

نهادهای بین‌المللی: آیا وابستگی متقابل کارساز است؟

رابرت کیهانه

ترجمه پیروز ایزدی



چکیده: مقاله حاضر به بحث درباره سیر تحول نهادها و سازمانهای بین‌المللی و عملکرد موفق و یا ناموفق آنها در مقاطع مختلف تاریخی پرداخته و ضرورت وجود آنها را در عصر حاضر یادآور می‌گردد. نویسنده همچنین پیشنهادهایی درباره اصلاحات و تعدیل‌هایی که باید در نهادهای بین‌المللی جهت تطبیق با شرایط کنونی نظام جهانی صورت گیرد، مطرح می‌سازد. هر چند که تمامی نظریات نویسنده کاملاً قابل تأیید نیست اما خواندن این مقاله به درک روشن‌تر جایگاه نهادهای بین‌المللی در نظام جهانی و نقشی که در آینده می‌توان برای آنها متصور بود، کمک می‌کند.

برای تحلیل سیاست جهانی در دهه ۱۹۹۰ باید به مطالعه نهادهای بین‌المللی پرداخت: یعنی قواعدی که بر عناصر سیاست جهانی حاکم‌اند و سازمانهایی که به اعمال این قواعد کمک می‌کنند. در چنین مطالعه‌ای پرسش‌های زیر مطرح می‌شود. آیا ناتو باید گسترش یابد؟ شورای امنیت ملل متحد چگونه می‌تواند اطمینان حاصل کند که بازرسان سازمان ملل به حوزه‌هایی دسترسی پیدا

خواهند کرد که ممکن است عراق در آنها به فعالیت در زمینه ساخت سلاح‌های ممنوعه اشتغال داشته باشد؟ تحت چه شرایطی چین باید در سازمان تجارت جهانی (WTO) پذیرفته شود؟ صندوق بین‌المللی پول (IMF) برای آنکه به عنوان آخرین چاره همچنان بتواند مقام خود را به عنوان وام‌دهنده‌ای معتبر به کشورهایی نظیر اندونزی، کره و تایلند حفظ کند، یعنی کشورهایی که در سال ۱۹۹۷ در معرض تهدید فروپاشی مالی قرار گرفتند، به چند میلیارد دلار پول نیاز دارد؟ آیا پروتکل آزمایشی کیوتو در زمینه تغییرات آب و هوا می‌تواند مجدداً مورد مذاکره قرار گرفته، تصویب شود و به نحوی مؤثر به اجرا گذاشته شود؟ آیا عملیات آتی حفظ صلح سازمان ملل متحد را می‌توان برخلاف شکست‌های این سازمان در بوسنی و سومالی، مؤثرتر ساخت؟

این پرسش‌ها به نشان دادن اهمیت فزایندهٔ نهادهای بین‌المللی برای حفظ نظم جهانی کمک می‌کند. دوازده سال قبل، جوزف نای (Joseph Nye) و من طی مقاله‌ای به تحسین و ستایش از چند جانبه‌گرایی (Multilateralism) پرداختیم و خاطر نشان کردیم که حتی دولت ریگان نیز که با دیدی منفی نسبت به نهادهای بین‌المللی کار خود را آغاز کرد، سرانجام از روی ناچاری به ارزش آنها برای نیل به مقاصد آمریکا پی برد. ابرقدرت‌ها نیاز به قواعد عام دارند زیرا که در پی تأثیرگذاری بر رویدادها در سرتاسر جهان هستند. حتی ابرقدرت بلامنازعی چون ایالات متحده قادر به دستیابی به اهداف خود از طریق اعمال نفوذ دو جانبه نیست. هزینه چنین کاری بسیار زیاد خواهد بود.

نهادهای بین‌المللی اهمیت روزافزونی می‌یابند، اما همواره موفق نیستند. نهادهای غیر کارآمدی چون سازمان توسعه صنعتی ملل متحد (UNIDO) و سازمان وحدت آفریقا در کنار نهادهای مؤثری چون پروتکل مونترآل در زمینه موادی که باعث نازک شدن لایه اوزون می‌شوند و نیز اتحادیه اروپا به حیات خود ادامه می‌دهند. در سالهای اخیر، ما به کسب بینش‌هایی در این زمینه نایل شده‌ایم که چه چیزهایی برخی نهادها را نسبت به دیگر نهادها توانمندتر می‌سازد، به عبارت دیگر، چگونه این نهادها به بهترین نحو باعث ارتقای همکاری در میان دولت‌ها می‌شوند و از چه فوت و فن‌هایی برای چانه‌زنی استفاده می‌کنند. اما شناخت ما در این زمینه ناقص است و تأثیر فزایندهٔ نهادهای بین‌المللی، با حرکت جهان به سوی اشکال جدید مقررات و حکومت، پرسش‌های جدیدی پیرامون نحوه اداره خود این سازمان‌ها مطرح کرده است.

نظریه و واقعیت، ۱۹۸۹-۱۹۱۹

قلم به دستان دانشگاهی همواره مجبور نبوده‌اند تا توجه زیادی به نهادهای بین‌المللی مبذول

دارند. پیمان ورسای در سال ۱۹۱۹ تلاش برای ایجاد نهادی چون جامعه ملل جهت دیپلماسی چند جانبه را بنیان نهاد. اما عدم پذیرش میثاق این جامعه توسط سنای آمریکا باعث شد که تا جنگ جهانی دوم، مهم‌ترین مذاکرات در زمینه سیاست جهانی - از معاملات محرمانه آلمان-روسیه در دهه ۱۹۲۰ گرفته تا کنفرانس مونیخ در سال ۱۹۳۸ - بر مبنای موردی صورت بگیرد. تنها پس از آنکه سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۵ با حمایت ایالات متحده و شماری از آژانس‌های تخصصی با انجام وظایف گوناگون تأسیس شد، نهاد‌های بین‌المللی توجه بین‌المللی قابل ملاحظه‌ای را جلب کردند.

تا اواخر دهه ۱۹۶۰ پژوهشگران آمریکایی روابط بین‌الملل نهاد‌های بین‌المللی را معادل سازمان‌های بین‌المللی رسمی، بویژه سازمان ملل متحد فرض می‌کردند. نشریه معتبر آکادمیک «سازمان بین‌المللی» (International Organization) تا سال ۱۹۷۱ حاوی خلاصه نشست‌های سازمان ملل متحد بود. با این حال، اکثر ناظران مدتها قبل از سال ۱۹۷۲ به این حقیقت پی برده بودند که سازمان ملل متحد نقشی اساسی در سیاست جهانی بازی نمی‌کند. بجز در مورد مأموریت‌های گهگاهی حفظ صلح - که در میان آنها نخستین نیروی اضطراری اعزامی سازمان ملل به خاورمیانه بین سالهای ۱۹۵۶ و ۱۹۶۷ از همه موفق‌تر بود - توانایی سازمان ملل برای حل مخاصمات به واسطه تضاد منافعی که منجر به استفاده مکرر ابرقدرت‌ها از حق وتو می‌گردید، فلج شده بود. افزون بر این، ورود دولت‌های جدید و از بند استعمار رها شده به سازمان ملل، منجر به این شد که مجمع عمومی پس از سال ۱۹۶۰ به عرصه منازعه شمال-جنوب تبدیل و باعث شد تا قدرت‌های عمده غربی، به ویژه ایالات متحده، بسیاری از قطعنامه‌های مجمع عمومی را مغایر با منافع و ارزش‌های خود قلمداد کنند - از جمله قطعنامه‌های نظم نوین اقتصادی بین‌المللی و برابر دانستن صهیونیسم با نژادپرستی که در دهه ۱۹۷۰ به تصویب رسیدند. تحلیل‌گران و سیاستگذاران در اروپا، آمریکای شمالی و قسمت اعظم آسیا به این نتیجه رسیدند که نهاد‌های بین‌المللی در بازی سیاست جهانی که هنوز توسط اعمال قدرت دولت‌ها به شیوه سنتی به پیش رانده می‌شد، نقش اندکی دارند. سازمان ملل که توسط یکی از نمایندگان سابق آمریکا در این سازمان یعنی دانیل پاتریک موینهان (Daniel Patrick Moynihan) «مکانی خطرناک» خوانده شد - بیشتر محفلی برای امتیازگیری در جنگ سرد و منازعه شمال-جنوب بود تا ابزاری برای همکاری جهت حل مسایل.

با این حال، در واقع حتی قدرتمندترین دولت‌ها بطور فزاینده‌ای بر نهاد‌های بین‌المللی تکیه می‌کردند - تکیه این دولت‌ها بیشتر بر سازمان‌ها و رژیم‌هایی بود که به وضع قواعد و معیارهای حاکم بر مجموعه خاصی از فعالیت‌ها می‌پرداختند و نه سازمان ملل. از اواخر دهه ۱۹۶۰ به بعد،

پیمان عدم تکثیر سلاح‌های هسته‌ای ابزار اصلی تلاش‌ها برای پیشگیری از گسترش خطرناک سلاح‌های هسته‌ای بود. ناتو نه تنها موفق‌ترین اتحاد چند جانبه در طول تاریخ بود بلکه همچنین نهادینه‌تر از دیگر اتحادها بود و دارای دبیر کل، کارمندان دائمی و مقررات مفصلی بود که بر روابط میان اعضا حاکم بود. موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت (گات) از هنگام بنیانگذاری آن در سال ۱۹۴۷ تا مذاکرات دور اروگوئه که در سال ۱۹۹۳ خاتمه یافت، یک رشته مذاکرات تجاری برگزار کرد که باعث شد تعرفه‌های وارداتی در میان کشورهای صنعتی تا ۹۰ درصد کاهش و موجب افزایش تجارت بین‌المللی شود. صندوق بین‌المللی پول، پس از طی مراحل آغازین و شکننده خود در دهه ۱۹۴۰، تا دهه ۱۹۶۰ به مرکز فعالیت دموکراسی‌های سرمایه‌داری بزرگ جهت تنظیم امور پولی‌شان تبدیل شد. هنگامی که این نقش با آغاز نرخ‌های مبادلاتی شناور دچار صدمه شد، صندوق به عامل عمده‌ای برای تأمین مالی و ارتقای توسعه اقتصادی در آفریقا، آسیا و آمریکای لاتین تبدیل گردید. صرف تعداد سازمان‌های بین‌دولتی نیز افزایش چشمگیری یافت - و از حدود ۳۰ سازمان در سال ۱۹۱۰ به ۷۰ سازمان در سال ۱۹۴۰ و به بیش از ۱۰۰۰ سازمان در سال ۱۹۸۱ رسید.

نرخ ارز و بحران‌های نفتی اوائل دهه ۱۹۷۰ به نزدیک‌تر ساختن برداشت‌ها از واقعیت کمک کرد. ناگهان، سیاستگذاران و ناظران آکادمیک در ایالات متحده به این حقیقت پی بردند که موضوعات جهانی مستلزم هماهنگ ساختن نظام‌مند سیاست‌هاست و برای این هماهنگی ایجاد نهادها ضرورت پیدا می‌کند. در سال ۱۹۷۴، هنری کیسینجر وزیر امور خارجه وقت آمریکا که توجه اندکی به نهادهای بین‌المللی از خود نشان می‌داد به تأسیس آژانس بین‌المللی انرژی کمک کرد تا کشورهای غربی را قادر سازد تا با همکاری یکدیگر، با تهدید تحریم‌های نفتی آتی مانند تحریم هلند و ایالات متحده توسط اوپک در سال ۱۹۷۳ مقابله کنند. دولت فورد نیز خواستار ایجاد نظام پولی بین‌المللی جدیدی شد که بیشتر مبتنی بر نرخهای شناور ارز باشد و نه نرخهای ثابت. دانشمندان علوم سیاسی که مواجه با وابستگی‌های متقابل و پیچیده و تلاش‌های دولت‌ها برای کنترل و ادامه آنها بودند، شروع به تعریف مجدد مطالعه نهادهای بین‌المللی کردند و آن را وسعت بخشیدند تا آنچه را که «رژیم‌های بین‌المللی» نیز خوانده می‌شد - یعنی ساختارهای قواعد و هنجارهایی که ممکن است کمابیش رسمی باشند - در بر گیرد. برای مثال، رژیم تجارت بین‌المللی دارای مقررات رسمی شدید یا مدیریت یکپارچه و متمرکزی نبود، بلکه از مجموعه‌ای از نهادهای

بهم وابسته از جمله نشست‌های منظم طرف‌های قراردادگات، تریبات رسمی حل و فصل دعوها و واگذاری وظایف فنی به یک دبیرخانه تشکیل می‌شد که به تدریج به صورت سابقه و رویه قضایی درآمد. برخی از حقوق‌دانان بین‌المللی شکایت از این داشتند که دانشمندان علوم سیاسی صرفاً از اصطلاحات دیگری برای بحث پیرامون حقوق بین‌الملل استفاده می‌کنند. مع‌هذا، دانشمندان علوم سیاسی بار دیگر به بحث پیرامون نحوه تأثیر قواعد و هنجارهایی پرداختند که بر رفتار دولت‌ها تأثیر می‌گذاشتند.

در دهه ۱۹۸۰، پژوهش در مورد رژیم‌های بین‌المللی از تلاش جهت توصیف پدیده‌های وابستگی متقابل و رژیم‌های بین‌المللی به تحلیل دقیق‌تر شرایطی معطوف گردید که به موجب آنها کشورها با یکدیگر همکاری می‌کردند؛ به عبارت دیگر این امر که چگونه دولت‌های دارای حاکمیت با یکدیگر همکاری می‌کنند و نهادهای بین‌المللی چه تأثیری بر این همکاری‌ها دارند؟ از دیدگاه واقع‌گرایی سیاسی، تکیه دولتها بر بعضی نهادهای بین‌المللی و نیز افزایش بی‌سابقه تعداد آنها تعجب‌برانگیز بود. چرا نهادهای بین‌المللی باید اصلاً در جهانی وجود داشته باشند که تحت سلطه دولت‌های دارای حاکمیت قرار دارد؟ این پرسش در صورتی که نهادهای در تقابل با دولت و یا مافوق آن تلقی شوند، غیرقابل پاسخ به نظر می‌رسد، اما اگر نهادهای به عنوان ساز و کارهایی مدنظر گرفته شوند که به دولت‌ها برای تحقق اهدافشان کمک می‌کنند، دیگر نمی‌تواند این چنین باشد.

پژوهش‌های جدید در مورد نهادهای بین‌المللی به طور قاطع بر اثر اعتقاد به اصالت قانون (Legalism) - این نظر که قانون می‌تواند صرف‌نظر از شرایط سیاسی مؤثر باشد - و نیز آرمان‌گرایی مرتبط با منشاء این حوزه با شکست مواجه شد. در عوض، محققان، فرضیات واقع‌گرایی را اختیار کردند و پذیرفتند که قدرت دولت نسبی است و منافع رقیب عوامل اساسی در سیاست جهانی را تشکیل می‌دهند، اما در عین حال نتیجه‌گیری‌های جدیدی درباره تأثیر نهادهای بر این فرآیند به عمل آوردند. نهادهای این توانایی را برای دولت‌ها ایجاد می‌کنند که به شیوه‌ای متقابلاً سودمند از طریق کاهش هزینه‌های انعقاد و به اجرا گذاشتن موافقتنامه‌ها - یعنی آنچه که اقتصاددانان به آن «هزینه‌های معاملات» می‌گویند - به همکاری با یکدیگر پردازند. نهادهای به ندرت درگیر به اجرا گذاشتن متمرکز موافقتنامه‌ها می‌شوند، اما باعث تقویت شیوه «مقابله به مثل» می‌شوند؛ امری که دولتها را ترغیب به حفظ تعهداتشان می‌کند تا بدین ترتیب اطمینان حاصل کنند که دیگران نیز این چنین

می‌کنند. حتی دولت‌های قدرتمند نیز، اکثر اوقات، در پیروی از قواعد و مقررات نهادهای بین‌المللی جا افتاده، منافی برای خود می‌بینند، زیرا که پیروی همگان از قواعد و مقررات، رفتار دیگر دولت‌ها را بیشتر قابل پیش‌بینی می‌سازد. این نوع دانش‌پژوهی از مفاهیم دوگانه «عدم قطعیت» (Uncertainty) و «قابل باور بودن» (Credibility) استفاده زیادی به عمل می‌آورد. نظریه پردازان به نحو فزاینده‌ای به این حقیقت پی برده‌اند که تمایلات دولت‌ها باعث می‌شود که اطلاعات جنبه خصوصی پیدا کنند و شفافیت از میان برود، در این صورت دولت‌ها درباره آنچه که شرکا و رقبایشان در یک زمان خاص برای آن اهمیت قائل می‌شوند، دچار شک و تردید و عدم قطعیت می‌شوند. آنها به طور طبیعی به این عدم قطعیت، با تمایل کمتر به ورود به موافقتنامه‌ها واکنش نشان می‌دهند، چون از این امر مطمئن نیستند که شرکایشان بعدها چگونه شرایط چنین موافقتنامه‌هایی را مورد تعبیر و تفسیر قرار خواهند داد. نهادهای بین‌المللی می‌توانند از طریق پیشبرد مذاکراتی که در آنها شفافیت تشویق می‌شود و نیز از طریق مقابله با یک رشته موضوعات در طول سالیان و تحت شرایط مشابه و بدین ترتیب تشویق صداقت به منظور حفظ حسن شهرت در آینده و همچنین از طریق نظارت نظام‌مند بر پایبندی دولت‌ها به حفظ تعهداتشان باعث کاهش این عدم قطعیت شوند.

حتی اگر دولتی به راستی طالب انعقاد یک موافقتنامه بین‌المللی باشد، ممکن است قادر به متقاعد ساختن شرکایش به این که در آینده نیز مایل و قادر به اجرای آن خواهد بود، نباشد. بنابراین مذاکرات بین‌المللی موفق ممکن است مستلزم تغییراتی در نهادهای داخلی باشد. برای مثال، بدون اقتدار لازم برای تصمیم‌گیری سریع، شرکای مذاکره‌کننده ایالات متحده هیچ اطمینانی از این امر نخواهند داشت که کنگره از افزودن شرایط جدید به موافقتنامه‌های تجاری به عنوان شرطی برای تصویب آنها ابا خواهد کرد. از این رو، سایر دولتها در قبال ورود به مذاکرات تجاری با ایالات متحده از خود اکراه نشان خواهند داد زیرا که ممکن است در پایان یک رشته مذاکرات پر پیچ‌وخم، با موافقتنامه‌ای از نو طراحی شده مواجه گردند که برایشان از پیش‌نویسی که قبلاً امضا کرده بودند، منافع کمتری در برداشته باشد. به همین ترتیب، بدون اقتدار لازم برای تصمیم‌گیری سریع، هیچ وعده‌ای مبنی بر پایبندی به شرایط مورد توافق از جانب حکومت آمریکا چندان قابل باور نخواهد بود، زیرا که رییس‌جمهور فاقد کنترل بر کنگره است.

خلاصه اینکه، این مکتب جدید فکری چنین استدلال می‌کرد که نهادهای بین‌المللی به جای تحمیل خود به دولت‌ها باید پاسخگویی نیاز آنها برای گشایش طرق همکاری جهت تحقق مقاصدشان باشند. نهادهای بین‌المللی با کاستن از عدم قطعیت‌ها و هزینه‌های انعقاد و به اجرا گذاشتن موافقتنامه‌ها به دولت‌ها کمک می‌کنند تا به دستاوردهای مشترک نایل آیند.

بحث و جنجالهای پیشین: ۱۹۸۹-۱۹۹۵

این نهادگرایی (institutionalism) نوین نیز بدون منتقد نبود، منتقدان حملات خود را به سه کمبود مشهود معطوف کردند. نخست آنکه، آنان ادعا کردند که نهادهای بین‌المللی اساساً کم‌اهمیت‌اند، زیرا دولت‌ها هستند که در سیاست جهانی صاحبان واقعی قدرت می‌باشند. آنان بر روی ضعف تلاش‌های سازمان ملل یا جامعه ملل برای نیل به امنیت جمعی در برابر تجاوز قدرت‌های بزرگ تأکید می‌کردند و به نقش مسلط مشارکت‌کنندگان مهم در سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی اشاره می‌کردند. از این رو، هرگونه تأثیرات این نهادهای بین‌المللی، بیشتر به تلاش قدرت‌های بزرگی نسبت داده می‌شد که حامی این نهادها بودند و نه خود این نهادها.

این استدلال مبالغه‌آمیز می‌نمود. البته، قدرت‌های بزرگی چون ایالات متحده نفوذ زیادی در نهادهای بین‌المللی دارند؛ اما خط‌مشی‌هایی که از این نهادها ناشی می‌شود متفاوت از آن چیزی است که ایالات متحده بطور یکجانبه اتخاذ می‌کرد. این خط‌مشی‌ها چه در رابطه با عراق باشد چه در رابطه با دریافت‌کنندگان وام‌های صندوق بین‌المللی پول، برای موقعیت‌های خاص نمی‌تواند کاملاً موردی بوده و باید مطابق با قواعد و اصول دارای کاربرد عامی باشد که مورد تأیید نهادهای چند جانبه قرار گرفته باشد. هنگامی که توافق بسیاری از دولت‌ها برای مؤثر بودن خط‌مشی ضروری باشد، حتی ایالات متحده این امر را سودمند خواهد یافت که در مورد مفاد آن به مصالحه دست بزند تا تأیید نهادهای بین‌المللی را بدست آورد. بنابراین روشهای تصمیم‌گیری و قواعد و مقررات عام نهادهای بین‌المللی حایز اهمیت است. آنها هم بر مفاد خط‌مشی‌ها و هم بر میزان پذیرش آنها توسط سایر دولت‌ها تأثیر می‌گذارند.

دومین استدلال بر روی «هرج و مرج» (anarchy) تمرکز داشت: فقدان یک حکومت جهانی یا نظام حقوقی بین‌المللی مؤثری که قربانیان بی‌عدالتی بتوانند به آن توسل جویند. منتقدان چنین استدلال می‌کردند که در نتیجه هرج و مرج، دولت‌ها دستاوردهای نسبی (یعنی داشتن وضعیت

بهتری نسبت به سایر دولت‌ها) را بر دستاوردهای مطلق ترجیح می‌دهند. آنها در پی حفاظت از قدرت و جایگاه خود برمی‌آیند و حتی در صورتی که شرکای آنها احتمالاً منافعی بیش از آنان بدست آورند، در برابر همکاری متقابلاً سودمند از خود مقاومت نشان خواهند داد. برای مثال، در سراسر مسابقه تسلیحاتی آمریکا - شوروی، هر دو طرف بیشتر بر مواضع نسبی خود تأکید می‌کردند - این مواضع غالباً پیشدستانه و یا تهدیدآمیز بودند تا امتیاز قاطعی کسب کنند - تا سطح تسلیحاتشان. در مورد بعضی موضوعات اقتصادی مانند رقابت شدید اروپا - آمریکا (یعنی صنایع ایرباس در برابر بوئینگ) در زمینه تولید جت‌های بزرگ مسافربری، دینامیسم‌های مشابهی به نظر می‌رسد که وجود داشته باشند.

درگیری‌های عالمانه پیرامون «مسأله دستاوردهای نسبی»، شدید اما کوتاه مدت بود. آشکار شد که لازم است این مسأله در قالب جدیدی مطرح شود: یعنی نه اینکه «آیا دولت‌ها در پی دستاوردهای نسبی یا مطلق هستند؟» بلکه «تحت چه شرایطی حتی از همکاری متقابلاً سودمند چشم‌پوشی می‌کنند تا قدرت و جایگاه نسبی خود را حفظ کنند؟» هنگامی که تنها دو بازیگر عمده وجود دارند و دستاوردهای یک طرف ممکن است به طرز قاطعی روابط قدرتمندانه را تغییر دهد، دستاوردهای نسبی، بزرگ جلوه می‌کنند؛ برای مثال، در مسابقه تسلیحاتی یا رقابت انحصارگرایانه (مانند رقابت بین ایرباس و بوئینگ). با این حال، اکثر مسایلی که می‌توانند موضوع همکاری بالقوه قرار گیرند، از آزادسازی تجارت گرفته تا تغییر شرایط آب و هوایی، دربرگیرنده مذاکرات چند جانبه‌ای هستند که محاسبه دستاوردهای نسبی را دشوار می‌سازند و مخاطره اندکی به لحاظ انتقال قدرت به طرزی قاطع از یک طرف به طرف دیگر دارند.

بنابراین، اکثر اوقات از دولت‌ها می‌توان انتظار داشت که در پی افزایش رفاه خود نگران این امر نباشند که دیگران نیز به پیشرفت‌هایی دست خواهند یافت. از این رو، افزایش دستاوردهای نسبی صرفاً بر مشکلات همکاری در مواردی تأکید می‌کند که رقابت دو جانبه سختی وجود دارد؛ این امر به هیچ وجه دورنمای کلی همکاری را تضعیف نمی‌کند.

سومین ایراد به نظریه‌های همکاری، کمتر افراطی اما دیرپاتر بود. نظریه‌پردازان همکاری تشخیص داده بودند که همکاری مبتنی بر هماهنگی نیست؛ همکاری از دل تشمت بیرون می‌آید و از طریق چانه‌زنی شدید حاصل می‌شود. مع‌هذا، آنان ادعا می‌کردند که دستاوردهای مشترک بالقوه

ناشی از این گونه همکاری‌ها تبیین‌کننده افزایش چشمگیر تعداد و قلمروی نهادهای چند جانبه مبتنی بر همکاری است. با این حال، منتقدان خاطر نشان می‌ساختند که مسایل مربوط به چانه‌زنی می‌تواند موانعی در راه نیل به دستاوردهای مشترک پدید آورد. برای مثال، اینکه پروتکل کیوتو منجر به توافقی عمومی خواهد شد یا خیر جای سؤال دارد. تا حدودی به این دلیل که کشورهای در حال توسعه از پذیرش محدودیت‌های الزام‌آور در زمینه انتشار گاز در جو امتناع کردند و سنای آمریکا عدم تمایل خود را به تصویب هر گونه موافقتنامه‌ای که دربرگیرنده چنین تعهداتی از جانب کشورهای در حال توسعه نباشد، اعلام کرد. هر دو طرف مواضع سختی را در چانه‌زنی در پیش گرفتند و مانع هر گونه تلاشی برای نیل به یک مصالحه قابل باور شدند. با توجه به مسایل مربوط به چانه‌زنی، این واقعیت که معاملات احتمالی می‌تواند دستاوردهای مشترک به بار آورد، تضمین‌کننده این امر نیست که راه‌حل‌های مبتنی بر همکاری به دست خواهد آمد. تاکتیک‌های بازیگران سیاسی و اطلاعاتی که درباره یکدیگر در اختیار دارند، هر دو جنبه‌های اساسی فرآیندی را تشکیل می‌دهند که لزوماً به همکاری منجر نمی‌شود. نهادها ممکن است به دستیابی به «نکات مهمی» که بازیگران رقیب ممکن است بر سر آنها به توافق برسند، کمک کنند، اما موضوعات جدید غالباً فاقد چنین نهادهای نظم‌دهنده‌ای هستند. در این مورد، آهنگ و گستره همکاری مشکل‌آفرین‌تر می‌شود.

مباحث کنونی

مسئله کلی چانه‌زنی موضوعات خاصی را درباره نحوه تأثیر نهادها بر مذاکرات بین‌المللی مطرح می‌کند، امری که همواره دربرگیرنده آینده‌ای از تشتت و همکاری بالقوه است. تفکر درباره چانه‌زنی منجر به نگرانی‌هایی پیرامون ذهنیت‌ها می‌شود، زیرا که چانه‌زنی بستگی زیادی به اعتقادات طرف‌های درگیر دارد. بنیادی‌ترین مسأله‌ای که محققان در پی پاسخگویی به آن هستند به اثربخشی مربوط می‌شود: چه ساختارها، فرآیندها و شیوه‌هایی، نهادهای بین‌المللی را کمابیش قادر به تأثیرگذاری بر خط‌مشی‌ها- و نتایج- به طرق مطلوب می‌سازد؟

تأثیر ترتیبات نهادی بر چانه‌زنی همچنان به صورت یک معما باقی مانده است. ما از طریق مشاهدات خود، نظریه بازی‌ها و کنکاش پیرامون چانه‌زنی در بافت‌های گوناگون درمی‌یابیم که نتایج، به چیزی بیش از منابع موجود بازیگران یا منافعی که دریافت می‌کنند، بستگی دارد. نهادها به

طرق پیچیده و گوناگون بر الگوهای چانه‌زنی تأثیر می‌گذارند. برای مثال، چه کسی در مورد دستور کار، دارای اختیارات لازم است؟ در دهه ۱۹۸۰ ژاک دلور از اختیارات خود به عنوان رییس کمیسیون اروپا برای تهیه ساختار دستور کار جامعه اروپا استفاده کرد که منجر به تصویب سند واحده اروپا و پیمان ماستریخت گردید، از چه ترتیباتی برای رأی‌گیری و اجماع استفاده می‌شود و چه کسی ابهامات را تفسیر می‌کند؟ در کنفرانس کیوتو، توافق بر سر قاعده «اجماع» از نادیده گرفتن ایرادات توسط رییس کنفرانس هنگامی که در نشست پایانی، تصویب بندهای گوناگون موافقتنامه را اعلام می‌کرد، ممانعت نکرد. آیا شرکت‌کنندگان ناراضی قادر به جلوگیری از اجرای موافقتنامه‌هایی که رسماً تصویب شده هستند؟ در «گات» تا سال ۱۹۹۳، بازندگان می‌توانستند از به‌مورد اجرا در آمدن یافته‌های هیأت رفع اختلاف جلوگیری به عمل آورند، اما در سازمان تجارت جهانی (WTO)، توصیه‌های هیأت، اجرا می‌شود مگر آنکه در مورد عدم اجرای آنها اتفاق نظر وجود داشته باشد. پرسیدن چنین سؤال‌هایی به‌طور نظام‌مند درباره نهادهای بین‌المللی ممکن است موجب پدید آمدن بینش‌های مهم و جدیدی در سال‌های آتی شود.

مانورهای نهادی در چارچوب ایدئولوژیکی بزرگتری رخ می‌دهد که به تعیین مقاصد این نهادها و شیوه‌های قابل قبول برای آنها کمک می‌کند. نظام قیومت جامعه ملل تا حدودی به ترتیبات نهادی خاص بستگی داشت. اما چیزی که اساسی‌تر بود، این درک مشترک بود که ادامه سلطه اروپائیان بر اقدام غیر اروپایی پذیرفتنی است. هیچ‌گونه نظام سلطه اروپائیان بر غیر اروپائیان پس از فروپاشی این اتفاق‌نظر در طی ۱۵ سال پس از جنگ جهانی دوم نمی‌توانست مشروع باقی بماند.

پایان جنگ سرد، مجموعه اعتقادات پیرامون سیاست جهانی را از هم پاشید. نظریه‌های سیاست بین‌الملل در طول جنگ سرد بیش از حد مادی‌گرایانه بوده و بازتاب این دیدگاه نسبت به جهان بودند که دولتها در تعقیب «منافع ملی» خود هستند، منافعی که بواسطه واقعیات ژئوپلیتیکی و اقتصادی شکل می‌گیرد. آن‌گونه که زمانی استالین به طعنه درباره پاپ گفته بود: «او چند لشکر در اختیار دارد؟» نه تنها پاپ ژان پل دوم غیر مسلح در جدال برای جلب وفاداری مردم لهستان به پیروزی رسید، بلکه پس از کودتای نافرجام ۱۹۹۱ علیه گورباچف، اتحاد شوروی بر مبنای هنجار «حق تعیین سرنوشت» (Self-determination) و نه در راستای قدرت نظامی و منابع اقتصادی، به اجزای تشکیل‌دهنده‌اش تجزیه شد. منافع دولتها اینک تا حدودی بستگی به این پیدا می‌کند که

مردم چگونه هویت خود را تعریف می‌کنند- به عنوان صرب یا کروات، روس یا چچنی. این منافع همچنین به ارزش‌های سیاسی و مذهبی بستگی پیدا می‌کند که عامه مردم نسبت به آنها پایبندند.

از این رو، پایان جنگ سرد محققان را بیش از پیش از اهمیت عقاید، هنجارها و اطلاعات آگاه ساخت- موضوعاتی که برخی از آنها هم اینک کنکاش درباره‌شان آغاز شده است. چند سال قبل، این گونه جهت‌گیری‌ها ممکن بود با انتقادات شدیدی از جانب پیروان نظریه بازی‌ها و رهیافت‌های اقتصاد-محور مواجه شود یعنی افرادی که بطور سنتی بر منافع مادی تأکید می‌کرده‌اند. با این حال، از اواسط دهه ۱۹۸۰، نظریه چانه‌زنی بیش از پیش نشان داده است که اعتقادات بازیگران برای نتایج بسیار مهم است. اگر مثال مشهور توماس شلینگ (Thomas Schelling) اقتصاددان معروف را در نظر بگیریم، شما و من می‌خواهیم برای صرف نهار در شهر نیویورک با هم ملاقات کنیم، اما شما در وال استریت کار می‌کنید و من در وست ساید علیا. ما در کجا به هم خواهیم رسید؟ ما در این ملاقات صاحب منافع مشترکی هستیم، اما هر یک از ما ترجیح خواهد داد که وقت خود را در رفت و آمد تلف نکند. اگر شما پیامی در دستگاه پیام‌گیر من بگذارید و ملاقاتی را در وال استریت پیشنهاد کنید و سپس دیگر دسترسی به شما مقدور نباشد، من مجبور خواهم بود بین صرف نظر کردن از ملاقات با شما و یا حاضر شدن در مکان مورد نظر شما یکی را انتخاب کنم. اطلاعات نامتقارن و این اعتقاد مشترک ما که من از جایی که شما در آن منتظر من هستید، اطلاع دارم موقعیت را شکل داده‌اند.

روش‌ها و قواعد نهادهای بین‌المللی ساختارهای اطلاعاتی را شکل می‌دهند. آنها تعیین می‌کنند که چه اصولی به عنوان مبنای کاهش منازعات قابل قبول هستند و اینکه آیا اقدامات دولت‌ها مشروع و یا نامشروع است. در نتیجه، آنها به شکل‌گیری انتظارات بازیگران کمک می‌کنند. برای مثال، منازعات تجاری بطور فزاینده‌ای در فرآیند اعتراض به سازمان تجارت جهانی، تشریفات خاص خود را پیدا می‌کنند- قول انجام اقدامات حاد از جانب صنایع کشور خودی، درگیر شدن در روش‌های شبه قضایی حل اختلاف، ادعای پیروزی در صورت امکان و یا شکایت از شکست در صورت لزوم- سر و صدا و خشم زیادی در این میان وجود دارد، اما فرآیندهایی که بطور منظم نهادی شده معمولاً منازعات را در قالب امور جالب توجه عرضه می‌کنند.

بدین ترتیب نهادها اطلاعات متفاوت می‌آفرینند. «خودی»ها می‌توانند زبانی را که با آن با «بیگانه»ها صحبت می‌کنند، مورد تفسیر قرار دهند و از برداشت‌های خود برای تفسیر و یا دستکاری

در عقاید دیگران استفاده کنند.

سرانجام اینکه، پژوهشگران نهادهای بین‌المللی همچنان سعی در درک این مطلب دارند که چرا برخی از نهادها از دیگر نهادها مؤثرترند. تفاوت در انسجام و یکدستی خط‌مشی نهادها یا پیروی اعضا از قواعد و مقررات نهادها تا حدودی توجیه‌کننده میزان منافع مشترک و توزیع قدرت در میان اعضاست. نهادهایی که اعضایشان در ارزش‌های اجتماعی با هم شریکند و دارای نظام‌های سیاسی مشابهی هستند- مانند ناتو یا اتحادیه اروپا- احتمالاً قوی‌تر از نهادهایی از قبیل سازمان امنیت و همکاری در اروپا یا اتحادیه کشورهای جنوب شرقی آسیا هستند که اعضای ناهمگن‌ترشان لزوماً دارای یک نوع منافع مشترک عمیق نیستند. علاوه بر این، خصوصیت سیاست داخلی تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر نهادهای بین‌المللی دارد. توزیع قدرت نیز عامل مهمی است. نهادهایی که تحت سلطه تعداد اندکی از اعضا قرار دارند- برای مثال، صندوق بین‌المللی پول با سیستم رأی‌گیری دارای ضریب-مشخصاً قادر به اتخاذ اقدامات قاطع‌تری هستند تا نهادهایی مانند مجمع عمومی سازمان ملل متحد، که در آنها نفوذ پراکنده‌تر است.

فائق آمدن بر کاستی‌های دموکراتیک

محققان در تعقیب این حوزه‌های پژوهش، در معرض این خطر قرار می‌گیرند که یک موضوع هنجاری عمده را نادیده انگارند: کاستی دموکراتیک که در بسیاری از مهم‌ترین نهادهای بین‌المللی وجود دارد. آن‌گونه که اخیراً به واسطه مداخلات دامنه‌دار صندوق بین‌المللی پول در شرق آسیا نشان داده شد، جهانی شدن اقتصاد و نقش در حال گسترش نهادهای بین‌المللی، شکلی قدرتمند از مقررات جهانی ایجاد می‌کنند. نهادهای بین‌المللی عمده بطور فزاینده‌ای به وضع قواعد و رهنمودهایی می‌پردازند که حکومت‌ها، در صورتی که خواهان جذب سرمایه‌گذاری خارجی و ایجاد رشد باشند، باید از آنها پیروی کنند. اما این نهادهای بین‌المللی به وسیله فن سالاران اداره شده و تحت نظارت مقامات عالی رتبه دولتی قرار دارند. به عبارت دیگر آنها به وسیله نخبگان اداره می‌شوند. تنها در خفیف‌ترین مفهوم، کنترل دموکراتیک بر سازمانهای بین‌المللی عمده اعمال می‌شود. مذاکرات اصلی در سازمان تجارت جهانی در پشت درهای بسته انجام می‌شود. صندوق بین‌المللی پول به طور محرمانه با وام‌گیرندگان بالقوه به مذاکره می‌نشیند و تنها در طی چند ماه اخیر شرایطی را اعلام کرده که بر دریافت‌کنندگان وام تحمیل می‌شود.

اتحادیه اروپا در این زمینه نمونه دیگری ارائه می‌دهد. مهم‌ترین ارگان تصمیم‌گیری در اتحادیه شورای وزیران آن است که مشکل از نمایندگان دولتهاست که وظایف قانونگذاری خطرتری را نسبت به اعضای پارلمان اروپا به عهده دارند. این شورا در پشت درهای بسته تشکیل جلسه می‌دهد و نتایج رأی‌گیری‌های خود را منتشر نمی‌کند. این شورا همچنین اعضای کمیسیون اروپا را که در حکم دستگاه اجرایی اتحادیه اروپا است، منصوب می‌کند، در نتیجه پیوند ارگان اخیرالذکر نیز با مردم در واقع بسیار غیرمستقیم می‌شود. پارلمان اروپا دارای اختیاراتی محدود و جایگاهی ضعیف است؛ اکثر پارلمان‌های ملی از نزدیک به موشکافی درباره اقداماتی که در سطح اروپا انجام می‌گیرد، نمی‌پردازند. بنابراین، به راستی رأی‌دهندگان آلمانی یا ایتالیایی بر تصمیمات شورا چه میزان نفوذ دارند؟ بدیهی است که این نفوذ باید بسیار اندک باشد.

موضوعی که در اینجا مطرح است به حاکمیت دولت‌ها ارتباط ندارد. وابستگی متقابل اقتصادی و مقررات آن مفاهیم مربوط به حاکمیت را تغییر داده است: دولت‌های اندکی هنوز می‌توانند خواستار این شوند که به طور کامل در زمینه شیوه‌های قضایی در سرزمین‌هایشان در برابر اقتدار خارجی مستقل باقی بمانند. در بهترین حالت، دولت‌ها می‌توانند امید داشته باشند که قادر به استفاده از قدرت حاکمیتشان به عنوان ابزار چانه‌زنی برای اطمینان خاطر از این امر شوند که دیگران را نیز ملزم به مقررات و شیوه‌های عمومی گردانند. با توجه به این تغییرات، مسأله این است که چه کسی دارای نفوذ بر انواع چانه‌زنی‌هایی است که صورت می‌گیرد؟ نظریه دموکراسی برای نقش مردم در تصمیم‌گیری در زمینه بده بستان‌های ارزشی و توزیعی که در ذات قانونگذاری و وضع مقررات قرار دارد، اهمیتی فراوان قایل می‌شود. اما شیوه‌های عملکرد نهادهای بین‌المللی این امتیاز را در دست نخبگان حکومت‌های ملی و سازمان‌های بین‌المللی قرار می‌دهد.

یقیناً، دموکراسی همواره عملکرد خوبی ندارد. سیاستمداران آمریکایی به طور منظم خطابه‌هایی علیه نهادهای بین‌المللی ایراد می‌کنند و در این راه از ترس و وحشت بخشی از رأی‌دهندگان صریح‌اللهجه خود نسبت به افزایش بسیار زیاد تعداد بیگانگان در سازمان ملل بهره‌برداری می‌کنند. جدی‌تر آنکه، این استدلال را می‌توان مطرح کرد که صندوق بین‌المللی پول، مانند بانکهای مرکزی، تنها در صورتی می‌تواند مؤثر باشد که از کنترل دموکراتیک مستقیم در امان بماند. با این حال، از سال ۱۷۸۷ دست‌اندرکاران و نظریه‌پردازان به کنکاش در این باره پرداخته‌اند که

چگونه تصمیم‌گیری اقتدارگرایانه می‌تواند با پاسخگویی به مردم و کنترل دموکراتیک غیرمستقیم ترکیب شود. قانون اساسی آمریکا مبتنی بر چنین نظریه‌ای است - این نظر که حاکمیت مردم، گرچه امری اساسی است، اما در بهترین حالت باید به طور غیرمستقیم از طریق نهادهای نسبتاً عریض و طویل اعمال شود. موضوعی که محققان اینک باید به کنکاش درباره آن بپردازند، چگونگی طراحی نهادهای بین‌المللی است که نه تنها کارآمد و مؤثر باشند بلکه دست کم در نهایت نیز در برابر مردم پاسخگو باشند.

یک پاسخ احتمالی این است که همه چیز روبه‌راه است - چون نهادهای بین‌المللی در برابر حکومت‌ها مسئولند - و حکومت‌ها نیز به نوبه خود در دموکراسی‌ها در برابر مردم خود مسئولند. مقررات بین‌المللی صرفاً حلقه دیگری به زنجیره نمایندگی‌ها اضافه می‌کنند. اما زنجیره‌های طولانی نمایندگی‌ها که در آنها مردم تنها از دور بر اقدامات تأثیر می‌گذارند، از اقتدار واقعی مردم بسیار می‌کاهد. اگر قرار باشد که شرایط همکاری چند جانبه بازتاب منافع اقشار وسیع مردم و نه صرفاً تعداد اندک نخبگان باشد، الگوهای سستی نمایندگی می‌بایست با وسایل دیگری که تضمین‌کننده پاسخگویی بیشتر به افکار عمومی باشد، جایگزین شود.

یک رهیافت نویدبخش عبارت از این خواهد بود که در پی تقویت جامعه فراملی به شکل شبکه‌هایی در میان افراد و سازمان‌های غیر دولتی باشیم. رشد چنین شبکه‌هایی - از دانشمندان، متخصصان رشته‌های مختلف و فعالان حقوق بشر و محیط زیست - به کمک دستگاه دورنگار و اینترنت و نیز آن دسته از ترتیبات نهادی که این شبکه‌ها را وارد فرآیند تصمیم‌گیری می‌کنند، بسیار تسریع شده است. برای مثال، دانشمندان علوم طبیعی و اجتماعی از طریق هیأت بین‌دولتی تغییرات آب و هوایی (IPCC) که کار علمی آن بوسیله دانشمندانی سازمان داده شده بود که به هیچ حکومتی پاسخگو نبودند، مبنای اتفاق نظر علمی پروتکل کیوتو را فراهم کردند. پروتکل کیوتو مورد مذاکره قرار گرفت، اما حکومت‌هایی که با اقدام مؤثر در زمینه تغییرات آب و هوایی مخالفت کردند نمی‌توانند امیدوار باشند که به مذاکره مجدد درباره رهنمودهای علمی وضع شده بوسیله IPCC بپردازند.

کاهش چشمگیر در هزینه ارتباطات راه دور، گسترش هر چه بیشتر این شبکه‌های فراملی را تسهیل خواهد کرد. در نتیجه، سازمان‌های سلسله‌مراتبی ثروتمند - شرکت‌های چند ملیتی و نیز

دولت‌ها - احتمالاً شکل بیشتری برای سلطه بر ارتباطات فراملی خواهند داشت. سی سال قبل، وارد شدن در ارتباطات بین قاره‌ای مستلزم منابع قابل ملاحظه‌ای بود. اینک افراد تقریباً آزادانه این کار را به وسیله اینترنت انجام می‌دهند.

بنابراین، پاسخگویی نهادهای بین‌المللی به مردم در آینده تنها تا حدودی متکی به نمایندگی از طریق نهادهای دموکراتیک رسمی خواهد بود. رکن دیگر این پاسخگویی ممکن است کثرت‌گرایی (Pluralism) داوطلبانه تحت شرایط شفافیت حداکثر باشد. خط‌مشی‌های بین‌المللی ممکن است به طور فزاینده‌ای تحت نظارت گروه‌های نه چندان منسجم دانشمندان یا دیگر متخصصان و یا شبکه‌های طرفدار موضوعات خاص از قبیل «عفو بین‌الملل» و «صلح سبز» قرار گیرد که اعضایشان در سراسر جهان پراکنده‌اند و به وسیله تکنولوژی اطلاعات مدرن، از نزدیک با هم ارتباط پیدا می‌کنند. پاسخگویی نه تنها به وسیله زنجیره مسؤولیت رسمی بلکه به واسطه نیاز به شفافیت نیز افزایش خواهد یافت. اقدامات رسمی که توسط نمایندگان دولت‌ها در سازمان‌های بین‌المللی مورد مذاکره قرار می‌گیرد، به وسیله شبکه‌های فراملی مورد موشکافی قرار خواهد گرفت.

با این حال، این شفافیت بیشتر برای سازمان‌ها و شبکه‌های غیر دولتی وجود خواهد داشت تا مردم عادی که ممکن است همان طور که خارج از محافل دولتی قرار دارند از شبکه‌های نخبگان نیز بیرون افتاده باشند. بدین ترتیب، جامعه مدنی فراملی ممکن است شرط لازم برای پاسخگویی دموکراتیک باشد، اما شرط کافی برای آن نیست. دموکراسی‌ها در هر کجا که امکان‌پذیر باشد باید اصرار ورزند که سازمان‌های بین‌المللی شفافیت کافی را برای شبکه‌های فراملی گروه‌های طرفدار موضوعات خاص، قانونگذاران داخلی و عامه مردم جهت ارزیابی اقداماتشان حفظ کنند. اما هواداران پاسخگویی دموکراتیک همچنین باید در پی هم‌تایانی در مکانیسم‌های کنترلی باشند که در ذات نهادهای دموکراتیک ملی وجود دارد. برای مثال، اعضای هیأت مدیره فدرال رزرو (بانک مرکزی آمریکا) حتی اگر در طول مدت تصدی خود از اقتدار بسیار زیادی برخوردار باشند به وسیله رییس جمهور نامزد شده و به وسیله سنا مورد تأیید قرار می‌گیرند. اگر مدیسون، هامیلتون و جی توانستند دو قرن قبل در «فدرالیست پیپرز» (Federalist Papers) مکانیسم‌های غیر مستقیمی را برای کنترل توسط مردم ابداع کنند، پس طراحی مکانیسم‌های مشابه در سطح جهانی در قرن بیست

و یکم نباید از توانایی ما خارج باشد.

با ادامه تفکر پیرامون پیامدهای هنجاری جهانی شدن، باید بطور همزمان بر حفظ نهادهای دموکراتیک قدرتمند در داخل، ایجاد ساختارهای رسمی برای نمایندگی بین‌المللی و نقش شبکه‌های فراملی تأکید کرد. دموکراسی مدرن برای آنکه در قرن بیست و یکم مؤثر باشد نیازمند نهادهای بین‌المللی است و این نهادها برای آنکه با ارزش‌های دموکراتیک همخوانی داشته باشند باید در برابر جامعه مدنی داخلی پاسخگو باشند. ترکیب حکومت جهانی با پاسخگویی دموکراتیک مؤثر، چالش عمده‌ای برای محققان و سیاستگذاران در سال‌های آینده خواهد بود.

یادداشت‌ها

این مقاله ترجمه‌ای است از:

Robert o. Keohane, "International Institutions: can Interdependence work?",
Foreign Policy, Spring (1998), PP.82-95.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی