

# Kritische Theorie en Globalisering. Op weg naar een beter begrip van Multi-Level Governance

Wouter De Vriendt

Aspirant FWO-Vlaanderen verbonden aan de Vakgroep Politieke Wetenschappen  
van de Vrije Universiteit Brussel

## I. Inleiding

Bestaand onderzoek omtrent veranderende beleidsvoorwaarden en *multi-level governance* (MLG) vormt de aanleiding voor dit artikel. De politiek-wetenschappelijke literatuur richt zich hoe langer hoe meer op het MLG-fenomeen en binnen het veld vallen dan ook de eerste contouren te onderscheiden van een afzonderlijke discipline met een eigen object en een eigen methodologie. Sociale wetenschappers zijn volop bezig de aan de gang zijnde ontwikkelingen inzake beleidsomgeving en *governance* in te schatten en te begrijpen. Vandaag lijkt een gedegen analyse en begrip van beleid onmogelijk zonder rekening te houden met de MLG-omgeving waarin beleid vorm krijgt<sup>1</sup>. Het besef groeit dat elk beleidsniveau deel uitmaakt van een groter geheel dat beperkingen en opportuniteiten creëert. Meestal richt men zich nogal beschrijvend op de Europese beleidsomgeving, waarvan verondersteld wordt dat deze gekenmerkt wordt door drie niveaus: een *first level* (supra- of internationaal), een *second level* (nationaal) en een *third level* (sub-

<sup>1</sup> Ik wil de volgende personen bedanken voor hun commentaar en suggesties tijdens de voorbereiding van dit artikel: Bruno Coppieters, Kris Deschouwer, Gustaaf Geeraerts, Theo Jans, Patrick Stouthuysen en vier anonieme referenten.

De in dit kader meest relevante bronnen aangaande multi-level governance zijn SAND, I., *Understanding the new Forms of Governance: Mutually Interdependent, Reflexive, Destabilised and Competing Institutions*, *European Law Journal*, 4, 1998, p. 271-293; SOLDATOS, P., *An Explanatory Framework for the Study of Federated states as Foreign-policy Actors*, pp. 34-53, in MICHELMANN, H.J., SOLDATOS, P. (Eds.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, 1990; KEATING, M., *Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies*, *Regional and Federal Studies*, 9, 1999, p. 1-16; HOCKING, B., *Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments*, *Regional and Federal Studies*, 9, 1999, p. 17-39; MIDGAARD, K., *Consensus, Majority Decisions, Power and Autonomy. Fragments Related to the European Union*, *Arena Working Paper*, 10, 1998; MARKS, G., *Structural Policy in the European Community*, pp. 191-224, in SBRAGIA, A.M. (Ed.), *Euro-Politics. Institutions and Policymaking in the 'New' European Community*, Washington: The Brookings Institute, 1992; MARKS, G., *An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance*, *Regional and Federal Studies*, 6, 1996, p. 30-38; JEFFERY, C., *Conclusions: Sub-National Authorities and 'European Domestic Policy'*, *Regional and Federal Studies*, 6, 1996, p. 204-219; EGEBERG, M. & TRONDAL, J., *An Organization Theory Perspective on Multi-Level Governance in the EU: the Case of the EEA as a Form of Affiliation*, *Arena Working Paper*, 21, 1997; JOHN, P., McATEER, M., *Sub-National Institutions and the New European Governance: Local Authority Lobbying Strategies for the IGC*, *Regional and Federal Studies*, 8, 1998, p. 104-123.

nationaal). Nieuw is dat MLG-analyse bij de studie van deze niveaus steeds vertrekt vanuit de totaliteit en interactie met de andere niveaus. Het reguleringsvermogen van overheden is niet langer autonoom, maar dient rekening te houden met de bestaande interdependenties.

Uitgangspunt van de MLG-filosofie is dat de centrale staat niet langer vanzelfsprekend het laatste woord heeft en zich veel minder dan vroeger op haar hiërarchische autoriteit kan beroepen. First level en third level politics zijn belangrijker geworden en leggen een groter gewicht in de schaal dan voorheen. De manier van interactie tussen de beleidsomgevingen is tevens veranderd : in plaats van het doen gelden van hiërarchie zijn nu vooral coördinatie, coöperatie en competitie veel gebruikte interactiepatronen. Deze verandering is duidelijk kwalitatief : een evolutie van hiërarchische structuren naar *functional and mutual interdependence combined with relative autonomy (in a functional sense)*<sup>2</sup>. De mate van stabiliteit en institutionalisering van deze nieuwe interactiepatronen is niet gegeven, maar voorwerp van onderzoek. Zo spelen functionele netwerken tussen de niveaus misschien wel een grotere rol dan de louter institutionele kanalen. Governance wordt dan ook beschouwd als een dynamisch proces langs weinig gestandaardiseerde procedures en langs instituties die ten gevolge van de flexibele beleidsomgeving in toenemende mate instabiel zijn. De verschillende beleidsniveaus worden niet langer enkel en alleen in institutionele termen geconceptualiseerd. Belangengroepen en randpolitieke actoren zoals vakbonden, bedrijven en media worden door de MLG-onderzoekers op hetzelfde niveau als de meer traditionele beleidsinstellingen geplaatst.

Inzake deze evoluties en veranderingen, suggereert voorliggend artikel de relevantie van de hedendaagse globaliseringprocessen en de dringende noodzaak één en ander op theoretisch gefundeerde wijze aan te pakken. Op basis van Kritische Theorie, een stroming behorende tot de discipline van de Internationale Politieke Economie, en via fundamentele metatheoretische reflectie wordt de aandacht gevestigd op enkele niet zo voor de hand liggende denk- en onderzoekspistes. Concreet zal in het onderstaande worden aangetoond waarom de uitwerking van het verband tussen globalisering en governance ons kan helpen om de zonet besproken evoluties beter te begrijpen. Multi-level governance wordt aldus beschouwd als een afhankelijke variabele en niet als een onafhankelijke variabele zoals meestal het geval is wanneer voor beleidsuitkomsten verklaringen worden gezocht. Het spreekt voor zich dat eerst en vooral moet worden omschreven wat het begrip 'globalisering' precies inhoudt. Pas na een afdoende conceptualisatie kan 'globalisering' operationeel worden aangewend. Kritische Theorie is ons theoretische kader waarbinnen we deze taken op een verantwoorde manier tot een goed einde hopen te brengen. Het globale onderzoek kan beoordeeld worden naargelang we er in slagen aan te geven dat Kritische Theorie en globalisering wel degelijk belangrijke begrippen zijn voor verder onderzoek

<sup>2</sup> SAND, I., Understanding the new Forms of Governance : Mutually Interdependent, Reflexive, Destabilised and Competing Institutions, *European Law Journal*, 4, 1998, p. 285.

aangaande evoluties in governance. Niettegenstaande de gevolgde strategie niet onmiddellijk tot empirisch succes bijdraagt, hopen we het bestaande onderzoek naar governance te verrijken door het stellen van weinig gestelde vragen en voorzichtig aan te geven in welke richting de antwoorden kunnen worden gezocht.

In de volgende sectie, *sectie twee*, plaatsen we globalisering in theoretisch perspectief. De theoretisering wordt logisch opgebouwd. We vertrekken vanuit eerder traditionele visies op globalisering (het neorealisme en liberaal-pluralisme) om daarna aansluiting te vinden bij Kritische Theorie via het werk van James N. Rosenau. Deze oorspronkelijk liberaal geïnspireerde theoreticus probeert het pluralisme te verrijken met neogramsciaans getinte concepten en ideeën. *Sectie drie* vormt het zwaartepunt van het artikel. In een drietal stappen ondernemen we een poging om globalisering op Kritisch Theoretische manier te conceptualiseren. Ten eerste geven we een woordje uitleg bij de ontologische en andere meta-theoretische achtergronden van Kritische Theorie. Ten tweede bespreken we de economische mechanismen die verondersteld worden aan de basis te liggen van het globaliseringfenomeen. Ten derde, en ten laatste, analyseren we de relatie tussen globalisering enerzijds en governance en MLG anderzijds. *Sectie vier* is het logische vervolg op dit laatste onderdeel. We gaan een stapje verder en bespreken Kritisch Theoretisch georiënteerd onderzoek naar één welbepaald niveau van multi-level governance: het sub-statelijke niveau van de stad. We zien dat de stad het evidente onderzoeksterrein is om enkele van de voorgaande theoretische concepten praktisch te verduidelijken. *Sectie vijftien* slotte, kijkt vooruit naar eventueel verder onderzoek en stelt dat een globale kijk op governance de macro-aanpak van Kritische Theorie dient te combineren met de preciezere meso-aanpak van de gespecialiseerde MLG-benadering. In die zin wordt gewezen op de parallellen tussen het werk van Robert Cox, één van de voornaamste Kritische theoretici, en het onderzoek van Thomas Christiansen, een auteur uit de multi-level governance traditie.

## II. Het neorealisme en het liberaal-pluralisme in het globaliseringdebat

Het gebruik van een concept als globalisering impliceert de noodzaak van een diepgaande begripsafbakening. De manier waarop we 'globalisering' invullen en afbakenen, hangt af van een keuze die we maken. Het concept is immers meerduidig en allesbehalve evident. Een welbepaald theoretisch kader is dan ook een *conditio sine qua non* voor gefundeerd en verantwoord onderzoek. Wij doen hiervoor een beroep op een specifieke stroming binnen de Internationale Politieke Economie (IPE): de neo-gramsciaans<sup>3</sup> geïnspireerde Kritische Theorie. Dit neemt niet weg dat ook eerder traditionele stromingen, zoals het neorealisme en het liberaal-pluralisme, binnen het veld van de IPE een eigen visie hebben ontwikkeld. Beide tradities hoopten hiermee hun stempel te drukken op het globaliseringdebat. We zullen zien dat hen dit niet echt gelukt is, hoewel hun bijdragen waardevol zijn

<sup>3</sup> Kritische Theorie wijst op een aantal politieke en beleidspolitieke consequenties van de hedendaagse globaliseringsprocessen. Haar analyse is neogramsciaans in de zin dat, in navolging van Antonio Gramsci, een vitaal onderscheid wordt gemaakt tussen suprematie en hegemonie (zie sectie 3.3).

als aanloop naar het werk van James N. Rosenau en, uiteindelijk, de Kritisch Theoretische bijdragen zelf.

Als afstammeling van de roemrijke realistische traditie, is het neorealisme het aan zichzelf verplicht om geen nieuw verschijnsel onverklaard te laten. Ook het globaliseringverhaal wordt onderzocht, maar we kunnen gerust stellen dat de poging om globalisering te conceptualiseren, mislukt. Een auteur als Robert Gilpin observeert weliswaar grootschalige economische ontwikkelingen, maar ontkent dat hiermee politieke veranderingen gepaard gaan. Inzake statelijk gedrag ziet hij een evolutie van competitiedrang naar transnationale samenwerking. Deze samenwerking, zo stelt Gilpin, zien staten vooral als een middel om hun belangen in een veranderde globale context te blijven behartigen. Staten behouden hun definiërende identiteit van belangrijkste soevereine, egoïstische actoren in de internationale politiek. Conform de realistische traditie wordt de nadruk gelegd op de continuïteit van het statensysteem. De fundamenten van de internationale politiek worden door globalisering niet aangetast<sup>4</sup>.

Het liberaal-pluralisme van vooral Robert O. Keohane en Joseph Nye stelt globalisering gelijk aan complexe interdependentie. De wereld wordt er niet eenvoudiger op en beleidsvraagstukken zoals het milieu, migratie, aids, drugs-handel of monetaire crisissen, die niet langer door de afzonderlijke natiestaat kunnen worden opgelost, worden nu op de internationale agenda geplaatst. Niet-statelijke actoren die zich met dergelijke vraagstukken bezighouden, treden op de voorgrond en krijgen een grotere inbreng in de internationale politiek<sup>5</sup>. Het liberaal-pluralisme ziet in het globaliseringverschijnsel vooral de bevestiging van haar multi-actorenmodel. Staten zijn niet de enige relevante actoren. Sub-nationale, transnationale en internationale groepen of organisaties worden belangrijker. Hoewel deze liberaal-pluralistische analyse correct is, volstaat zij niet. Straks zullen we zien dat globalisering méér is dan louter een kwantitatieve intensifiëring van interdependentie. Bovendien lijdt de liberaal-pluralistische benadering onder een te grote drang naar descriptie en inclusiviteit. De mechanismen en structuren die globalisering voortdrijven en het precies als een nieuw fenomeen onderscheiden, worden niet behandeld. Globalisering betekent dus zeker en vast interdependentie, maar vooral ook veel meer. Een oorspronkelijk liberaal-pluralistische auteur als James N. Rosenau laat zich in zijn onderzoek dan ook meer en meer door Kritisch Theoretisch geïnspireerde filosofieën leiden. In de laatste jaren resulteerde dit in enkele interessante publicaties die beide tradities – het liberaal-pluralisme en Kritische Theorie – met elkaar trachtten te verenigen.

James N. Rosenau is inderdaad een auteur die niet makkelijk te categoriseren valt. Wanneer Rosenau spreekt over globalisering en governance, beroept deze van

<sup>4</sup> GILPIN, R., *The Political Economy of International Relations*, Princeton : Princeton University Press, 1987.

<sup>5</sup> KEOHANE, R., NYE, J., *Power and Interdependence*, London : Scott & Foresman, 2<sup>nd</sup> ed., 1989. KEOHANE, R., *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton : Princeton University Press, 1984.

*Kritische Theorie en Globalisering. Op weg naar een beter begrip van Multi-Level Governance*

oorsprong liberaal-pluralistische auteur zich op verschillende neogramsciaanse elementen. Nochtans zien we dat hij er slechts gedeeltelijk in slaagt om beide visies met elkaar in overeenstemming te brengen. In zijn *Turbulence in World Politics* (1990)<sup>6</sup> wijst hij op de opgang van niet-statelijke actoren onder druk van een toenemende transnationale problematiek. De klassieke *state-centric world* verliest aan beleids capaciteit en een *multi-centric world* splitst zich af, bestaande uit een bonte verzameling van relatief autonome actoren zoals multinationals, sociale bewegingen, maar ook transnationale en sub-nationale overheden. Hoewel vele van deze actoren geen formele autoriteit hebben, reguleren zij op effectieve wijze welbepaalde activiteitssferen. Rosenau spreekt van *governance without government*, een concept dat hij in 1992 introduceert als antwoord op de (retorische) realistische vraagstelling *can there be governance without government*. Later gebruikt hij het concept *Frontier* om de totale politieke ruimte aan te duiden, en differentieert deze in verschillende *spheres of authority* (SOA's). De *established SOA's* zijn de oude autoriteitssferen uit het klassieke statensysteem, terwijl de *accomodative SOA's* de nieuwe 'governance without government'-sferen omvatten. Wat zijn nu de reguleringsmechanismen van deze laatste categorie? In tegenstelling tot de klassieke SOA's beroepen de 'accomodative' autoriteitssferen zich op niet-formele controle. Dit betekent dat zij controleren door het *bottom up* proberen te verkrijgen van de *consent of the governed*<sup>7</sup>. Voorts is belangrijk dat Rosenau in zijn latere werk expliciet het verband legt tussen globalisering en het ontstaan van de nieuwe autoriteitssferen. De dynamiek van globalisering noopt niet alleen tot samenwerking tussen statelijke en niet-statelijke actoren, maar ook tot samenwerking tussen de klassieke natiestaat en sub-nationale overheden zoals steden<sup>8</sup>. Het verwantschap van Rosenau's werk met onderzoek verricht naar MLG is evident.

Een laatste relevant element is neogramsciaans getint. Rosenau wijst niet alleen op globalisering, maar evenzeer op *lokalisering*, waarmee hij bedoelt dat de maatschappelijke structuren, de lokale inplanting van het globaliseringfenomeen, belangrijk blijft en niet uit het oog mag worden verloren. Rosenau gaat in dit verband te leen bij Karel Polanyi en diens *The Great Transformation* (1944)<sup>9</sup>, waarin deze aandacht besteedt aan het tijdens het interbellum terugdringen van het in de 19<sup>e</sup> eeuw zo dominante vrije marktdenken. Polanyi wees toen op een zekere dialectiek: het marktdenken erodeerde de sociale structuren, van waaruit na verloop van tijd een tegengestelde beweging of *countermovement* op gang kwam die het herstel van de redistributieve mechanismen eiste. Rosenau houdt rekening met een herhaling van dit fenomeen.

Cruciaal blijft vooral dat hij globalisering beschouwt als een belangrijke, niet te verwaarlozen explanans van bepaalde recente, ingrijpende veranderingen op het

<sup>6</sup> ROSENAU, J.N., *Turbulence in World Politics. A Theory of Change and Continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

<sup>7</sup> ROSENAU, J.N., *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997, p. 152.

<sup>8</sup> ROSENAU, J.N., *ibid.*, p. 162-165.

<sup>9</sup> POLANYI, K., *The Great Transformation*, Boston: Beacon Press, 1944, 1964 (5<sup>th</sup> ed.).

vlak van governance. Het probleem is echter dat een afgebakende conceptualisatie van globalisering ontbreekt. Hij laat zich een beetje meeslepen door weinig-zeggende omschrijvingen die het vooral hebben over de opkomst van de informatiemaatschappij en transnationale of *global interdependence issues*.<sup>10</sup> Rosenau vertelt ons te weinig over het kwalitatief specifieke van het globaliseringproces en over de essentiële economische processen die globalisering vorm geven. Hij slaagt er met andere woorden niet in om het belangrijke van het bijkomstige te onderscheiden. Net zoals zijn liberale voorgangers, ontbreekt op het cruciale moment doorgedreven theoretisering. In de volgende sectie zal duidelijk worden welke de meerwaarde is die Kritische Theorie op dit vlak te bieden heeft.

### III. Kritische theorie als theoretisch kader

Kritische Theorie biedt volgens ons het rijkste perspectief op globalisering en governance. Globalisering is haar belangrijkste onderzoeksobject en veranderingen zowel op economisch als op politiek vlak staan centraal. We zullen argumenteren dat Kritische Theorie globalisering niet alleen op afdoende wijze conceptualiseert, maar ook aangeeft welke haar implicaties zijn op het vlak van governance. Kritische Theorie draagt dus niet alleen bij tot een beter begrip van globalisering, maar evenzeer tot een groter inzicht in de hedendaagse evoluties van governance. Uiteraard is het niet zo dat Kritische Theorie de MLG-realiteit in dezelfde mate doorgrondt als de gespecialiseerde MLG-literatuur. Kritische auteurs zijn zich meestal niet bewust van het specifieke karakter van een MLG-beleidsomgeving. Derhalve is het allerminst de bedoeling om Kritische Theorie als exclusief onderzoekskader naar voor te schuiven. Onze ambitie ligt veeleer in het aangeven welke mogelijke meerwaarde zij biedt.

#### A. Metatheoretische achtergronden

Laten we onze aandacht vestigen op een aantal uitgangspunten van Kritisch Theoretisch onderzoek. We zullen zien dat Kritische Theorie goed gewapend lijkt om een dynamisch en veranderlijk onderwerp als globalisering aan te pakken. Op ontologisch vlak is het duidelijk dat het productieproces in de analyse centraal staat. Het productieproces creëert de materiële basis voor alle sociale bestaansvormen: de wijze waarop de menselijke inspanningen in het productieproces worden georganiseerd, heeft zijn invloed op alle andere aspecten van het sociale leven. Hiermee wordt echter niet gezegd dat ideeën en ideologie geen rol spelen. Kritische Theorie kan niet worden afgedaan als een zoveelste materialistisch-objectivistisch, marxistisch geïnspireerd derivaat<sup>11</sup>. Haar methode is holistisch, wat niet betekent dat Kritische Theorie zich exclusief op structuren richt en actoren verwaarloost. Toch is de *scope* duidelijk grootschalig en geschikt voor onderzoek naar brede processen zoals bijvoorbeeld globalisering. Wanneer we over globalisering spreken, spreken we over *verandering*. Globalisering is immers een

<sup>10</sup> ROSENAU, J.N., *ibid.*, p. 155.

<sup>11</sup> COX, R.W., *Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History*, New York: Columbia University Press, 1987, p. 96-97.

proces dat *beweegt*, het is allesbehalve een statisch gegeven. In navolging van Emanuel Adler kunnen we stellen dat het nuttiger is om zogenaamde *theories of becoming* in plaats van *theories of being* te gebruiken<sup>12</sup>.

Robert Cox, misschien wel de meest invloedrijke Kritische theoreticus, onderscheidt Kritische Theorie van *problem-solving theories*<sup>13</sup>. Deze laatste beschouwen de bestaande instituties en machtsverhoudingen als het gegeven kader waarbinnen problemen worden aangepakt. De bestaande situatie wordt als dwingend ervaren en problemen dienen opgelost te worden met als enig doel de *gegeven* en *bestaande* instituties en machtsverhoudingen opnieuw zo vlot mogelijk te laten functioneren. Alle variabelen buiten dit dominante kader worden door problem-solving theorieën geabstraheerd. Het vanzelfsprekende probleem met zo'n *ceteris paribus*-clausule stelt zich wanneer bepaalde parameters, niettegenstaande hun abstractie, in realiteit variabel zijn of worden. Problem-solving theorieën staan machteloos ten aanzien van dergelijke veranderingen. Kritische Theorie hanteert daarentegen een open benadering en houdt rekening met verandering, ontwikkeling en evoluerende ideeënconfiguraties. Binnen Kritische Theorie neemt de geschiedenis dan ook een heel belangrijke plaats in. Concreet beschouwt Kritische Theorie een bepaald fenomeen (bijvoorbeeld : MLG) zoals het geformuleerd en gedefinieerd wordt binnen de grenzen van een bepaald dominant kader. Dit fenomeen wordt vervolgens, conform het holisme, geproblematiseerd en in een breder perspectief geplaatst (bijvoorbeeld : de bredere globaliseringrealiteit). Het kader waarin een fenomeen tot stand komt, wordt altijd expliciet in vraag gesteld : *[t]heory is always for someone and for some purpose*<sup>14</sup>.

Zo kan het heel relevant zijn de politiek-normatieve achtergronden van een fenomeen als MLG te analyseren. Wat is het verband met het grotere globaliseringgeheel ? Wat zijn de normatieve ideeën aan de basis van zowel globalisering als MLG ? Hoe stond men vroeger tegenover deze ideeën, hebben deze ideeën zich gewijzigd ? Dergelijke relevante vragen kunnen slechts worden beantwoord via een brede, theoretisch verantwoorde benadering. De holistische methode van de Kritische Theorie sluit zeer goed aan bij onze onderzoeksdoelstelling. De hierboven besproken methode van de Kritische Theorie is in principe op eender welk fenomeen toepasbaar, maar onmiddellijk zal blijken dat binnen het meer substantiële Kritische onderzoek net globalisering als causale realiteit heel wat aandacht krijgt.

<sup>12</sup> ADLER, E., *Cognitive Evolution : A Dynamic Approach for the Study of International Relations and Their Progress*, pp. 43-88, in ADLER, E., CRAWFORD, B. (Eds.), *Progress in Postwar International Relations*, New York : Columbia University Press, 1993.

<sup>13</sup> COX, R.W., *Social Forces, States, and World Orders : Beyond International Relations Theory*, pp. 85-123, in COX, R.W., *Approaches to World Order*, Cambridge : Cambridge University Press, 1996, 1999 (2<sup>nd</sup> ed.).

<sup>14</sup> COX, R.W., *Social Forces, States, and World Orders : Beyond International Relations Theory*, pp. 85-123, in COX, R.W., *Approaches to World Order*, Cambridge : Cambridge University Press, 1996, 1999 (2<sup>nd</sup> ed.).

Kritische Theorie behoort als stroming tot de Internationale Politieke Economie. Het spreekt dan ook voor zich dat het overbruggen van de kloof tussen de politieke en de economische sfeer één van haar doelstellingen is. Volgens Björn Hettne richt Kritische Theorie zich *at overcoming the artificial distinctions between economic-political, on the one hand, and domestic-international, on the other*<sup>15</sup>. De globalisering van de wereldeconomie wordt gekoppeld aan de globale politieke processen waarbinnen deze plaatsvindt<sup>16</sup>. Kritische Theorie richt zich in haar analyse van globalisering zowel op het economische als op het politieke element. Twee aspecten zijn van fundamenteel belang: enerzijds de internationalisering van productie en financiekapitaal, en anderzijds de internationalisering van politieke autoriteit. Beide aspecten zijn uniek en tonen duidelijk aan dat globalisering ten opzichte van eerdere internationaliseringsbewegingen in de wereldeconomie kwalitatief verschillend is<sup>17</sup>.

### B. Economische processen

De economische herstructurering deed zich voor op het vlak van de productie en op het vlak van het financiekapitaal. Beide ondergingen een diepgaand proces van internationalisering.

In de jaren zeventig voltrok zich de overgang van een fordistische naar post-fordistische productiewijze, een proces dat gepaard ging met een complementaire ontwikkeling van de kapitaalmarkten. Laten we deze evolutie nauwkeurig ontleden. Een fundamentele oorzaak heeft te maken met de aard van de financiële markten. De jaren zeventig en haar oliecrisisen betekenen het einde van het controlerende en beschermende Bretton Woods-systeem. Voordien was kapitaal in overvloed beschikbaar, maar de twee oliecrisisen maken het een schaars goed en een machtig wapen in handen van de eigenaars. De macht van het financiekapitaal groeit en het onttrekt zich van zijn inferieure, vooral functionele relatie tegenover het productieproces.<sup>18</sup> Tegelijkertijd ziet men een transnationalisatie van de productie (waardoor mobiele kredieten noodzakelijk werden),

<sup>15</sup> HETTNE, B., Introduction: The International Political Economy of Transformation, pp. 2 in HETTNE, B. (Ed.), *International Political Economy. Understanding Global Disorder*, London: Zed Books, 1995.

<sup>16</sup> HETTNE, B., *ibid.*, p. 8.

<sup>17</sup> Tenzij anders vermeld, is onderstaande uiteenzetting gebaseerd op GILL, S., LAW, D., *The Global Political Economy. Perspectives, Problems and Policies*, London: Harvester, 1988; COX, R.W., *Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History*, New York: Columbia University Press, 1987; GILL, S. (Ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993; COX, R.W. (Ed.), *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 1999 (2<sup>nd</sup> ed.); GILL, S., *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

<sup>18</sup> Voordien diende kapitaal om handelsstromen vlot te laten verlopen en om operaties van transnationale firma's en overheden te financieren (binnen het strikt gecontroleerde Bretton Woods-systeem). Het fordisme werd ook nog gekenmerkt door massaproductie van gestandaardiseerde goederen, een consumptiebeleid, inkomensdistributie en algemene welvaartsverhoging. Het ruimtelijk kader bleef bij dit alles beperkt tot het territorium van de staat.



*Kritische Theorie en Globalisering. Op weg naar een beter begrip van Multi-Level Governance*

financiële innovaties (bijvoorbeeld de creatie van een markt van Eurodollars) en doorgedreven deregulering van de financiële markten (bijvoorbeeld het opheffen van kapitaalcontroles)<sup>19</sup>. Bovendien ontwikkelt de technologie zich als nooit tevoren en is vooral de vooruitgang op het vlak van communicatie en transport immens. Beide elementen (technologie en globale integratie van de markten) versterken elkaar: financiële actoren ontwikkelen voortdurend nieuwe informatie-technologieën en wie over de allernieuwste technologieën beschikt, staat competitief op de eerste rij. Afstand vervaagt tot iets onbeduidends: dankzij systemen als Nasdaq, Seaq en Globex worden de klassieke *trading floors* overbodig.

Het nettoresultaat van deze ontwikkelingen is dat het dagelijkse volume aan verhandeld kapitaal duizelingwekkende hoogten bereikt, de financiële sector de touwtjes in handen neemt en de controlecapaciteit vermindert. Hoewel kapitaal nog steeds nood heeft aan politieke organisatie en bescherming, groeit haar bewegingsvrijheid exponentieel. Maximaal rendement is het absolute streefdoel en de verhoogde mobiliteit zorgt ervoor dat kapitaal vooral naar staten vloeit waar flexibele en weinig belemmerende reguleringen van kracht zijn. De wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen staat en kapitaal is niet meer: terwijl staten nog steeds middelen nodig hebben om hun activiteiten te organiseren, kent de vrijheid van het kapitaal geen grenzen en kan het op eigen houtje beslissen in welke landen het al dan niet investeert. Op sociaal-economisch vlak zijn de gevolgen van deze ontwikkelingen welbekend: kleinere productie-units dienen tegemoet te komen aan een meer gedifferentieerde vraag, markten specialiseren zich, arbeidsvoorwaarden worden flexibel, de factor arbeid verzwakt tegenover deze van het kapitaal en de welvaartsstaat komt onder een alsmaar hogere druk te staan. De volgens Stephen Gill hardere arbeidsvoorwaarden doen hem besluiten dat er niet zozeer van een postfordistische, maar eerder *ultrafordistische* productiewijze sprake is<sup>20</sup>.

Gelet op deze ontwikkelingen, is het *kwalitatieve* onderscheid tussen globalisering en eerdere fazen in de wereldeconomie duidelijk (zowel ten opzichte van het fordisme als eerdere internationaliseringsgolven, bijvoorbeeld in de 19e eeuw). Eerder bleven de veranderingen immers beperkt tot een *kwantitatieve* intensifiëring van transnationale economische relaties en transacties. De aard en organisatie van de productie bleven in essentie dezelfde.

Behalve deze economische processen, duiden ook een aantal (beleids)politieke evoluties op het kwalitatief unieke karakter van globalisering. Kritische Theorie wijst er op dat globalisering een aantal politieke implicaties met zich meebrengt die vooral te maken hebben met de inter- en sub-nationalisering van politieke autoriteit. De consequenties van globalisering op het vlak van *governance* staan hier

<sup>19</sup> COX, R.W., *Global Perestroika*, pp. 296-313, in COX, R.W. (Ed.), *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 1999 (2<sup>nd</sup> ed.).

<sup>20</sup> GILL, S., *Theorizing the Interregnum: The Double Movement and Global Politics in the 1990's*, p. 76, in HETTNE, B., (Ed.), *International Political Economy. Understanding Global Disorder*. London, Zed Books, 1995.

centraal. In de volgende sectie gaan we dieper in op deze voor ons bijzonder relevante problematiek.

### C. Politieke processen

De internationalisering en verhoogde mobiliteit van financiekapitaal en productie betekenen dat bedrijven niet langer binnen een soeverein-nationaal gedefinieerd kader opereren. Productie wordt gelokaliseerd waar de beste voorwaarden te vinden zijn. Staten zien zich geconfronteerd met een onafhankelijk, vrij bewegend financiekapitaal dat voor haar ontplooiing zelf de ruimte kiest. Er ontstaat een competitieve strijd om het aantrekken van kapitaal. Om kapitaalsvlucht te vermijden, zit er voor de regeringen niets anders op dan zich te schikken naar de spiraal van competitie en socialisatie. Concreet betekent dat in de meeste gevallen een positief investeringsklimaat wordt aangeboden. Door het dreigen met een *investment-strike* verkrijgt kapitaal structurele macht waarmee staten kunnen worden gedisciplineerd<sup>21</sup>. Mondiale economische actoren en financiële markten zorgen ten koste van de klassieke Westfaliaanse statelijke macht voor een transnationalisering van autoriteit. Het politieke kader waarin deze niet-statelijke actoren een plaats hebben opgeëist en aan invloed gewonnen hebben, werd door globaliseringsprocessen gecreëerd<sup>22</sup>.

Kritische auteurs zoals Saskia Sassen, Robert Went, Robert Cox en Stephen Gill wijzen allen op de diepgaande impact van deze omwenteling. Sommigen suggereren het ontstaan van een economisch burgerschap met rechten voor de mondiale economische actoren<sup>23</sup>, terwijl anderen boudweg uitgaan van een dictatuur van de financiële markten<sup>24</sup>. De eerste stappen werden reeds gezet om deze nieuwe vorm van niet-statelijke autoriteit te conceptualiseren. De auteurs doen hiervoor een beroep op Antonio Gramsci (1971)<sup>25</sup> en stellen dat de nieuwe autoriteit niet zozeer op suprematie, dan wel op hegemonie steunt. Autoriteit wordt niet afgedwongen door het 'doen rollen van de spierballen', maar door het verwerven van de ideologische instemming van de subjecten (zie ook Rosenau's onderscheid tussen *governance* en *government*). Wanneer wordt aanschouwd hoe staten op rigoureuze manier hun economische activiteiten aan de eisen van de globale economie aanpassen, gewagen sommige auteurs van een reductie van de (economische) staat tot instrument. *[S]tates are becoming transmission belts from the global into the national economic sphere. Adjustment to global competitiveness is the new*

<sup>21</sup> GILL, S., LAW, D., Global Hegemony and the Structural Power of Capital, *International Studies Quarterly*, 33, 1989, p. 475-499.

<sup>22</sup> COLIJN, J., VERBEEK, B., Internationale Politieke Economie : herijking van de studie naar internationale politiek ?, *Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, 27, 2000, p. 26.

<sup>23</sup> SASSEN, S., Globalisering. Over Mobiliteit van Geld, Mensen en Informatie, Amsterdam : Van Gennep, 1999, p. 44.

<sup>24</sup> WENT, R., Grenzen aan de globalisering ?, Amsterdam : Het Spinhuis, 1996, p. 23-25.

<sup>25</sup> GRAMSCI, A., Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci (vertaling en ed. Hoare, Q. & Smith, G. Nowell), London : Lawrence & Wishart.

*categorical imperative*<sup>26</sup>. Er ontstaat een scheiding tussen politiek en economie waarbij economische zaken niet langer tot het domein van de nationale politiek horen, maar in nieuwe *spheres of authority* worden behandeld.

Welke zijn nu deze nieuwe machtscentra, deze actoren van de politieke herstructurering die we hier bespreken? De meest bekende zijn internationale organisaties zoals het IMF, de Wereldbank en de OESO. Hun rapporten worden in een objectiverend, wetenschappelijk-technisch jargon geschreven dat hun essentieel ideologisch karakter verhult. Vanuit een neoliberale filosofie wordt de eerder besproken scheiding tussen economie en politiek als een evident gegeven voorgesteld en gedeproblematiseerd. Stephen Gill bestempelt dit principe als een beginsel, als een soort *new constitutionalism*<sup>27</sup> dat door alle staten dient te worden aanvaard en gerespecteerd. Voornoemde organisaties fungeren dan als controlemechanismen en bewakers van deze nieuwe economische orde. Daarnaast bestaan meer informele reguleringsmechanismen, zoals bijvoorbeeld de Trilaterale Commissie (een informele groep academici, politici en zakenlui uit de VS, Europa en Japan)<sup>28</sup>, waarin naar strategieën wordt gezocht om de globalisering in goede banen te leiden en aan een stabiliserend politiek kader te onderwerpen<sup>29</sup>. Nog andere reguleringsmechanismen zijn de talrijke bureaus voor kredietanalyse die vaak in een schemerzone opereren en die, op vraag van het financieelkapitaal, investeringsrisico's beoordelen. Deze laatste actoren beschikken over een enorme autoriteit en hun belang en functie in de hedendaagse economische structuur is immens<sup>30</sup>. Rekening houdend met deze verschillende nieuwe machtscentra, spreken neogramscianen over het ontstaan van een *global civil society*, bestaande uit een transnationale kapitalistische klasse met corporatistische, cliëntelistische kenmerken en intern via *issue networks* zeer compact geïntegreerd<sup>31</sup>. Deze nieuwe klasse treedt op als de behoeder van de nieuwe neoliberale mondiale economie. De opgesomde organisaties zijn inderdaad in de eerste plaats bedoeld om potentiële tegenstanders te disciplineren. Het negatieve aspect van macht, het in toom houden, treedt hier op de voorgrond<sup>32</sup>.

<sup>26</sup> COX, R.W., Structural Issues of Global Governance : Implications for Europe, pp. 260, in GILL, S. (Ed.), Gramsci, Historical Materialism and International Relations, Cambridge : Cambridge University Press, 1993.

<sup>27</sup> GILL, S., Globalisation, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism, *Millenium : Journal of International Studies*, 24, 1995, pp. 399-423.

<sup>28</sup> De lijst van personen die ooit aan deze commissie deelnamen, is indrukwekkend : Joseph Nye, Zbigniew Brzezinski, Willy Brandt, Ralf Dahrendorf, Etienne Davignon, e.a.

<sup>29</sup> GILL, S., American Hegemony and the Trilateral Commission, Cambridge : Cambridge University Press, 1990.

<sup>30</sup> SINCLAIR, T., Passing judgement : credit rating processes as a regulatory mechanisms of governance in the emerging world order, *Review of International Political Economy*, 1, 1994, pp. 133-159.

<sup>31</sup> COLEMAN, W.D., PEARL, A., Internationalized Policy Environments and Policy Network Analysis, *Political Studies*, XLVII, 1999, pp. 691-709.

<sup>32</sup> GILL, S., Globalisation, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism, *Millenium : Journal of International Studies*, 24, 1995, pp. 399-423.

*Governance without government* is een realiteit, maar ook op het formele politiek-institutionele vlak (Rosenau's *government*) zien we enkele evoluties. Robert Cox<sup>33</sup> voorziet een transformatie van het statensysteem waarbij zowel de hogere als lagere niveaus belangrijker worden. *Macro-regionalism* ontstaat ten gevolge van bezorgdheid over de eigen autonomie in de globale economie t.a.v. de superieure Verenigde Staten (cf. Europa en Zuid-Oost-Azië). *Micro-regionalism* ontstaat wanneer sub-statelijke actoren rechtstreeks willen deelnemen aan de globale economie en de economische ruimte van de nationale staat overstijgen (cf. Lombardije, Vlaanderen, maar ook steden zoals Milaan of Frankfurt). Een complex *multi-level world political system* krijgt op die manier vorm, maar opgemerkt wordt dat de ontplooiing en opportuniteiten van deze *multi-level* wereld door de globale economie en haar eerder besproken niet-formele reguleringsmechanismen worden begrensd. *Governance* schrijft de regels van het spel waaraan *government* zich te houden heeft.

Kritische Theorie wijst dus net als de gespecialiseerde MLG-literatuur op een evolutie waarbij de klassieke natiestaat het gezelschap krijgt van andere, zowel statelijke, als niet-statelijke actoren. Hiermee is niet alles gezegd. De MLG-filosofie erkent dat MLG te maken heeft met zowel verticale (stataelijke) als horizontale (niet-stataelijke) uitzaaiing van autoriteit. Niet enkel supra- of sub-stataelijke actoren, maar ook horizontale actoren zoals de nieuwe machtscentra in de globale wereld-economie, allerhande belangengroepen, vakbonden en media winnen aan belang. Deze opvatting wordt door Kritische theoretici gedeeld en benadrukt als zijnde fundamenteel in elk nieuw concept van beleid. Op die manier wordt een belangrijk element uit de MLG-literatuur versterkt en garandeert Kritische Theorie dat 'horizontale MLG' de wetenschappelijke attentie krijgt die zij verdient.

In het verlengde hiervan wijzen we op een volgend concept dat in Kritische Theorie een prominente plaats bekleedt en voor het verband tussen globalisering en governance van belang kan zijn: Karl Polanyi's concept van de *dubbele beweging*. Gesuggereerd wordt dat als reactie tegen de zogenaamde *dictatuur van de financiële markten* een tegenbeweging zal ontstaan die de veronderstelde nefaste, sociale effecten van globalisering aan de kaak zal stellen<sup>34</sup>. We herinneren ons dat Polanyi het concept bedacht in 1944, als antwoord op de vraag waarom het vrije marktdenken in het interbellum werd teruggeschroefd. Hoewel dialectisch en procesmatig denken aan Kritische Theorie eigen zijn, wordt toegegeven dat zo'n *counterhegemony* nog wel even op zich zal laten wachten. In elk geval is het belang dat aan het concept van de tegenbeweging wordt toegekend een indicatie van de dynamische perceptie van de realiteit die de auteurs er op nahouden. Kritische Theorie beschouwt globalisering niet louter als onafhankelijke variabele (in onderzoek naar evoluties in governance), maar behoudt voldoende ruimte om het concept in vraag te stellen en te relativiseren. Globalisering is allesbehalve absoluut,

<sup>33</sup> COX, R.W., *ibid.*, pp. 262-264; COX, R.W., *Global Perestroika*, pp. 296-313, in COX, R.W., *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 1999 (2<sup>nd</sup> ed.).

<sup>34</sup> COX, R.W., *The Global Political Economy and Social Choice*, pp. 191-208, in COX, R.W., *Approaches to World Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996, 1999 (2<sup>nd</sup> ed.).

maar een afhankelijke variabele onderhevig aan mogelijke disrupties en tegenbewegingen.

Precies daarom ijveren we voor het in rekening brengen van globalisering bij onderzoek naar evoluties inzake governance. Hierboven toonden we aan op welke manier globaliseringprocessen voor de governance-constellatie relevant zijn. Abstractie maken van de bredere globaliseringrealiteit brengt bovendien het risico met zich mee bij veranderingen in deze realiteit door de feiten te worden voorbijgestoken. Niets wijst erop dat de globaliseringrealiteit in de toekomst dezelfde blijft. Het propageren van 'het einde van de geschiedenis' is in deze materie allerminst aan de orde en het is onzinnig om te denken dat constituerende materiële condities en ideeën niet kunnen veranderen. Vrij verkeer van kapitaal, arbeid en diensten, liberalisering, vervaging van de staatsgrenzen en staatsmacht ten voordele van het transnationale kapitaal zijn controversiële zaken. Steeds beter georganiseerde anti-globaliseringbewegingen trachten het publiek via hun acties bewust te maken van het feit dat globalisering ons niet zomaar overkomt, maar het resultaat is van een bepaalde beleidskeuze (zie ook sectie 4). De bijval die hun kritiek ondertussen in brede kring oogst, kan er op wijzen dat de macht en positie van de WHO, de OESO, het IMF of de Wereldbank niet onaantastbaar zijn. Concreet betekent dit alles het volgende. We zagen dat globaliseringprocessen een oorzakelijke rol vervullen in de multi-level situatie die governance vandaag de dag kenmerkt (premise 1). Bovendien hebben we zonet geargumenteed waarom naar onze mening een afremming of zelfs terugdringing van het globaliseringproces niet onmogelijk is (premise 2). Logischerwijze volgt hieruit dat een evolutie in de globaliseringprocessen gevolgen kan hebben voor governance (conclusie). In afwachting van noodzakelijk fundamenteel onderzoek naar een operationalisering van de variabele 'globalisering', is het alleszins aangewezen om bij onderzoek naar governance steeds rekening te houden met een mogelijke invloed van 'globalisering' op het onderzoeksresultaat.

Laten we deze conclusie wat duiden door een hypothetisch, maar dus niet onmogelijk scenario voorop te stellen waarin de macht en invloed van actoren zoals het IMF, de Wereldbank of de OESO relatief vermindert. Dit heeft onvermijdelijk consequenties voor de aard en vorm van de bestaande governance-constellatie. Een relatieve machtsvermindering van één van de MLG-componenten impliceert een herschikking van het totale MLG-model en haar interactiepatronen. We weten immers dat globalisering en de opportuniteiten die daaruit voortvloeien, aanleiding geven tot (1) het ambitieus op de voorgrond treden van andere actoren dan de natiestaat en (2) een relatieve machtsvermindering van diezelfde natiestaat. Een evolutie in de economische processen die globalisering constitueren (zie sectie 3.2), kan gevolgen hebben voor de beleidconstellatie. Teruglopende globaliseringprocessen kunnen aanleiding geven tot minder talrijke *windows of opportunities* voor de nieuwe, net op de voorgrond getreden actoren, waardoor hun rol en betekenis opnieuw in het voordeel van de natiestaat vermindert. Vermits evoluties in globalisering zodoende aanleiding kunnen geven tot evoluties in MLG, dient

globalisering als een potentieel cruciale variabele in MLG-onderzoek te worden aanvaard.

De volgende sectie bouwt verder op het thema van de *countermovement* en meer bepaald op Robert Cox' stelling dat een eventuele tegenbeweging zich vooral zal richten op collectieve self-help systemen als de OESO en op de lokale overheden.<sup>35</sup> Cox situeert het verzet in de diverse niet-statelijke, collectieve actieplatforms en karakteriseert het ontegensprekelijk als *bottom-up*. Vooral de stad ziet hij als voorbestemd forum van reactie en verzet. Globale vragen krijgen er lokale antwoorden.

#### IV. Concreet kritisch theoretisch onderzoek : de relevantie van de stedelijke ruimte

Concreet onderzoek naar de stad is uiterst geschikt om een tweetal theoretische inzichten praktisch toe te lichten : de dialectiek van de tegenbeweging en de beleidspolitieke dimensies van globalisering. Ten eerste worden steden verondersteld de ruimtelijke fora voor Polanyi's tegenbeweging te zijn. Nochtans is dit niet het enige verband tussen globalisering en de stad. Behalve het ruimtelijke kader voor de anti-globaliseringbeweging, vormen steden in de eerste plaats het ruimtelijke kader voor de globalisering zelf. Onderzoek toont aan dat globalisering behalve economische en politieke decentralisatie ook een element van centralisatie met zich meebrengt. De relatie tussen globalisering en territorialiteit is op het eerste zicht paradoxaal, maar eigenlijk heel evident. Processen en functies verbonden aan globalisering zijn in stedelijke locaties gevestigd en oefenen er welbepaalde effecten uit. Hiermee rekening houdend is het begrijpelijk waarom Kritische Theorie precies in de steden een anti-globaliseringtendens mogelijk acht. Ten tweede kan onderzoek naar het niveau van de stad ook met de governance-problematiek in verband worden gebracht. We zullen zien dat de reeds besproken beleidspolitieke dimensie van globalisering ook op het niveau van de stad doorwerkt en bijgevolg mogelijke gevolgen heeft voor de globale MLG-constellatie. Concreet onderzoek naar de stad sluit aldus naadloos aan bij enkele van de meest relevante Kritische Theoretische beschouwingen. Gelet op de lokale relevantie van zowel de tegenbeweging als de beleidspolitieke dimensie van globalisering, is de stad een voor de hand liggend onderzoeksobject. In hetgeen volgt, worden beide onderzoeksproblemen behandeld.

Het concept van de tegenbeweging kan worden geconcretiseerd door de impact van globalisering op het stedelijke niveau na te gaan. Saskia Sassen<sup>36</sup> ziet als gevolg

<sup>35</sup> COX, R.W., *Structural Issues of Global Governance: Implications for Europe*, pp. 259-289, in GILL, S. (Ed.), *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*, Cambridge : Cambridge University Press, 1993.

<sup>36</sup> SASSEN, S., *Cities in a World Economy*. Thousand Oaks : Pine Forge Press, 1994; SASSEN, S., *Globalisering. Over Mobiliteit van Geld, Mensen en Informatie*. Amsterdam : Van Gennep, 1999; SASSEN, S., *New Frontiers Facing Urban Sociology at the Millenium*, *British Journal of Sociology*, 51, 2000, pp. 143-159.

van de globaliseringprocessen drie nieuwe categorieën steden ontstaan. Ten eerste, industriële steden en oude havensteden die in verval raken, ten tweede, aantrekkelijke, goedkope steden waar productiecomponenten naar uitwijken en ten slotte, de zogenaamde *global cities* zoals New York, Londen, Tokyo, maar ook São Paulo of Bangkok. Sassen concentreert zich vooral op deze laatste categorie. Het is in deze mondiale steden dat zich de specifieke dienstencentra en zakelijke commandocentra bevinden van waaruit globalisering wordt gecoördineerd. In deze steden worden innovaties gecreëerd en heerst er een opmerkelijke concentratie van politieke, economische, juridische en culturele internationale instellingen. Hoewel de verschillende componenten van de productie ontegensprekelijk gedecentraliseerd en globaal verspreid worden, zien we dat zowel de geldmarkten als de topfuncties van de mondiale bedrijven – op het gebied van financiën, boekhouden, juridische zaken, bedrijfsleiding en planning – centraal worden georganiseerd. Dit dient wel te worden genuanceerd : op het vlak van boekhouding, financiële zaken, juridische aangelegenheden en reclame worden diensten vaak uitbesteed en, net als de productiecapaciteit, globaal georganiseerd. Op die manier ontstaat een complex van zakelijke dienstverlening dat het centrale bedrijf en zijn topfuncties, maar ook een aantal geografisch verspreide randbedrijven omvat. Zowel centralisatie als decentralisatie zijn onlosmakelijk met globalisering verbonden.

In the current phase of the world economy, it is precisely the combination of the global dispersal of economic activities and global integration – under conditions of continued concentration of economic ownership and control – that has contributed to a strategic role for certain major cities that I call *global cities*.<sup>37</sup>

Het is zo dat deze *global cities* een globaal belang hebben dat het nationale belang van de staat ver overstijgt. De territoriale centralisatie naar welbepaalde steden zorgt ervoor dat zij belangrijke actoren worden in de nieuwe mondiale orde. Hun onderlinge relatie is er een van competitie, met als inzet het verwerven van het grootst mogelijke aandeel in de wereldeconomie. Steden die in een pre-globaliseringsfase belangrijk waren (oude industriesteden, havensteden, etc.) dienden zich aan de vereisten van de nieuwe economie aan te passen of dreigden aan belang te verliezen. Op te merken valt dat de evolutie naar centralisatie zich op een heel beperkt aantal nieuwe machtscentra richt. De nieuwe stedelijke hiërarchie kent winnaars, maar vooral veel verliezers.

Of de bevolking veel baat heeft bij het succesverhaal dat in zijn *global city* geschreven wordt, is uiteraard een andere vraag. Laat ons daarom even stilstaan bij de sociale impact van de gewijzigde stedelijke configuratie. De specifieke sociale consequenties hebben alvast weinig te maken met de vraag of het over steden in zogenaamde ontwikkelde of minder ontwikkelde landen gaat. Andere variabelen zijn in deze veel belangrijker, al dient gezegd dat er over de intrastedelijke effecten voor de *global cities* enige discussie bestaat. Zo staat Sassen's sociale polarisatietheorie lijnrecht tegenover het *spatial mismatch* argument. Sassen reageert tegen het beeld van de economische sector in de globale stad als eenzijdig hoogtechnologisch

<sup>37</sup> SASSEN, S., *Cities in a World Economy*, Thousand Oaks : Pine Forge Press, 1994.

en hoogontwikkeld. Productie blijft immers ook in de globale economie een centrale factor, wat betekent dat productiewerkers wel degelijk nodig zijn. De nieuwe economie blijft voor de productie afhankelijk van laagopgeleide handarbeiders, net zoals zij nog steeds onderhoudspersoneel, chauffeurs en technisch personeel nodig heeft. Dergelijk personeel is er – onder andere omwille van de talrijke immigratiebewegingen – in overvloed. De loonverschillen tussen de hoogopgeleide en laagopgeleide werknemers worden steeds frappanter waardoor deze laatste uit het centrum worden gestoten en in de brede periferie van de grootstad terecht komen. Extreme ongelijkheid en armoede zijn onlosmakelijk met globale steden als New York of São Paulo verbonden. De laagopgeleide arbeiders worden in hun werkuren en leef- en woonruimte veelal apart gehouden van de topfuncties van de hoogopgeleide kaders. Zij werken apart, zowel 's nachts als overdag en wonen en leven in wijken waarvan de vormgeving niet te vergelijken is met de rationeel gestroomlijnde stratenplannen en torengebouwen in het centrum van de mondiale stad. De laagste sector wordt bewust uit de beeldvorming over de nieuwe economie verbannen hoewel ze wel degelijk onmisbaar is voor het functioneren ervan. Een implicatie van deze veelzijdige sociale polarisatie is de langzame opslorping van de middenklasse, hetzij door de hogere, hetzij door de lagere klasse.

Daartegenover staat de *mismatch*-hypothese<sup>38</sup>. Deze volgt veel meer de traditionele redenering als zou het centrum van een *global city* door de nieuwe economie worden ingepalmd en de laagontwikkelde arbeidsmarkt hierdoor inkrimpt. Jobs voor laaggeschoolden worden uit het centrum gestoten waardoor een batterij werklozen zich in het centrum van de mondiale stad gevangen weet. Beide argumenten stemmen alleszins weinig overeen met de retoriek en beeldvorming over de moderne mondiale stad. Negatieve stedelijke effecten komen te weinig ter sprake en worden in dominante discours vaak ontkend.

De mondiale stad kent dus heel wat interne ongelijkheid en een grote interne differentiatie. Nochtans is het desintegrerend potentieel groter wanneer we kijken naar de externe discrepanties met de industriële en goedkope productiesteden. De accumulatie van rijkdom en economische macht in de mondiale stad creëert een centrum-periferie tegenstelling die heel wat ongelijkheid met zich meebrengt<sup>39</sup>. Hiermee rekening houdend kunnen we zonder twijfel concluderen dat de stad in het globaliseringstijdperk een bijzonder interessant onderzoeksterrein vormt waarop Kritische Theorie en Polanyi's tegenbeweging wat praktischer kunnen worden uitgewerkt en toegelicht. De demonstraties van de anti-globalisering-beweging toonden reeds aan dat rechtstreekse confrontatie van globalisering op stedelijk niveau mogelijk is. Sassen wijst er op dat *[the] network of global cities constitutes a strategic space for politics precisely because it is a strategic space for the global*

<sup>38</sup> JOBSE, R.B., MUSTERD, S., *De Stad in het Informatietijdperk. Dynamiek, Problemen en Potenties*. Assen, Van Gorcum, 1994.

<sup>39</sup> JONES, R.J.B., *The world turned upside down ? Globalization and the future of the state*, Manchester : Manchester University Press, 2000, pp. 223-224.



*economy*<sup>40</sup>. De etnisch veelzijdige groep van gediscrimineerden en slachtoffers van globalisering is dan ook tot veel meer in staat dan protest en demonstraties. Het is in hún stad dat de voor hen nadelige globalisering gecreëerd en gereproduceerd wordt. Zij zijn niet minder dan de informele, politieke actoren van de toekomst, capabel om het scheppingsproces zonder omwegen te beïnvloeden en richting te geven. Deze capaciteit is niet zozeer gebaseerd op het al dan niet beschikken over voldoende macht, maar simpelweg op hun nadrukkelijke aanwezigheid in het hart van de globaliseringmachine, i.e. de mondiale stad. In dit verband is het opmerkelijk dat de stedelijke essentie van het anti-globaliseringverhaal transnationaal georganiseerd wordt. Ondermeer via het internet wordt wereldwijd gemobiliseerd om actie te voeren in steden zoals Seattle, Washington of Québec. De staat waarin de stad zich bevindt is irrelevant. Sassen spreekt dan ook van *denationalized citizenship practices*<sup>41</sup>, waarbij lokale niveaus op globaal niveau met elkaar in verband staan zonder dat het lokale perspectief uit het oog verloren wordt.

Uiteraard hangt dit alles samen met de problematiek van beleid, governance en MLG. Stedelijke overheden worden met een typische problematiek geconfronteerd, maar moeten rekening houden met de particuliere stedelijke en nationale context, de kracht van de mondiale globaliseringstendens en de manier waarop ze in het bredere *complex governance*-netwerk verweven zijn. De wijze waarop een stad in *multi-level* processen en MLG ingekapseld zit, is dan ook een belangrijke in te vullen variabele. Voorts vraagt Sassen zich af of een stad na evaluatie van al deze beperkingen nog wel voldoende autonome capaciteit en vrijheid heeft om het verschil te maken. Ze concludeert dat de ene overheid meer bewegingsruimte heeft dan de andere. Factoren die de kansen op succes van het in de praktijk brengen van een eigen beleidsvisie lijken te vergroten, zijn de kwaliteit van het leiders- en ondernemersschap, de aanwezigheid van een consensus tussen bevolking, plaatselijk bedrijfsleven en hogere overheden, continuïteit, realiteitszin en toekomstvisie.

Bepaalde steden hebben alleszins een vorm van eigen internationaal beleid, de zogenaamde *paradiplomatie* of *microdiplomatie*<sup>42</sup>. Steden treden buiten de nationale grenzen en gaan rechtstreeks en autonoom de dialoog aan met hun internationale omgeving. Hiervoor beschikken zij meestal over communicatiekanalen en een financieel budget dat exclusief voor deze vormen van diplomatie voorbehouden wordt. Sommige internationale steden, zoals New York of Tokyo, zijn leidende politieke actoren die vaak een beslissende stem hebben wanneer het over *low politics* als milieubeleid gaat. Dergelijke *directional world cities*<sup>43</sup> zijn niet de regel: de meest evidente vormen van stedelijke paradiplomatie beperken zich tot controle over een eigen buitenlands handelsbeleid. Zo hebben steden aan de Noord-

<sup>40</sup> SASSEN, S., Symposium. How should the Left Respond to Globalization?, *Dissent*, 2001(winter), pp. 13.

<sup>41</sup> SASSEN, S., *ibid.*, p. 14.

<sup>42</sup> SOLDATOS, P., *ibid.*

<sup>43</sup> SOLDATOS, P., *ibid.*, p. 54.

Westkust van de Verenigde Staten op eigen houtje economische gemeenschappen met naburige Canadese steden opgezet. Ook in Europa zijn er voorbeelden van stedelijke netwerken, die bijvoorbeeld gezamenlijk lobbywerk op het niveau van de Europese Unie verrichten. Verregaande stedelijke samenwerkingsakkoorden zoals tussen Lyon, Milaan, Stuttgart en Barcelona, doen sommige waarnemers veronderstellen dat het tijdperk van metropolitaanse stadsstaten en microregio's terug aan de orde is. Een laatste illustratie van paradiplomatie zijn uiteraard de talrijke exportzones in China, Japan en Zuid-Oost-Azië, die misschien wel de meest bekende voorbeelden zijn van oenschijnlijk autonome stedelijke machtscentra.

Betekent dit nu dat stedelijke beleidsmakers subjecten zijn die het globalisering-proces richting kunnen geven in plaats van het louter te ondergaan? Enige terughoudendheid is hier alleszins op zijn plaats. Een aantal pertinente onderzoeksvragen dienen immers te worden beantwoord. Zo kunnen we ons afvragen in hoeverre de stedelijke overheden vrij zijn om autonoom een beleid uit te tekenen. Is er geen sprake van nationale of internationale druk? Kunnen of willen steden rekening houden met de mogelijke negatieve repercussies voor de eigen stedelijke situatie? Hoe relevant is de dreiging van de *investment strike* bij het uittekenen van een stedelijk beleid? Het relatieve gewicht van het stedelijk niveau als autoriteit binnen het gehele governance-systeem (zowel t.a.v. government als governance) dient te worden onderzocht. Stedelijke samenwerking kan (in tegenstelling tot geïsoleerd verzet) aan globaliseringstendenzen misschien wel enig tegengewicht bieden, maar gelet op de financiële en budgettaire risico's valt het op zijn minst te betwijfelen of deze optie effectief door de beleidsmaker zal genomen worden.

Het onderzoek naar het verband tussen globalisering en de stad sluit aan bij hetgeen reeds door auteurs als James N. Rosenau en Robert Cox erkend werd. Globalisering gaat gepaard met lokalisering en is essentieel dialectisch van aard. De nieuwe stedelijke hiërarchie die door globalisering vorm krijgt, heeft welbepaalde sociale consequenties. Het is op het lokale niveau en in deze nieuwe context dat een klassiek concept als de tegenbeweging relevant wordt. Lokale belangen en globale aspiraties ontmoeten elkaar in de mondiale stad. De stad vormt de plek waar globalisering en anti-globalisering zich concretiseren en visualiseren. Transnationalisering zorgt voor een vervaging van ruimtelijke grenzen, maar betekent tegelijkertijd *lokalisatie* waarbij ruimte wél van belang is. Vervaging van de betekenis van grenzen en ruimte is slechts de helft van het verhaal. Globalisering leidt in deze tot een complexe reorganisatie van autoriteit, zowel op het ruimtelijke vlak, als op het vlak van niet-statelijke, informele politieke actoren. Er ontstaat een nieuw staat-maatschappij complex waarin voor steden een essentiële rol lijkt weggelegd te zijn. De locus van globalisering bestaat, is in veel aspecten bijzonder fel bevochten terrein, en verdient de nodige aandacht.

## V. Aanzet tot een synthese van de meso- en macro-benadering

In hetgeen voorafging, werd een heel eind aan onze onderzoeksdoelstelling tegemoet gekomen. Kritische Theorie leidde ons tot de conclusie dat globalisering een belangrijk en moeilijk te negeren element inzake onderzoek naar governance is. Zowel het concept van globalisering als Kritische Theorie kunnen een meerwaarde bieden aan onderzoek naar governance en MLG. Nochtans blijft bestaand meso-onderzoek uiterst relevant en even noodzakelijk. Op geen enkel moment wilden wij de indruk wekken dat Kritische Theorie als exclusief onderzoekskader volstaat. Haar macro-perspectief is immers onvoldoende precies om de werking van een institutie als MLG te begrijpen of te verklaren. Instituties zijn ten aanzien van globalisering allesbehalve functioneel en hebben een relevante autonome dynamiek. Het is verheugend om vast te stellen dat auteurs, zowel binnen de MLG-literatuur als binnen de Kritisch Theoretische literatuur, een poging ondernemen om meso- en macro-onderzoek op elkaar af te stemmen. Tevens maakt het duidelijk dat een van de volgende onderzoeksopdrachten, het integreren van Kritische Theorie in de gespecialiseerde MLG-studies, best wel doenbaar is.

Wanneer we de analysemethode van Kritische Theorie ontleden zien we dat haar methodologie voldoende flexibel is om het MLG-concept er in te verwerken (zie tabel 1). Robert Cox onderscheidt drie menselijke activiteitssferen : het staatsmaatschappij complex, de sociale krachten en de wereldorde. Deze drie interageren met elkaar en bestaan in een welbepaalde historische structuur gedetermineerd door een welbepaalde organisatie van de productie (materiële mogelijkheden), welbepaalde ideeën en welbepaalde instituties. Met behulp van kennis en onderzoek over de historische structuur van het moment wordt een activiteitssfeer geanalyseerd<sup>44</sup>. Fred Gale<sup>45</sup> wijst erop dat tussen de drie elementen van de historische structuur geen enkele a-priorische, deterministische relatie bestaat. Het hoeft dus niet zo te zijn dat instituties altijd bepaald worden door de organisatie van de productie of door de ideeën. Robert Cox geeft zelf toe dat *[e]ventually, institutions take on their own life; they can become a battleground for opposing tendencies*<sup>46</sup>. Instituties hebben wel degelijk autonome effecten.

Tabel 1. Robert Cox' historische structuur

historische structuur:		menselijke activiteitssferen:
- productie		- staatsmaatschappij complex
- ideeën	⇒	- sociale krachten
- instituties		- wereldorde

<sup>44</sup> COX, R.W., *Social Forces, States, and World Orders : Beyond International Relations Theory*, pp. 85-123, in COX, R.W., *Approaches to World Order*, Cambridge : Cambridge University Press, 1996.

<sup>45</sup> GALE, F., *Cave 'Cave ! Hic Dragones' : A Neo-Gramscian Deconstruction and Reconstruction of International Regime Theory*, *Review of International Political Economy*, 5, 1998, p. 252-283.

<sup>46</sup> COX, R.W., *ibid.*

Niettemin beseft Thomas Christiansen (een auteur uit de MLG-traditie) zeer goed dat een exclusief meso-gerichte aanpak tot mislukken gedoemd is. Vanuit die overtuiging ontwikkelt hij een heuristisch model in analogie met Cox' visie op de historische structuur. Christiansen onderscheidt drie gelijkaardige componenten (instituties, identiteit en economie) die hij op slechts één activiteits sfeer, Cox' staat-maatschappij complex, toepast. Dit complex wordt door Christiansen verfijnd in een drietal componenten : sub-nationale, nationale en supranationale actoren<sup>47</sup>.

Laten we even een kleine denkoefening maken en nagaan hoe MLG-onderzoek naar het niveau van de stad volgens deze analyse methode kan worden gevoerd (zie tabel 2). Als niveau van de menselijke activiteits sfeer kiezen we de stad (verfijning van het staat-maatschappij complex). We onderzoeken de relatie van wederkerigheid met de sociale krachten (2e sfeer) en de wereldorde (3e sfeer) en gaan na in hoeverre deze relevant is. Dit alles geschiedt in het kader van de specifieke structuur van de globalisering, die zoals elke historische structuur door een bepaalde organisatie van de productie, bepaalde ideeën en bepaalde instituties bepaald wordt. De meeste neogramscianen situeren hun analyse op het niveau van de wereldorde en nemen globalisering als onderzoeksobject. Wij plaatsen het onderzoek echter op het niveau van de stad (deel van het bredere staat-maatschappij complex, dat hier door MLG gekarakteriseerd wordt) en richten onze analyse specifiek op een welbepaalde historische structuur, namelijk deze van de globalisering. Via Kritische Theorie gaan we na hoe de organisatie van de productie, de ideeën en de instituties er in een context van globalisering concreet uitzien. De MLG-literatuur helpt ons vervolgens om de interactie en interdependentie te bepalen tussen de menselijke 'sub'-activiteits sfeer van de stad (cf. de verfijning door Christiansen) en de overige sub-sferen (nationaal & supranationaal).

Tabel 2. De stad als afhankelijke variabele in Robert Cox' historische structuur van de globalisering

globalisering:		menselijke activiteits sferen:
- productie (?)		- de stad
- ideeën (?)	⇒	- sociale krachten (?)
- instituties (?)		- wereldorde (?)

Verder onderzoek kan zodoende geconcentreerd worden op een *move from a consideration of how world-order structures are created and maintained to a detailed, meso-level analysis of its many emergent sub-structures*.<sup>48</sup> Wel wetende dat noch Kritische Theorie, noch de MLG-benadering afzonderlijk volstaan, kan de combinatie van beiden een interessant en inhoudelijk rijk framework opleveren. We wijzen er

<sup>47</sup> CHRISTIANSEN, T., *Reconstructing European Space : From Territorial Politics to Multilevel Governance*, Robert Schuman Centre working paper, 53, 1996.

<sup>48</sup> GALE, F., *ibid.*, 275.

tevens op dat het staat-maatschappij complex (dat de drie niveaus van MLG omvat) in dit model aan de historische structuur van globalisering gecorreleerd wordt. Een verandering in de historische structuur, i.e. een wijziging in de huidige condities van globalisering, kan dan ook gevolgen hebben voor het staat-maatschappij complex, i.e. MLG. Met dit alles in het achterhoofd is het bijzonder moeilijk om 'globalisering' te abstraheren. De meso-aanpak van MLG kan er door integratie van het holisme van Kritische Theorie alleen maar rijker op worden.

## VI. Conclusie

De aanleiding van dit artikel situeert zich in bestaand onderzoek naar recente veranderingen in governance en *multi-level* beleidsomgevingen. We probeerden aan te tonen dat een alternatieve onderzoeksbenadering, gebaseerd op globalisering als explanans en vanuit een Kritisch Theoretische benadering, een beter begrip van de recente evoluties inzake governance mogelijk maakt. Dit betekent niet dat we het een door het ander willen vervangen, maar wel dat het de uiteindelijke bedoeling is dat de precisie en empirische relevantie van de meso-MLG-aanpak gecombineerd wordt met een macro-referentiekader dat globalisering als explanans vooropstelt. De bespreking van de economische en politieke aspecten van de globaliseringrealiteit schetst de context die nodig is om de institutie MLG te begrijpen en het onderzoek theoretisch relevant te maken. Bij het negeren van globalisering lopen we het risico met een verzameling onderzoeksresultaten achter te blijven die slechts relevant zijn in de mate dat de realiteit niet verandert. Het is dan ook onze overtuiging dat MLG op termijn beter kan worden begrepen als ook de bredere context in rekening wordt gebracht.

Als theoretisch kader ter verduidelijking van een weinig zeggende metafoor als 'globalisering' kozen we Kritische Theorie. In de inleiding stelden we dat deze uiteenzetting kan worden beoordeeld op de mate waarin Kritische Theorie globalisering op gedegen wijze conceptualiseert en het verband met governance aantoot. Is Kritische Theorie hier in geslaagd? Wij menen van wel. Zo conceptualiseert Kritische Theorie globalisering zodanig dat haar onderliggende economische en politieke processen duidelijk worden en dat het mogelijk wordt veranderingen in deze waar te nemen. Mits doorgedreven operationalisering, betekent dit dat de onderzoeker ten allen tijde kan controleren of globalisering al dan niet evolueert. Het concept van de tegenbeweging is hierin heel belangrijk en leidt tot voorzichtige uitspraken over de beleidspolitieke implicaties van een eventuele regressieve ontwikkeling van het globaliseringproces, zelfs specifiek op het vlak van MLG. Bovendien wordt globalisering als een nieuw en onvergelijkbaar fenomeen ingeschat: inzake politieke en economische processen is het kwalitatief onderscheid met interdependentie of internationalisering duidelijk.

Kritische Theorie legt uit waarom de natiestaat in de beleidsruimte op de terugweg is. Ten eerste verliest zij terrein ten overstaan van de financiële markten en het financieelkapitaal (niet-statelijke actoren). Kritische Theorie bevindt zich met deze analyse overigens rechtstreeks in het verlengde van de theoretische MLG-studies

die de nadruk op de zogenaamde 'horizontale' multi-level leggen. Ten tweede verliest de staat terrein aan de sub-statelijke en supra-statelijke niveaus. De sub-statelijke niveaus maken gebruik van 'windows of opportunity' die het statelijke niveau (dat in beleidscapaciteit beperkt wordt) overstijgen. De supra-statelijke niveaus ageren vooral uit bekommernis over hun autonomie ten aanzien van andere, concurrerende macro-regio's. Kritische Theoretici wijzen er nochtans op dat de sub- en supra-statelijke niveaus (*government*) zich net als de nationale staat in een dependente relatie bevinden ten overstaan van de nieuwe SOA's (*governance*). Dit blijkt uit het gevoerde onderzoek naar de rol van het sub-statelijke niveau van de stad ten aanzien van globalisering. De stad is immers het ruimtelijke kader waarin globalisering zich lokaliseert en een aantal specifieke intrastedelijke effecten veroorzaakt. Die effecten leiden op hun beurt tot de veronderstelling dat een eventuele tegenbeweging zich op het stedelijke niveau zal manifesteren. Globalisering lijkt dus aanleiding te geven tot een reorganisatie van autoriteit op ruimtelijk vlak, tot een nieuw staat-maatschappij complex of een nieuw soort governance waarin er voor de stad een bijzondere plaats is weggelegd.

Ook op het niveau van methodologie is Kritische Theorie niet onverenigbaar met MLG. De activiteitssfeer 'staat-maatschappij complex' valt immers in te delen in een sub-nationaal, een nationaal en een supranationaal element die als geheel in een te onderzoeken relatie staan met de sociale krachten en de wereldorde. Dit alles vindt plaats in een welbepaalde historische structuur (hier : globalisering) gedefinieerd door een welbepaalde organisatie van de productie, ideeën en instituties. Kritische literatuur over de historische structuur van de globalisering kan ons helpen bij het invullen van deze drie elementen, terwijl de precisering van de relaties binnen de activiteitssfeer 'staat-maatschappij complex' (of de globale MLG-constellatie) een taak voor de meer gespecialiseerde MLG-literatuur zal zijn.

***Summary : Critical Theory and Globalisation. Towards an improved understanding of Multi-Level Governance***

*In this article, Multi-Level Governance (MLG) is problematized and treated as a dependent variable. It is argued that processes of globalisation shed considerable light on the development of MLG. In order to conceptualise 'globalisation', I turn myself to the field of International Political Economy, and more specifically neogramscian Critical Theory. Since Critical Theory seems to outline – above all – the distinctive political and policy aspects of globalisation, the approach gives way to the development of a causal link between globalisation and governance. The relevance of globalisation towards governance and MLG is further shown by elaborating on a particular level of governance : the subnational sphere of the city. I conclude that Critical Theory is indeed relevant in explaining globalisation and governance, and that its macro perspective may be used in conjunction with a more meso-style, MLG approach.*