автори като Съзън Стрейндж (1996) и Диен Джулиъс (1990), както и според полемичните публикации на участниците в антиглобалистките кампании срещу неконтролируемо глоболизиращата се икономика (Клайн, 1999; Херц, 2001) процесът на глобализацията е тясно свързан с прехвърлянето на власт и правомощия от публичния към частния сектор. Това, което липсва обаче на тази гледна точка, е по-доброто разбиране на по-прецизните връзки, които съществуват между глобализацията и променящата се роля на частните представители<sup>1</sup>. При разглеждането на дебата по въпросите на ЧУОС настоящата статия заема становището, че макар съществуващата литература по международни отношения (МО) с право да подчертава нарастващата значимост на новите видове участници в глобалното управление на околната среда (бизнес лица и социални движения), тя преувеличава автономността им и умишлено подценява високата степен на вариация в рамките на всеки вид участници. Дискусията в следващото изложение подчертава значимостта на отношенията на тези нови участници към останалите участници и проучва три конкретни твърдения, възникнали в контекста на проучването на глобализацията. Всяко от тях предполага, че повишаването на ЧУОС води до тенденция за преобразуване в глобалното управление.

Първото твърдение се отнася за отношенията между глобализацията и предполагаемия упадък на националната държава. В този ред на мисли частното управление е пример за дълготрайното изместване от центристките държавни модели на управление към нови форми на власт, разположени в глобалната икономика, в която представителите на частния сектор се явяват като новите суверени. Съзън Стрейндж например оспорва твърдението, че през последните две десетилетия „правомощията на повечето държави западат все повече и повече, така че властта им върху хората и дейността им в рамките на териториалните им граници е отслабнала“. Същевременно „органите на властта, които не са държавни лица ... оказват все по-голямо въздействие върху хората и дейността им“ (Стрейндж, 1996, xi)<sup>2</sup>. Авторите, които

<sup>1</sup> В тази насока са работили Кътър, Хауфлер и Портър, 1999, както и О'Брайън и др., 2000 г.

<sup>2</sup> За подобни становища вж. Шмит, 1995 и Омае, 1995.

работят в тази насока, наблягат на процеса на детериториализация на глобалното управление като последица от глобализацията и предизвикателство към традиционното превъзходство на теорията на държавноцентристкия режим при изучаването на световната политика по околната среда (вж. още Патерсън, Хъмфрис и Петифорд, 2003).

Второ, подобно твърдение свързва развитието на частното управление с транснационализма и разрастването на глобалното гражданско общество, което подкрепя „дейностите, оформящи широко разпространени начини на поведение и влияещи върху начина, по който се разглеждат публичните въпроси“ (Вапнер, 1997, 77)<sup>3</sup>. Така погледнато, частното управление е пряк резултат от оказания от активистките групи натиск върху корпорациите. То се превръща във важен инструмент на политическите средства на глобалното гражданско общество в усилията му да насърчи устойчивото развитие на околната среда. Както школата, поддържаща „упадъка на държавата“, така и транснационалният подход допринасят за възникването на перспективата за „глокализацията“ в световното управление (вж. още Патерсън, Хъмфрис и Петифорд, 2003), която намира, че взаимодействието между световните екологични политики и глобализацията поражда многостепенното управление. Управлението вече не се идентифицира единствено или дори предимно с дейностите по изграждането на държавния режим. Вместо това от взаимодействието в рамките на държавната система, глобалното гражданско общество и глобалната икономика се появяват многостепенни форми на управление.

Третата алтернативна концептуализация на частното управление се разкрива в критическата политикономия. След извършване на неограмшиански<sup>4</sup> анализ става ясно, че капиталистическите сили се захващат с процеси по изграждане на съюзи с много участници от държавата и от гражданското общество, като полагат усилие да прегрупират идеологическата и материалната база на доминантния хегемонен ред (Кокс, 1987; Гил, 1993. Вж. също и Форд, 2003). Разрастването на частното управление разкрива нова фаза в продължава-

щия процес на реструктурирането на глобалната хегемония, в която световните фирми се организират да създадат стандарти за околната среда с цел да изместят идеологическия фокус към световната политика по управление на околната среда в посока на пазарно ориентираните, дерегулаторни системи на управление. По този начин възникването на фирмено спонсорирани екологични режими ни насочва към идеологическата промяна в посока на организирането на международен отклик на екологичните кризи, която в крайна сметка спомага да се укрепи хватката на доминиращата класа върху антисистемните сили.

Тези три перспективи поставят важни въпроси за значението на ЧУОС за разбирането на международния ред и промяна, като предлагат дълбока промяна на начина му на организация. Тя оказва сходно влияние върху ролята на държавите и неправителствените участници, като предизвиква изместване на властта от бившите към последните. Нещо повече, ако частното управление наистина печели все по-голямо влияние в световната политика по околната среда, тогава трябва да се разгледа възможността за фундаментална промяна на основните идеологически принципи на международното екологично движение. Тези перспективи се изследват по-нататък, проучва се и влиянието на частните форми на управление върху ролята на държавите и неправителствените представители, както и идеологическата база за глобално екологично действие. Аз твърдя, че макар да е необходимо да се отбележат важните промени в международната политикономия, посочените перспективи преувеличават трансформиращото влияние на ЧУОС.

## **ИЗМЕСТВАЩО ИЛИ ДОПЪЛВАЩО ДЪРЖАВНАТА ВЛАСТ?**

Ключов въпрос при проучването на ЧУОС засяга взаимоотношението между частните представители и държавите. Може да се оспори твърдението, че увеличаването на частните форми на управление е тясно свързано с упадъка на държавната

<sup>3</sup> Виж също Липшутц, 1996.

<sup>4</sup> Терминът произлиза от трудовете на Антонио Грамши и се отнася към теорията за международните отношения и глобалната политикономия. Неограмшианският подход изследва връзката между идеи, институции и материални възможности, на които е базирано формирането на една държава (бел. ред.).

власт и е резултат от неуспеха на държавните системи да управляват адекватно общите глобални блага. От тази гледна точка значението на ЧУОС е в основата на подкрепата, която оказва на тези, които агитират за изоставянето на традиционния държавноцентристки модел.

Традиционните изследвания на международната политика по околната среда разглеждат управлението като функция, изпълнявана предимно от държавните системи, посредством процесите на международните преговори и изграждането на съответните управленски режими. Учените, работещи в сферата на екологията, бяха едни от първите, които посочиха важната роля на неправителствените участници за насърчаването на глобалните норми и принуждаването на държавите да предприемат действия. Обикновено обаче неправителствените участници са приемани като лобисти, търсещи влияние в държавноцентристките процеси по изграждане на управленския режим. В някои случаи подобни частни, неправителствени лица оказват силно влияние върху резултатите, независимо дали подкрепят или възпрепятстват прогреса на ефективното екологично управление, както наблюдавахме съответно в случаите за защитата на озоновия слой и климатичните промени (Вж. Леви, 1997; Фокнър, 2001). Но въпреки нарастващото признание на ролята на частните представители по традиция идеята за управлението се приема за прерогатив предимно на държавноцентристките учреждения, като се твърди, че ефективното управление зависи от действията на държавните органи посредством създаването и внедряването на международните регламенти.

Ако се върнем назад във времето, появата на частното управление внася предизвикателство към битуващото разбиране за взаимоотношенията между държавите и частните участници (Розно, 1990). Този аргумент например е основен за Розно и върху него той изгражда концепцията за мултицентрален свят, на който контрастира държавноцентристкия свят на международната политика. Последните публикации в областта на частното управление предлагат цяла гама от институционални устройства на глобално равнище, които попадат в тази категория на един мултицентристки свят. Хофлър например ана-

лизира възникването на „частните режими“ от олигополистичната пазарна структура на световната застрахователна индустрия (Хофлър, 1995). Други изтъкват международната власт, придобита от телекомуникационните компании, счетоводните фирми, рейтинговите агенции, оценяващите кредитните институции, и т.н. (Стрейндж, 1996; Кътлър, Хауфлер и Портър, 1999).

Подобни аргументи осигуряват добра и плодотворна основа за проучването на новата реалност на глобалното управление на околната среда. Проблем е обаче, че това, което би могло да бъде наречено „чиста“ форма на частно управление (управление извън владението на държавната система), има твърде ограничена емпирична и концептуална уместност. В повечето случаи ЧУОС е от вида, който се описва по-добре като „смесен“ режим, при който „границата между публичната и частната сфера е размита“ (Клап, 1998, с. 295). Хибридно публично-частно управление възниква от взаимодействието на частните участващи лица – било с участието на държавите или с последващото приемане или кодификация от страна на държавите и/или междуправителствените организации. Държавите не са движещата сила, която стои зад създаването на подобен вид управленски системи, но те им предоставят сила чрез официалното признаване или приемане на идеите им в международното право.

Смесеното естество на ЧУОС може да се наблюдава и при случаите със сертификацията на сериите ISO 14000<sup>5</sup>. В началото на 90-те години на миналия век група от съответния сектор, съставена от корпоративни и правни експерти от целия свят, започва да разработва проект на тази глобална система за управление на околната среда, който впоследствие бива приет през 1995 г. Въпреки че членовете на ISO 14000 представляват смесена група от лица от частния и публичния сектор, доминиращи в проекта са бизнес представителите и представляващите интересите на мултинационалните корпорации. Стандартът ISO 14000 е планиран да се превърне в световен стандарт, който да позволи на международните фирми да го прилагат в транснационалните си дейности, за да понижат разходите си по сделките (вж. Хауфлер, 1995, с. 36-38)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> За ролята на стандарта ISO серии 14000 в глобалното управление на горите вж. Хъмфрийс, 2003.

<sup>6</sup> За критично становище по въпроса вж. Глекман и Крут, 1996.

Стандартите ISO 14000 са се доказали като успешно средство за убеждаване на представителите на промишлеността по света да се стреми към ISO сертификация на системите си за управление на околната среда. Въпреки това те извличат конкретна сила от факта, че държавите и международните организации са признали ISO стандартите и им предоставят допълнителна легитимност. Няколко държави, особено в Източна Азия и Европа, са приели ISO 14000 за свои официални стандарти; очаква се правителствата да ги внедрят в търговските и международните си органи, така както Световната търговска организация е признала доброволните стандарти ISO в системата си като съвместими с техническите ограничения в търговските договори (Хауфлер, 2001, с. 37 и Клап, 1998, с. 303-304).

По този начин частни режими като стандартите ISO печелят стабилност и легитимност, понеже са приети от държавите и международните организации. Доста по-често обаче те са хибриден тип режими, създадени от транснационални политически мрежи, състоящи се от представители на промишлеността и органи на законодателната власт. Те съществуват извън държавната система само дотолкова, доколкото международната общност не е определила стандарти от подобен вид. Държавите обаче упражняват значително влияние върху подобен вид частни форми на управление по начина, по който толерират и дори насърчават тяхното създаване и поддържане от страна на частния сектор. Прекалено опростеното противопоставяне на режимите на частния и публичния сектор не помага за по-доброто разбиране на динамиката, участваща в ЧУОС.

Идеята, че ЧУОС може да замени или да подмени управленската функция на държавната система, също е поставена под съмнение, тъй като много частни режими са от полза за държавата, като оставят тежестта на изпълнението в ръцете на частния сектор. Държавите в действителност може да предпочетат да оставят промишлеността да създаде системи за саморегулиране, когато няма търсене на публичен регламент, който да служи за първостепенна алтернатива. В тези случаи държавите се спасяват от често сложната задача да договарят международни стандарти и не заплащат разходите по внедряване и осигуряване на съответствие с тези стандарти. Вместо да страдат от липсата на държавен капацитет,

както се твърди в по-голямата част от литературата по въпросите на глобализацията, видно е, че държавите се облагодетелстват от широко разпространеното прилагане на механизмите на частното управление.

В заключение твърденията за „упадък на държавите“ са подвеждащи поради това, че не правят разграничение между различните държави и различните начини, по които управлението на частния сектор оказва влияние върху тях. Властта на фирмите очевидно има по-ограничителен ефект върху автономността на развиващите се страни, отколкото върху автономността на държавите в индустриалния свят. В случая на ЧУОС подобна теза може да се развие, като се отбележи, че предимно развиващите се страни са останали с малко капацитет да оказват влияние или съпротива на уреждането и създаването на международни екологични стандарти от частни участници.

Анализирайки стандартите ISO 14000, Дженифър Клап демонстрира как развиващите се страни са поставени в неблагоприятна ситуация в сравнение със Севера. Първо, агенциите, които определят стандартите в страните от развиващия се свят, са зле представени при изготвянето на управленските стандарти и следователно нямат възможност да настояват за обсъждането на въпроси, свързани с трансфера на технологии и постепенното прилагане на стандартите в развиващите се страни. Второ, някои развиващи страни и по-специално страните от Субсахарска Африка се сблъскват със значителни трудности при получаването на достъп до съответната информация за новите екологични стандарти (Клап, 1998, с. 306-308).

Неравнопоставеността между Севера и Юга при създаването и внедряването на частните стандарти също е повсеместна. Често развиващите се страни откриват, че интересите им са пренебрегнати. Поддържането на задоволително ниво на участие на държавни представители посредством представителство от типа на това в ООН по тази причина има решаващо значение за развиващите се страни във връзка с усилията им да компенсират неравновесието в международните центрове, изграждащи политиката по въпросите на околната среда. Това не означава, че проблемите, породени от неравенството между Севера и Юга, не са присъщи на държавноцентристки-

те форуми на управление на околната страна, но традиционните форуми на международните органи, изготвящи политиките, предоставят на южните държави поне формално равенство при представянето на интересите им. Освен това развиващите се страни успяха да подобрят позицията си на договаряне при последните преговори по МСОС, като например за осигуряване на допълнително финансиране за постигане на съответствие с МСОС (Джордан, 1994) и при настояването за регулаторни стандарти, на които първоначално индустриалните държави се противопоставяха<sup>7</sup>.

Не се опитваме да твърдим, че нищо не се е променило във взаимоотношенията между фирмите и държавите. Несъмнено нарастването на ЧУОС затвърждава позицията и легитимността на корпорациите. Дали обаче същевременно намалява властта на държавите, или е показател за подкопаване капацитета и възможностите на властта, това е друг въпрос, на който не може да се отговори по прост, еднозначен и директен начин. Това налага по-внимателен анализ на променящите се условия на „държавността“ (институционалния централизъм на държавата) в епохата на глобализацията (Евънс, 1997). Става ясно обаче, че опростеното противопоставяне на държавата и пазара и на държавноцентристкото и неправителственото управление на световно равнище, не ни помага в опитите да разберем променящата се динамика на глобалното управление на околната среда.

## **ОВЛАСТЯВАНЕ ИЛИ УЗУРПИРАНЕ НА ГЛОБАЛНОТО ГРАЖДАНСКО ОБЩЕСТВО?**

Втората група въпроси се отнася за начина, по който частното управление се отразява на възможностите за представителите на гражданското общество да участват във формирането на световното управление. Акцентът в този случай е върху взаимодействието между корпорациите и екологичното движение, особено в опитите на последните да променят поведението на корпоративния сектор в посока на засилена

екологична устойчивост. Основен аргумент на транснационалните изследвания е, че екологичните неправителствени организации играят важна роля при изграждането на глобално екологично съзнание, разпространяват екологичните ценности през границите, както и между представители на частния сектор чрез своите кампании. В епохата на глобализацията, която осигурява „инфраструктура“ под формата на глобална комуникационна система за новите форми на „световната гражданска политика“ (Вапнер, 1996), така погледнато, частното управление не възниква в политически вакуум, а във все по-политизираното пространство на транснационално взаимодействие.

На фона на тази транснационална концепция на световната политика ръстът на частното управление може да се разглежда като засилване позициите на транснационалните активистки групи в световната политика по въпросите на околната среда. Погледнато от този аспект, съществуват съществени връзки между саморегулиращите се дейности на корпорациите и кампаниите, организирани от екологичните и потребителските групи по света. Аргументът е, че корпоративното самоуправление отразява не толкова желанието на корпорациите да се управляват самостоятелно, а по-скоро необходимостта да се отговори на обществения натиск. Кампанийните усилия на неправителствените организации са важен фактор за разпространяването на ЧУОС. Те подтикват и насочват корпорациите в посока към екологична устойчивост. Същевременно частното управление спомага за овластяване на глобалното гражданско общество, като предоставя на активистките групи политически средства и механизми, които съществуват извън държавната система<sup>8</sup>.

В действителност съществуват все по-убедителни емпирични доказателства, че неправителствените организации играят важна роля при формирането на ЧУОС, като техният принос се осъществява по два принципни начина. Първо, неправителствените организации набелязват конкретни фирми, които обвиняват в поведение, увреждащо околната среда, с цел да го променят и да създадат условия, при които фирмите да бъдат накарани

<sup>7</sup> Такъв е случаят с преговорите за биобезопасността. Вж. Фолкнър, 2000; Бейл, Фолкнър и Маркард, 2002.

<sup>8</sup> За ролята на неправителствените организации в създаването на частно управление на околната среда, вж. Неуел, 2001 и Бендел, 2000.

да внедрят по-стриктни екологични стандарти. Пример за такъв вид дейност са кампаниите на Greenpeace срещу решението на Shell да потопят нефтената си платформа Брент Спар в Северно море, които принудиха компанията да се откаже от първоначалния си план да бракува платформата и да избере друг вариант, като изпълни по-скъпата алтернатива да разглоби платформата на сушата. Резултатът от тази кампания бе усетен и извън пределите на частния случай. Greenpeace успяха да изградят в обществото висока степен на съзнателност за екологичния риск от бракуването посредством потапяне в морските дълбини, в резултат на което други фирми трябваше да преразгледат плановете си за бракуване и спиране от експлоатация на съоръженията си, като проучат различни алтернативни варианти. Чрез кампанията срещу една фирма Greenpeace успяха да създадат квазистандарт за бракуването на нефтени платформи<sup>9</sup>.

Второ, неправителствените организации също се насочват към цели промишлени отрасли в опитите си да ги ангажират в процеса по създаването на специфични отраслови екологични стандарти. В този случай неправителствените организации, от една страна, са подбудители, а от друга, участници в ЧУОС, като могат да играят и ключова роля при контрола върху спазването на създадените стандарти. Основен е глобалният пример за опазването на горите, който излиза извън традиционното, държавноцентристко поле на регламентите за опазване на околната среда. През 1993 г. Световният фонд за дива природа създава Съвета за стопанисване на горите в отговор на липсата на ефективно действие от страна на международната общност. Той създава критерии за устойчиво управление на горите и сертифицира компаниите посредством стандарти (Вж. Хъмфрийс, 1996).

Все по-значимото участие на представителите на гражданското общество в частното управление дава интересна отправна точка за изучаването на глобалното управление. Някои анализатори поддържат тезата, че правомощията на неправителствените организации произлизат от способността им да се прицелват към световни фирми в транснационалните си кампании, без да се налага

да разчитат на международните канали за изготвяне на политиката (Вапнер, 1997). Според това становище екологичният активизъм, насочен към корпоративния сектор, открива ново политическо пространство, което съществува извън пределите на териториално базираните държавни системи. По този начин чрез ангажирането с механизми на частно управление на неправителствените организации се предоставя алтернативна форма на екологичен активизъм, който е потенциално по-ефективен от лобиращите държави, за създаването на международни закони по въпросите на околната среда.

Насочването към конкретни корпорации или промишлени отрасли, както и ангажирането на фирми с процесите на създаването на глобални стандарти става основна форма на екологичен активизъм за много неправителствени организации. Въпреки това тази тенденция повдига основни въпроси във връзка с естеството на взаимоотношенията между частния сектор и активистките групи. Някои активисти изразяват тревога за близостта на тези взаимоотношения и се опасяват, че неправителствените организации са застрашени да изгубят първоначалната си идентичност като представители на гражданското общество, подтиквани от екологичните ценности.

В действителност тези опасения ни насочват към критичните въпроси на концептуализацията на връзката между частното управление и глобалното гражданско общество. Първо, когато неправителствените организации дават тласък за създаването на частното управление, те често правят това по един несистематичен, непостоянен начин, като се концентрират върху онези екологични въпроси, които е по-вероятно да бъдат подкрепени от интензивни медийни и публични кампании, какъвто е случаят с Greenpeace. Често големите корпорации, които работят в потребителския сектор на търговската верига, са най-уязвими от бойкота на потребителите и кампаниите, накърняващи репутацията им. Скорошни примери на успешни кампании срещу подобни фирми са срещу производителя на спортни стоки Nike и петролната компания Shell. Предвид избираемия и непостоянен фокус на кампаниите на неправителствените организации честта да осигури

<sup>9</sup> Този квазистандарт впоследствие бе подронен от признанието на Greenpeace, че са допуснали грешки при пресмятането на потенциалния риск за морската флора и фауна от бракуването на нефтената платформа Брент Спар.

гурят подходящо глобално управление се пада на публичните регулаторни органи. Световното гражданско действие само по себе си не може да гарантира изчерпателно покритие<sup>10</sup>.

На второ място, растящото желание на екологичните неправителствени организации да се ангажират с конструктивен диалог с корпорациите, както и да участват в усилията по разработване на механизми за частно управление, създадох нова форма на взаимна зависимост, която може да ограничи обхвата на активизма на независимото гражданско общество. Един аспект от тази нова взаимна зависимост между частния сектор и гражданското общество се състои в това, че някои екологични неправителствени организации разчитат на финансиране от фирмите. Друг аспект е загрижеността, че работейки заедно с корпорациите по създаването на екологичните стандарти, неправителствените организации предоставят ефективна легитимност на тези корпорации и бизнес дейността им. По този начин на частното управление може да се гледа като на един вид укротяване на представителите на гражданското общество, а не като на овластяване на неправителствените организации.

Несъмнено има важна връзка между частното управление и глобалното гражданско общество, която гарантира транснационалната перспектива за променящите се условия на световната екологична политика. Но да приемем, че нарастването на частното управление работи само в една насока, овластявайки екологичните активисти и повишавайки потенциала за по-ефективно екологично управление, би било подвеждащо. Изучаването на транснационализма трябва да се основава на политикономическа перспектива, която изучава по критичен начин мощната връзка между частните участници и екологичните неправителствени организации.

## **ПРОМЯНА ВЪВ ВЛАСТТА, ПРОМЯНА В ИДЕОЛОГИЯТА?**

Третото свързано измерение на ЧУОС е, че се провежда, за да означи не само промяната

във властта, но и в идеологията. От тази гледна точка фактът, че се разчита все повече и повече на частното управление в сферата на управлението на глобалната околна среда, представлява предоставяне на привилегии на бизнес и пазарно ориентирания подход към политиката на околната среда пред по-холистичното и екологично ориентираното разбиране за взаимоотношението между човешката дейност и унищожаването на околната среда. „Приватизацията“ на глобалната политика на околната среда се приема като процес, който подкопава установени, държавноцентристки модели на демократичната отчетност в глобалното управление и насърчава дерегулаторния дневен ред, който служи за отслабване на трансформиращата сила на глобалното екологично движение (Стевис и Асето, 2001).

Подчертаването на тенденциите към ЧУОС е промяна в отношението и стратегията в корпоративния сектор през последните двадесет години<sup>11</sup>. През 70-те и началото на 80-те години корпоративният отклик на въпросите, свързани с околната среда, е предимно враждебен и се изразява най-вече в неохотно адаптиране. Докато голяма част от компаниите продължават да реагират по подобен начин, през 80-те години на миналия век започва да се наблюдава появата на нов отклик, основан на проактивната и системна интеграция на екологичните цели в корпоративната стратегия. Много корпорации, като не успяват да противодействат на законите за околната среда и се сблъскват с променящото се потребителско отношение, започват да развиват стратегии за системно управление на околната среда. Разработвайки мениджърски подходи, свързани с екологичната модернизация<sup>12</sup>, корпоративните лидери приемат идеята, че корпоративният екологизъм може да насърчи печеливши решения, които спомагат за развитието на бизнеса и интересите във връзка с околната среда (Портър и Ван дер Линде, 1995). Практическа демонстрация на това е, че корпорациите все по-активно се включват в международните политически процеси, като се стремят не просто да блокират екологичните инициативи, а да ги формират и да им повлияят.

<sup>10</sup> Подобни опасения са посочени и в Неул, 2001.

<sup>11</sup> По въпроса за промяната в корпоративното отношение вж. Фишер и Шот, 1993, както и Пиасеки, 1995.

<sup>12</sup> По въпросите на екологичната модернизация вж. Уейл, 1992.



Корпоративните усилия да оказват влияние по въпросите на околната среда стават видими на срещата в Рио за земята през 1992 г. Независими фирми и организации като Световният бизнес съвет за устойчиво развитие и Международната търговска палата лобират пред делегатите и прокарват идеята за партньорство между частния сектор, екоактивистите и международната общност в търсенето на решения по проблемите на околната среда. Като поставиха на преден план дефинирането на понятието „устойчиво развитие“ по начин, целящ да се уталожат опасенията, свързани с околната среда и бизнеса, Световният бизнес съвет за устойчиво развитие и Международната търговска палата съвместно изготвиха подробен план за по-пазарно ориентиран и саморегулиращ се модел на глобално управление на околната среда (Вж. Шмидхайни, 1992, Еден, 1994).

Идеите, на които се основават бизнес тълкуванията за устойчивото развитие, се базират на тезата, че ако пазарите бъдат оставени на своя собствена ход на развитие, имат способността да се саморегулират. Управлението на околната среда е естествен резултат от пазарния процес и само в крайни случаи изисква намесата от страна на държавата за налагане на регулаторни режими. При нормални обстоятелства производителите биха включили проблемите на околната среда в дейността си, в случай че потребителите оценяват екологичната устойчивост. Това би позволило на ценовия механизъм да установи оптималното ниво на инвестиции в дейности, насочени към опазването на околната среда.

Тези идеи са навлезли в практиката на ЧУОС по редица начини. Към днешна дата сериите на стандарта ISO 14000 представляват най-систематичното усилие за прилагане на принципите на саморегулирането. Те се основават на идеята, че корпорациите могат да договорят редица принципи и указания, които уреждат управлението на околната среда, без да са необходими външни, спонсорирани от държавата механизми на изпълнение. В областта на климатичните промени, където процесите на международното договаряне се базират на необходимостта от поставяне на цели за намаляване на емисиите, глобалните фирми успешно лобират пред правителствата за включване на по-гъвкави механизми за въвеждане на системи за търговия

на емисии, които в момента се разработват от бизнес организациите.

Критиците обаче оспорват, че този вид бизнес тълкуване на устойчивото развитие и управлението на околната среда излага на риск постиженията на екологичните движения в създаването на политическа програма по международните въпроси, свързани с околната среда. Създава се впечатлението, че като свързват политиките на околната среда със самоуправляващия се икономически дневен ред, представителите на частния сектор насърчават управленската перспектива по въпросите на глобалната околна среда, която възпира по-радикалната критика на световната икономика като източник на екологичната криза. От тази гледна точка появата на ЧУОС представлява промяна в основните идеологически принципи на политиката по околната среда в посока на корпоративната концепция за държавните пазарни взаимоотношения (Чатерджи и Фингър, 1994)<sup>13</sup>.

Подобен род критика със сигурност провокира много въпроси и предоставя полезен коректив по отношение на вярата в самооздравителната способност на световните пазари. Те пораждат основни изследователски въпроси, които разглеждат частния сектор като част от по-широка глобална рамка на доминиране, основаваща се на комбинация от икономическа мощ и идеологически превес. Неограмшианските подходи и международната политикономия например възприемат идеята за глобалния хегемонен ред, обхващащ елита на мултинационалните корпорации, държавните агенции, гражданското общество и академичните среди, които легитимират специфичен модел на глобална политическо-икономическа организация и маргинализират алтернативни политически идеологии. Частното управление явно е удобно за неограмшианския аргумент, че глобалната хегемония никога не е фиксирана в конкретно дружество, а непрекъснато е в процес на оспорване и реструктуриране на централните си сили. От тази гледна точка все по-нарастващото значение на частните форми на управление на околната среда предполага фокусиране на глобалните сили, които са в позиция на хегемония, върху модел на управление на околната среда, благодетелстващ режимите, които се ос-

<sup>13</sup> Вж. също *The Ecologist*, 1993.

новават на либерализиране на пазарите вместо на засилена регулация (Леви и Еган, 1990).

Въпреки това становището, че нарастващата значимост на ЧУОС представлява идеологическа промяна в глобалната политика по въпросите на околната среда, поставя два сериозни проблема: то рискува да преувеличи влиянието на бизнеса в определянето на глобалния дневен ред и да подцени континуитета на един фундаментално либерален консенсус, който е съхранен в глобалния дневен ред по въпросите за околната среда. По отношение ролята на фирмите трябва да се спомене, че частният сектор със сигурност е приел по-проактивна роля в глобалната политика на околната среда и неговите представители са мощни лобисти в международния процес на преговаряне. Участието на корпорациите обаче, продължава да се променя в значителна степен в зависимост от различните сектори и видовете бизнес организации и те са все още далеч от единна и идеологически постоянна програма. Докато международните политики за озона, климата и биоразнообразието продължават да демонстрират конфликти в бизнеса по отношение на целите и същността на глобалните регламенти за околната среда, аргументите на частния сектор по въпросите на околната среда ще продължават да са отслабени (Фокнър, 2001). Същевременно корпорациите често преследват противоречиви цели в търсене на начини да окажат влияние върху глобалното управление на околната среда. Глобалните фирми може да искат да постигнат хармонизиране на стандартите за околната среда, докато националните фирми продължават да им се противопоставят и макар по принцип да приветстват пазарно ориентирани регламенти, много фирми са приели успешно разпоредби за управление и контрол и често в техен икономически интерес е да запазят тези традиционни, държавно-центристки форми на управление.

Нещо повече – идеята, че се наблюдава промяна в идеологията на политиката по отношение на околната среда, може да подценява континуитета в либералната ориентация по отношение на глобалното управление на околната среда. Засилената позиция на частното управление несъмнено заздравява мястото на либералните идеи за самоуправление в политиката за околната среда, особено след срещата за земята в Рио през 1992 г. Но да предполагаме, че това

е фундаментална промяна в основните идеологически принципи на глобалното управление на околната среда, означава да омаловажим степента, до която институционализираните практики за опазването на околната среда отразяват либералните политически и икономически идеи. Както твърди Бернщайн (2001), възникването на „компромиса на либералния екологизъм“ през последните тридесет години се дължи не толкова на корпоративните усилия, а по-скоро на сходството на политическите идеи на водещите членове на държавно спонсорираните политически мрежи като ОИСР. Той твърди, че „не могат да се приписват на бизнес лобито било то формулирането на идеите за устойчивото развитие, било то особени заслуги за собствената си институционализация“ (Бернщайн, 2001, с. 15). Следователно по-подобаващо ще бъде да се разглежда ЧУОС като фактор, заздравяващ съществуващото господство на либералната философия за околната среда в международната политика, отколкото като фактор – причинител сам по себе си. Ако изобщо може да се забележи промяна в идеологията, тя по-скоро настъпва в рамките на либералната парадигма на глобалния екологизъм, като включва отдалечаване от идеала за свободния пазар по посока на управление на пазара от страна на големите фирми. Както изтъкват привържениците на икономическия либерализъм (вж. Хендерсън, 2001), глобалното определяне на стандарти от големите корпорации крие риск от изопачаване на свободните пазари и дискриминация спрямо по-слабите конкуренти, като по този начин облагодетелства интересите на големия бизнес и подрива класическия либерален идеал за равнопоставеност при икономическата конкуренция.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Частното управление се превърна в реалност в глобалната политика по въпросите на околната среда и много малко анализатори отричат този факт. Значимостта му за международните отношения обаче си остава спорна в съвременните дебати за глобализацията и международния ред. Има логични причини да предполагаме, че нарастването на частните лица, участващи в управлението на околната среда, показва продължаващо уронване капацитета на държавата, предоставяне на власт в ръцете на глобалното

гражданско общество и промяна в основните идеологически принципи на глобалното управление на околната среда.

По-подробен анализ на феномена на частното управление обаче разкрива по-сложните връзки, които съществуват между „приватизацията“ на управлението на околната среда и промяната във взаимоотношенията между фирми, държави и глобалното гражданско общество. Новата програма в глобалното управление се определя от сложната публично-частна връзка, при която частните и публичните организации работят ръка за ръка, за да определят повторно параметрите на глобалното творене на политиката. Екологичните активистки групи играят все по-голяма роля при разработването на глобалните програми и при оказването на натиск върху частния сектор с цел да го подтикнат към определени действия, но тяхното участие в частното управление служи също и за промяна на ролята и идентичността им като неправителствени представители. ЧУОС не само заздравява преобладаващата либерална парадигма в идеологичната рамка, съдържаща се в програмата за глобалната околна среда, но и насърчава модел на световно самоуправление, което е в полза на интересите на мощните мултинационални компании.

Това поставя редица въпроси, които би трябвало да са в същината на бъдещите изследвания по въпросите на ЧУОС в международните отношения. Първо, ако нарастващото влияние на механизмите на частното управление не предполага директна промяна в баланса на силите в ущърб на държавите и в полза на фирмите, а по-сложна взаимозависимост между частните и публичните участници, публично-частната комбинация в управлението на околната среда трябва да заеме по-централно място в изследванията на международната политика по въпросите на околната среда. Второ, предвид дейното участие на неправителствените организации в частното управление, е необходимо да разгледаме по-внимателно начините, по които представителите на глобалните граждански общества се присъединяват към усилията за самоуправление и как това променя ролята и влиянието им върху глобалните политики за околната среда. Трето, ако частното управление е склонно да насърчава конкретен международен либерален консенсус във връзка с управлението на околната среда, който заздравява позицията на мултинационалните компании, ние трябва да обърнем по-подробно внимание на непрекъснатите процеси по преосмисляне на легитимността на публичните и частните представители в глобалното управление на околната среда.

## ЛИТЕРАТУРА

- Bail, Ch., R. Falkner, and H. Marquard, eds. (2002), *The Cartagena Protocol on Biosafety: Reconciling Trade in Biotechnology with Environment and Development?* London: RIIA/Earthscan.
- Bendell, J., ed. (2000), *Terms of Endearment: Business, NGOs and Sustainable Development*. Sheffield: Greenleaf Publishing.
- Bernstein, S. (2001), *The Compromise of Liberal Environmentalism*. New York: Columbia University Press.
- Braithwaite, J., and P. Drahos (2000), *Global Business Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cascio, J., G. Woodside, and P. Mitchell (1996), *ISO 14000 Guide: The New International Environmental Management Standards*. New York: McGraw-Hill.
- Chatterjee, P., and M. Finger (1994), *The Earth Brokers. Power, Politics and World Development*. London: Routledge.
- Clapp, J. (1998), The Privatization of Global Environmental Governance: ISO 14000 and the Developing World. *Global Governance* 4 (3): 295-316.
- Cox, R. W. (1987), *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press.
- Cutler, A. C., V. Haufler, and T. Porter, eds. (1999), *Private Authority and International Affairs*. Albany: State University of New York Press.
- Dryzek, J. S. (1987), *Rational Ecology: Environment and Political Economy*. Oxford: Basil Blackwell.
- Eden, S. E. (1994), Using Sustainable Development: The Business Case. *Global Environmental Change* 4 (2): 160-167.
- Evans, P. (1997), The Eclipse of the State? Reactions on Stateness in an Era of Globalization. *World Politics* 50 (1): 62-87.
- Falkner, R. (2000), Regulating Biotech Trade: The Cartagena Protocol on Biosafety. *International Affairs* 76 (2): 299-313.
- \_\_\_\_\_. 2001. Business Conflict and U.S. International Environmental Policy: Ozone, Climate, and Biodiversity. In *The*

- Environment, International Relations, and U.S. Foreign Policy*, edited by Paul G. Harris, 157-177. Washington DC: Georgetown University Press.
- Fisher, K., and J. Schot, eds. (1993), *Environmental Strategies for Industry*. Washington DC: Island Press.
- Garcia-Johnson, R. (2000), *Exporting Environmentalism: US Multinational Chemical Corporations in Brazil and Mexico*. Cambridge: MIT Press.
- Gill, S., ed. (1993), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gleckman, H., and R. Krut (1996), Neither International nor Standard: The Limits of ISO 14001 as an Instrument of Global Corporate Environmental Management. *Greener Management International* 14: 111-124.
- Haufler, V. (1995), Crossing the Boundaries between Public and Private: International Regimes and Non-State Actors. In *Regime Theory and International Relations*, edited by Volker Rittberger, 94-111. Oxford: Clarendon Press.
- \_\_\_\_\_. 2001. *A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation in a Global Economy*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Henderson, D. (2001), *Misguided Virtue: False Notions of Corporate Social Responsibility*. Hobart Paper No. 142. London: Institute of Economic Affairs.
- Hertz, N. (2001), *The Silent Takeover: Global Capitalism and the Death of Democracy*. London: William Heinemann.
- Humphreys, D. (1996), *Forest Politics: The Evolution of International Cooperation*. London: Earthscan.
- Jordan, A. (1994), Financing the UNCED Agenda: The Controversy over Additionality. *Environment* 36 (3): 16-34.
- Julius, DeAnne S. (1990), *Global Companies and Public Policy: The Growing Challenge of Foreign Direct Investment*. London: Pinter.
- Keohane, R. O. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Klein, N. (1999), *No Logo: Taking Aim at the Brand Bullies*. New York: Picador.
- Levy, D. L. (1997), Business and International Environmental Treaties: Ozone Depletion and Climate Change. *California Management Review* 39 (3): 54-71
- Levy, D. L., and D. Egan (1998), Capital Contests: National and Transnational Channels of Corporate Influence on the Climate Change Negotiations. *Politics and Society* 26 (3): 337-361.
- Lipschutz, R. D. (1996), *Global Civil Society and Global Environmental Governance: The Politics of Nature from Place to Planet*. Albany: State University of New York Press.
- Newell, P. (2001), Environmental NGOs, TNCs, and the Question of Governance. In *The International Political Economy of the Environment*, edited by Dimitris Stevis and Valerie J. Assetto, 85-107. Boulder: Lynne Rienner.
- O'Brien, R., et al. (2000), *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ohmae, K. (1995), *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economics*. London: HarperCollins.
- Piasecki, B. (1995), *Corporate Environmental Strategy: The Avalanche of Change since Bhopal*. New York: John Wiley & Sons.
- Porter, M. E., and Claas van der Linde (1995), Green and Competitive: Ending the Stalemate. *Harvard Business Review* 73 (5): 120-133.
- Rosenau, J. N. (1990), *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press.
- Rosenau, J. N., and E.-O. Czempiel, eds. (1992), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schmidheiny, S. (1992), *Changing Course: A Global Business Perspective on Development and the Environment*. Cambridge: MIT Press.
- Schmidt, V. A. (1995), The New World Order, Incorporated: The Rise of Business and the Decline of the Nation-State. *Dædalus* 124 (2): 75-106.
- Stevis, D. and V. J. Assetto (2001), Introduction: Problems and Solutions in the International Political Economy of the Environment. In *The International Political Economy of the Environment*, edited by Dimitris Stevis and Valerie J. Assetto, 1-12. Boulder: Lynne Rienner.
- Strange, S. (1996), *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The Ecologist (1993), *Whose Common Future? Reclaiming the Commons*. Philadelphia: New Society Publishers.
- Wapner, P. (1997), Governance in Global Civil Society. In *Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience*, edited by Oran R. Young, 65-84. Cambridge: MIT Press.
- \_\_\_\_\_. (1996), *Environmental Activism and World Civic Politics*. Albany: State University of New York Press.
- Weale, A. (1992), *The New Politics of Pollution*. Manchester: Manchester University Press.