

تحول مفهوم حکمرانی جهانی در روابط بین‌الملل

سجاد حیدری فرد^۱

تاریخ دریافت: ۱۳۹۶/۳/۲

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۸/۲

چکیده

مفهوم حکمرانی جهانی روزبه‌روز رایج‌تر و بر پیچیدگی معنای آن افزوده شده است. در عین اینکه فکر می‌کنیم نوعی انعطاف‌پذیری در کاربرد مفاهیم، هم از لحاظ نظری مطلوب و هم از لحاظ عملی اجتناب‌ناپذیر است، معتقدیم حکمرانی جهانی دچار آشفتگی مفهومی است و این مانع مباحثات مفیدتر و هدف بسط نظریه‌های منسجم‌تر حکمرانی جهانی است. کاربرد دقیق‌تر مفهوم مذکور برای رسیدن به هدف نظریه‌پردازی از حکمرانی جهانی ضروری است. از این رو، سؤالی که مطرح می‌شود، این است که: «آیا می‌توان حکمرانی جهانی را نظریه (چه رسد به نظریه مسلط) در نظر گرفت؟». در پاسخ به این سؤال، مقاله پیش رو نه در پی ابهام‌زدایی از مفهوم یادشده؛ بلکه در پی اثبات این ابهام است. از این رو، مباحث خود را به سه بخش اصلی تقسیم می‌کنیم: بخش مفهوم حکمرانی جهانی، که به تعاریف ارائه‌شده برای این مفهوم می‌پردازد؛ بخش دیدگاه‌های متعارض درباره حکمرانی جهانی، که نشان می‌دهد حکمرانی جهانی در چارچوب دیدگاه‌های نظری گوناگون بررسی شده است؛ و بخش مسائل تجربی، که به موضوع‌های عملی و خلأهای موجود حکمرانی جهانی می‌پردازد، که نشان دهد حکمرانی جهانی به‌عنوان یک «وضعیت» چه جایگاهی دارد. روش مورد استفاده این پژوهش، توصیفی - تبیینی بوده و عمدتاً از منابع کتابخانه‌ای استفاده شده است.

واژه‌های کلیدی: حکمرانی جهانی، حکومت جهانی، حکومت‌مندی

مقدمه

اگر علوم اجتماعی را دست‌کم تا حدودی مسؤول ساماندهی اطلاعات برگرفته از مشاهده و تجربه جهان بدانیم، آن‌گاه نقش مفاهیم، محوری است. مفاهیم، بنیادی‌ترین ابزارهای پژوهشی در دسترس علوم اجتماعی هستند. کارکرد محوری مفاهیم، ساماندهی مشاهدات و تجربیات ما به‌منظور امکان‌پذیرساختن گزاره‌های عام است. مفاهیم، با ارتباط دادن پدیده‌های خاص به یکدیگر و تفکیک برخی دیگر، کارکرد محوری ساماندهی درک ما از جهان را اجرا می‌کنند. از آنجایی که مفاهیم، امکان تعمیم را برای ما فراهم می‌کنند، برای فرایندهای یادگیری فردی و نیز جمعی محوری هستند. نباید مفهومی واحد را برای پدیده‌های اساساً متفاوت به‌کار برد. اگر از این قاعده بنیادین غفلت شود، قدرت تحلیلی مفهوم مورد نظر به خاطر انتساب معانی گوناگون به آن تقلیل می‌یابد.

در چند سال گذشته، تقریباً هر فرایند یا ساختار سیاست فراسوی دولت - صرف‌نظر از دامنه، محتوا یا بستر - بخشی از «حکمرانی جهانی»^۱ اعلام شده است. اینکه این مفهوم در باره چیست، سؤالی است که به‌ندرت بررسی شده است. از سوی دیگر، کسانی هم که می‌پرسند: «حکمرانی جهانی چیست؟»، احتمالاً به این نتیجه می‌رسند که «به‌نظر می‌رسد حکمرانی جهانی تقریباً همه چیز است». ما در عین اینکه فکر می‌کنیم نوعی انعطاف‌پذیری در کاربرد مفاهیم از لحاظ نظری، مطلوب و از لحاظ عملی اجتناب‌ناپذیر است، معتقدیم که مفهوم حکمرانی جهانی تنها در صورتی می‌تواند ما را در فهم تعاملات و دگرگونی‌هایی که در سیاست جهان ملاحظه می‌کنیم یاری کند، که به شیوه‌ای دقیق‌تر به کار رود. آشفتگی مفهومی فعلی، مانع مباحثات مفیدتر و هدف بسط نظریه‌های منسجم‌تر حکمرانی جهانی است. به نظر ما، کاربرد نسبتاً بی‌دقت اصطلاح حکمرانی جهانی، به آشفتگی گفتمان

آکادمیک کمک نموده و قابلیت انباشت یافته‌های پژوهشی را به شدت محدود کرده است. کاربرد دقیق‌تر اصطلاح مذکور برای غلبه بر این آشفتگی ضروری است. مطابق نظر لارنس فینکلشتاین^۱ «ما به این دلیل می‌گوییم «حکمرانی» که واقعاً نمی‌دانیم آنچه در جریان است را چه بنامیم». ما این نظر را درست نمی‌دانیم. محققان این حوزه، حکمرانی را به خاطر پنهان کردن جهلشان در مورد «آنچه در جریان است» به کار نمی‌برند. اصطلاح حکمرانی، تاریخ مفهومی خاص خود را دارد (Dingwerth and Pattberg, 2006: 185-188). اندیشه حکمرانی جهانی تا اندازه‌ای واکنشی به رنگ‌باختگی اندیشه‌های قدیم‌تر درباره نظم جهان است.

در پایان جنگ جهانی دوم، دو اندیشه رقیب درباره روابط بین‌الملل وجود داشت: از یک سو، بسیاری از اعضای جامعه علمی و فعالان تشکیلات سیاسی، جنگ را نشانه بلاهت ایدئالیسم دهه ۱۹۲۰ می‌دانستند. ایدئالیست‌ها گفته بودند که همکاری میان دولت‌ها امکان‌پذیر و دلیل شکست همکاری، سوءتعبیر و بدفهمی است. در برابر این ایدئالیسم، گونه‌ای رئالیسم جدید بر اندیشه‌ورزی درباره روابط بین‌الملل پس از سال ۱۹۴۵ سایه انداخت. از دید رئالیست‌ها، دولت‌ها همواره پیگیر نفع خودشان به هزینه دیگر دولت‌ها بودند. جهان یک بازی با حاصل جمع صفر، و توجه دولت‌ها معطوف به دستاوردهای نسبی بود که باید از طریق مذاکرات دشوار حاصل می‌شد. «سرشت بشر» راه دیگری جز این نمی‌گذاشت. رئالیست‌ها نادرستی دیدگاه‌های انترناسیونالیست لیبرال را که مورد حمایت وودرو ویلسون^۲، رئیس جمهور ایالات متحده و جامعه ملل بود، اثبات شده می‌دانستند و معتقد بودند که حتی شاید آن دیدگاه‌ها موجب درگرفتن ستیز دهه ۱۹۳۰ شده باشد.

1. Lawrence Finkelstein
2. Woodrow Wilson

این نگرش با وجود نیم دهه جنگ و سال‌های بسیاری مشقت اقتصادی مانع از آن نشد که متفکین پیروزمند در اکتبر ۱۹۴۵ نهادی را که ما آن را به نام سازمان ملل متحد می‌شناسیم، ایجاد کنند. برخلاف جامعه ملل، سازمان ملل یک نهاد فعال صلح‌ساز شناخته می‌شد. در این دوره، اندیشه «سازمان بین‌المللی»^۱ در محافل علمی و سیاست‌گذاری به شدت مورد توجه قرار گرفت. سازمان بین‌المللی گرچه هرگز بیان روشنی پیدا نکرد، مفهوم بلندپروازانه‌ای بود که حکایت از این داشت که بیشتر مشکلات میان دولت‌ها بر سر بقا نیست و بنابراین، می‌توان با به‌کارگیری علم، تخصص و منابع با آنها دست و پنجه نرم کرد (گریفتس، ۱۳۸۸: ۳۱-۳۶).

سازمان بین‌المللی بر خلاف ایدئالیسم سال‌های بین دو جنگ، به‌عنوان مفهومی سامان‌دهنده در دوران رهبری هژمونیک قوی ایالات متحده برجسته بود. مفهوم سازمان بین‌المللی، عملاً از واقعیت رهبری و سیاست قدرت‌های بزرگ جدا نبود. واقعیت رهبری هژمونیک پشتیبان سازمان بین‌المللی، به این معنا بود که علی‌رغم بلندپروازی برای حل مسائل، مفهوم یا فرایند سامان‌دهنده سازمان بین‌المللی همواره محدود است؛ زیرا منافع محوری ثروتمندترین و قدرتمندترین دولت‌ها را منعکس می‌کند. به تعبیر رابرت کاکس^۲ سازمان بین‌المللی، «مفهومی حل‌مسائلی»^۳ بود؛ نه «مفهومی انتقادی»^۴ که بتواند مبنایی فکری برای بازاندیشی اساسی در مورد نحوه اداره جهان شکل دهد (Sinclair, 2012: 14-)

(15)

اندیشه سازمان بین‌المللی در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ از رونق افتاد. برچیده شدن بساط استعمار، تأثیر چشمگیری بر نهادهای سازمان بین‌المللی گذاشت. بحث‌ها لحن

1. International Organization
 2. Robert Cox
 3. problem-solving concept
 4. Critical concept

تندروانه‌تری پیدا کرد. در سازمان ملل و کارگزاری‌های تخصصی آن، دستورهای کاری جدیدی؛ از جمله اندیشه برقراری «نظم نوین اقتصاد بین‌الملل» میان شمال و جنوب مطرح شد که مستلزم بازتوزیع چشمگیر منابع میان ثروتمندان و تهیدستان بود. اردوگاه عدم تعهد سر برآورد و آرای مطرح شده در مجمع عمومی هرچه بیشتر بیانگر دیدگاه‌های تهیدستان جهان بود. از این گذشته، اواخر دهه ۱۹۶۰ و دهه ۱۹۷۰ دورانی بود که احساس می‌شد هژمونی آمریکا دچار افول نسبی شده است. افول نسبی هژمونی آمریکا برای سمت و سوی سیاست خارجی این کشور اهمیت داشت. برخی از پژوهشگران، این دوره را آغاز سیاست یکجانبه‌تر و سودجویانه‌تر ایالات متحده دانسته‌اند. ایالات متحده یا دست‌کم بخشی از حکومت آن کشور، از سازمان ملل و دیدگاه‌هایی که در داخل آن سازمان مقبولیت داشت هرچه ناخرسندتر شد. در دهه ۱۹۸۰ ایالات متحده نسبت به تأمین هزینه‌های این سازمان بی‌میل‌تر شد و مباحثاتی که در داخل کنگره آن کشور جریان داشت، می‌خواست پرداخت سهمیه آمریکا به سازمان ملل را با انجام اصلاحاتی در این سازمان؛ از جمله دست کشیدن آن از برخی اهدافش مانند اندیشه تشکیل ارتش دائمی سازمان ملل گره بزنند.

افول اندیشه سازمان بین‌المللی به شکلی بود که حتی سازمان بین‌المللی به‌عنوان نشریه‌ای اصلی که نام خود را از این اندیشه می‌گرفت، از مسائل سیاست‌گذاری بین‌المللی هرچه بیشتر واپس نشست و درعوض، به محملی برای بسط نظریه‌های علمی دقیق تبدیل شد. به نظر می‌رسید اندیشه سازمان بین‌المللی به‌منزله یک هدف سیاست‌گذارانه دیگر عملی نیست. این مفهوم به دوران گذشته که دوره خوش‌بینی بیشتر و هژمونی فزون‌تر بود، تعلق داشت. واقعیت‌های جهان دهه ۱۹۷۰ همانی نبود که این مفهوم در بستر آن امکان شکوفایی بیابد؛ اما به‌رغم شکست سازمان بین‌المللی در مقام یک مفهوم و یک واقعیت، بحث بر سر مدیریت امور بین‌المللی پایان نیافت.

در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ چالش‌های متعدد تازه‌ای دست به دست هم دادند و سودایی که شالوده اندیشه سازمان بین‌المللی را تشکیل می‌داد، از نو زنده کردند. چالش‌هایی نظیر پایان یافتن نظام برتون وودز^۱، وضعیت محیط زیست، بحران بدهی‌های کشورهای کمتر توسعه‌یافته، حقوق بشر و مهاجرت، تحلیلگران سیاست‌ها و دانشمندان را به یک اندازه برانگیخت تا بار دیگر به اندیشه درباره مدیریت مسائل جهانی بپردازند (گریفیتس، ۱۳۸۸: ۳۱-۳۶). یکی از مهم‌ترین این اندیشه‌ها، اندیشه حکمرانی جهانی بود. در سال ۱۹۹۲، دبیرکل سازمان ملل متحد، پطروس پطروس غالی^۲ با هدف «شناسایی چالش‌های عمده پیش روی بشریت در آستانه هزاره جدید و تفکر درباره راه‌های برخورد با آنها» کمیسیون حکمرانی جهانی^۳ را بنا نهاد. نخستین گزارشی که مفهوم حکمرانی جهانی در آن به کار رفت و در سطح گسترده‌ای انتشار یافت، گزارش همین کمیسیون بود که با عنوان *محله جهانی ما*^۴ در سال ۱۹۹۵ منتشر شد.

۱. مفهوم حکمرانی جهانی

بنیان فهم حکمرانی جهانی، تمایز بین «حکمرانی» و «حکومت» است. بر اساس استدلال جیمز روزنا^۵، گرچه هر دو اصطلاح به نظامی از قواعد اشاره دارند؛ اما مفهوم حکومت گویای فعالیت‌هایی است که تحت حمایت اقتدار رسمی برای تضمین اجرای سیاست‌ها و رعایت قانون هستند؛ درحالی که حکمرانی عبارت است از: «ظرفیت انجام کارها بدون صلاحیت قانونی برای ایجاب انجام آنها». روزنا ایستار نسبتاً «مثبتی» در قبال حکمرانی اتخاذ کرده، آن را نظامی از قواعد تعریف می‌کند که همواره نیازمند پذیرش اکثریت است.

-
1. Bretton Woods System
 2. Boutros Boutros-Ghali
 3. Commission on Global Governance
 4. Our Global Neighborhood
 5. James Rosenau

تحول مفهوم حکمرانی جهانی در روابط بین‌الملل / ۱۵۳

در مقابل، کارکردهای حکومت می‌تواند با وجود مخالفت گسترده هم عملی شود. او نتیجه می‌گیرد که «تصور حکمرانی بدون حکومت (یعنی تصور سازوکارهای تنظیمی در حوزه‌ای از فعالیت‌ها که به صورت مؤثر عمل می‌کنند؛ گرچه از نعمت اقتدار رسمی برخوردار نیستند) ممکن است» (Rosenau and Czempiel, 1992: 3-5, 250). تفکیک مفهومی مذکور در جدول (۱) قابل ملاحظه است.



جدول ۱: تفاوت حکومت جهانی و حکمرانی جهانی

حکمرانی جهانی	حکومت جهانی
کنترل غیرمستقیم	کنترل مستقیم
اقتدار حاصل از اجماع و اغلب شامل ریسک زوال در برهه‌های حساس	اقتدار مستقیم برای اقدام (که معمولاً ریشه در ترتیبات قانونی دارد)
در ائتلاف انواع مختلف کنشگران ریشه دارد (که ممکن است شامل حکومت‌ها، کارگزاری‌های خصوصی، شرکت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی، سازمان‌های غیرحکومتی و نهادهای تنظیمی شود)	گرچه ممکن است برخی حکومت‌ها ائتلافی باشند، اکثر حکومت‌ها نیازمند خلق مجدد ائتلاف برای اتخاذ سیاست نیستند
نامتمرکز و وابسته به همکاری مجموعه‌ای از کنشگران برای اجرا و نیز تصمیم‌گیری و گاهی به ائتلاف‌های گوناگون برای اجرا و سیاست‌گذاری؛ گرچه ممکن است عناصری از سلسله‌مراتب را داشته باشد - برخی کنشگران از دیگران برتر یا قدرتمندتر باشند - عصاره حکمرانی ساختار نسبتاً «سطح» قدرت و اقتدار است	همه حکومت‌ها (از جمله نظام‌های فدرال) متمرکز نیستند؛ اما حکومت‌ها عموماً میزانی از کنترل مرکزی بر اجرای سیاست را دارند و سیاست‌گذاری در ساختاری سلسله‌مراتبی توصیف می‌شود
قدرت در حکمرانی، حداقل به همان اندازه که بر جایگاه رسمی مبتنی است، بر تخصص و توانایی فنی مبتنی است	قدرت در این ساختار مبتنی بر جایگاه قانونی است

(Smith et al, 2011: 84)

چنانکه پیش از این گفته شد، نخستین گزارشی که مفهوم حکمرانی جهانی در آن به کار رفت و در سطح گسترده انتشار یافت، گزارش کمیسیون حکمرانی جهانی بود که با عنوان محله جهانی ما در سال ۱۹۹۵ منتشر شد. در گزارش مذکور که توجه گسترده‌ای را به مفهوم حکمرانی جهانی معطوف کرد، حکمرانی جهانی این گونه تعریف شده است: «مجموع روش‌های فراوانی که مطابق آنها افراد و نهادها، عمومی و خصوصی، امور مشترکشان را مدیریت می‌کنند؛ [...] فرایندی مداوم که از طریق آن، منافع متضاد یا متنوع ممکن است همساز شوند و اقدام همکارانه صورت گیرد». به علاوه، این گزارش به ماهیت متغیر اقتدار و ظهور منابع جدید اقتدار به وسیله سایر کنشگران اذعان کرده و نتیجه می‌گیرد که بهترین راه برای مقابله با چالش‌های قرن بیست و یکم، مدیریت قابلیت‌های کنشگران جدید تحت هدایت و نظارت نظام ملل متحد است.

این، نگرشی مدیریتی به حکمرانی جهانی است؛ نگرشی که به حل و فصل مشکلات عملی و قابل حل علاقه دارد و قطعاً کاری به این مسأله کلی ندارد که گناه فقر و بهره‌کشی به گردن کیست یا چگونه باید نظم حاکم بر جهان را تعدیل کرد. با اتخاذ این برداشت تلویحاً مدیریتی از حکمرانی جهانی، حتی‌الامکان از ابعاد آشکارا سیاسی روابط میان دولت‌های ثروتمند و فقیر پرهیز می‌شد. ویژگی محوری برداشت کمیسیون یادشده از حکمرانی جهانی، نقشی بود که در برقراری و اجرای حکمرانی برای نهادهای خصوصی غیردولتی در نظر گرفته می‌شد. همگرایی اقتصادی؛ به‌ویژه رشد بازارهای سرمایه، گروه انبوهی از بازیگران تازه را به صحنه آورده است. به گفته کمیسیون، در برخی موارد، حکمرانی به بازارها و نهادهای بازار تکیه خواهد داشت. برای بازشناسی دامنه فراخ‌تری که حکمرانی پس از جنگ سرد پیدا کرده بود، لازم بود منابع خصوصی حکمرانی مانند سازمان‌های غیردولتی، جنبش‌های شهروندان و شرکت‌های چندملیتی را هم منظور سازیم. پیش از این، حکمرانی اساساً نتیجه روابط میان حکومت‌ها شناخته می‌شد. به گفته کمیسیون

یادشده، پذیرش نقش نهادهای خصوصی در حکمرانی، کارایی آنها را بالا می‌برد؛ ولی تأکید بر این منابع خصوصی جدیدتر حکمرانی با نگرش مدیریتی‌تر، به چگونگی برخورد با مشکلات جهانی کاملاً جور بود. اولویت دادن به عواملان خصوصی می‌توانست باعث تقویت جنبه مدیریتی مفهوم حکمرانی جهانی شود؛ زیرا عواملان خصوصی سیاسی - به معنای همه‌فهم این اصطلاح - نیستند. آنها سرشتی فنی دارند؛ حتی اگر مانند سازمان‌های غیردولتی از گروه‌های نفوذ پشت صحنه باشند، توجه اصلی‌شان به طرح‌های عملی است؛ نه به دگرگونی سیاسی (گریفیتس، ۱۳۸۸: ۳۱-۳۶).

توماس دایز^۱ و همکاران بر آنند که مفهوم حکمرانی جهانی، بر نظامی از قواعد در مقیاس جهانی دلالت دارد که مرکب از نهادهای حکومتی جهانی رسمی و نیز سازوکارهای غیرحکومتی غیررسمی است. بدین ترتیب، حکمرانی جهانی را تعدادی از کنشگران اعمال می‌کنند: دولت‌های عضو موافقت‌نامه‌های همکاری چندجانبه نظیر گروه هشت، سازمان‌های بین‌حکومتی نظیر سازمان ملل متحد یا رژیم‌های بین‌المللی نظیر رژیم تغییر آب و هوا، و کنشگران غیردولتی (به شکل همکاری با دولت‌ها یا به صورت مستقل)، برای نمونه از طریق کمپین‌های بین‌المللی نظیر کمپین بین‌المللی ممنوعیت مین‌های زمینی یا از طریق مشارکت‌های عمومی - خصوصی^۲ نظیر صندوق جهانی مبارزه با ایدز، سل و مالاریا («صندوق جهانی»). بنابراین، مفهوم حکمرانی جهانی، حاکی از بروز تغییری ملموس در اقتدار است و این واقعیت را منعکس می‌کند که در سیاست جهان معاصر، دیگر منبع اقتدار و قدرت، تنها نظام دولتی وستفالیایی نیست (Diez et al, 2011: 73-74).

جان کلارک و جفری ادواردز^۳، از جهاتی تعریف حکمرانی بر حسب آنچه نیست را ساده‌تر می‌دانند. مطابق نظر آنها، ویژگی‌های آنارشیک، و ضعف نسبی سازوکارهای

1. Thomas Diez

2. Public-Private Partnerships

3. John Clarke and Geoffrey Edwards

تحکیمی در نظام بین‌الملل بدان معناست که حکمرانی جهانی نمی‌تواند به شکلی از حکومت شبیه به آنچه درون دولت‌ها وجود دارد، اشاره داشته باشد؛ اما نظام برای مثال، از طریق مجموعه‌ای از هنجارهای مجسم در مجموعه رو به رشدی از معاهدات و ترتیبات سیاسی منطقه‌ای نظیر اتحادیه اروپا تنظیم می‌شود. به‌طور خلاصه، اصطلاح حکمرانی به فرایند تنظیمی اشاره دارد که در سراسر نظام رخ می‌دهد. اصطلاح جهانی نیز مظهر حرکت به فراسوی دامنه روابط منحصراً بین‌المللی (یا بین دولتی) است و از این طریق، شامل انواع کنشگرانی می‌شود که اکنون قابلیت تأثیر بر نظام را دارند. بنابراین، حکمرانی جهانی به مجموعه‌ای از هنجارها و فرایندهای هنجاری، اجتماعی، حقوقی و نهادی اشاره دارد که به فعل و انفعال دیالکتیکی بین جهانی‌شدن و پراکندگی شکل می‌دهند و در برخی موارد، آن را حتی تنظیم و کنترل می‌کنند. این رابطه نیز واکنشی است: جریان‌های جهانی‌شدن و پراکندگی به حکمرانی جهانی شکل می‌دهند و بر عکس (Clarke and Edwards, 2004: 6).

توماس وایس و لئون گوردنکر^۱ در تعریف حکمرانی جهانی می‌نویسند: «ما حکمرانی جهانی را به عنوان کوشش‌هایی برای پاسخ‌های منظم‌تر و قابل‌اتکاتر به موضوع‌های اجتماعی و سیاسی که از ظرفیت‌های دولت‌ها برای برخورد منفردانه با آنها فراتر می‌روند تعریف می‌کنیم. حکمرانی جهانی مانند دنیای سازمان‌های غیرحکومتی، گویای فقدان اقتدار مرکزی و نیاز به تشریک مساعی یا همکاری میان حکومت‌ها و دیگرانی است که در پی تشویق رویه‌ها و اهداف مشترک در برخورد با موضوع‌های جهانی هستند. ابزارهای حصول حکمرانی جهانی شامل فعالیت‌های سازمان ملل متحد و سایر سازمان‌های بین‌حکومتی و ترتیبات همکارانه مستمر میان دولت‌هاست» (Weiss and Gordenker, 1996: 17).

1. Thomas Weiss and Leon Gordenker

همچنین، حکمرانی جهانی به‌عنوان سیستمی که برای پیشبرد اهداف مشترک جامعه انسانی به‌گونه‌ای نظام‌مند و بر مبنای عدالت و برابری طراحی می‌شود، تعریف شده است. در این تعریف، بر وابستگی متقابل جوامع انسانی و به تبع آن، مدیریت مشترک مسائل ناشی از این وضعیت تأکید می‌شود. از این منظر، برای تحقق حکمرانی جهانی وجود سه شرط اساسی ضروری است: الف) ارزش‌های مشترک که بنیاد حکمرانی جهانی به‌شمار می‌آیند؛ زیرا تا اجماعی بر سر ارزش‌های مشترک و ضرورت حفظ آنها در پهنه جهانی وجود نداشته باشد، به صورت طبیعی زمینه لازم برای تحقق این موضوع فراهم نمی‌آید. در واقع، وجود این ارزش‌ها احساس تعلق به یک اجتماع واحد را ایجاد می‌کند؛ احساسی که در شکل‌گیری حکمرانی جهانی اهمیت اساسی دارد؛ ب) بازیگرانی که از مشروعیت لازم نزد افکار عمومی برای برعهده گرفتن وظایف ناشی از حکمرانی جهانی برخوردار باشند؛ و ج) مکانیسم‌های حکمرانی مؤثر که قادر به پیشبرد ارزش‌ها و منافع مشترک از راه‌های مشروع باشند (Guzman, 2001: 1-84).

بر مبنای تعریفی دیگر، «حکمرانی جهانی عبارت است از تدبیر امور روابط فرامرزی بدون برخورداری از اقتدار حاکمیتی. از این دیدگاه، تنها تفاوت حکمرانی جهانی با اقداماتی که دولت‌ها در قلمرو داخلی خود انجام می‌دهند، به بحث حاکمیت باز می‌گردد و در سایر جنبه‌ها تفاوتی میان آنها وجود ندارد» (Finkelstein, 1995: 369).

کلوس دینگورث و فیلیپ پاتبرگ^۱ بین دو کاربرد عام این مفهوم تمایز قائلند: الف) کاربرد تحلیلی یا حکمرانی جهانی به مثابه پدیده‌ای قابل مشاهده: محققانی که پیش‌فرض جریان اصلی روابط بین‌الملل؛ یعنی دولت‌های ملی برخوردار از حاکمیت، واقع در نظامی آنارشیک را به چالش می‌کشند، بیشتر به حکمرانی جهانی به‌عنوان مرجعی مفهومی برای پرداختن به سیاست جهان اشاره می‌کنند. تحلیل آنها، معمولاً انواع پدیده‌ها، نظیر

1. Klaus Dingwerth and Philipp Pattberg

تحول مفهوم حکمرانی جهانی در روابط بین‌الملل / ۱۵۹

جنبش‌های اجتماعی جهانی، جامعه مدنی، فعالیت‌های سازمان‌های بین‌المللی، سازمان‌های خصوصی، شبکه‌های عمومی - خصوصی، قاعده‌سازی فراملی و انواع اقتدار خصوصی را دربر می‌گیرد. از دیدگاه تحلیلی، مفهوم حکمرانی جهانی، مجموعه خاصی از پدیده‌های قابل مشاهده و مرتبط را توصیف می‌کند. کاربرد این اصطلاح جدید را می‌توان پاسخی به شکست‌های نظریه‌های موجود روابط بین‌الملل برای توضیح دگرگونی‌های تجربی تلقی کرد.

درحالی که خود ایده روابط «بین‌الملل» از لحاظ مفهومی، مبتنی بر «اولویتِ اغلب بلامنازع دولت ملی به‌عنوان واحد اصلی تحلیل» است، بررسی حکمرانی جهانی اذعان می‌کند که اشکال گوناگون سازمان‌های اجتماعی و تصمیم‌گیری‌های سیاسی وجود دارند که نه معطوف به دولت‌اند و نه ناشی از آن. به‌بیان دقیق‌تر، مفهوم حکمرانی جهانی از چهار جهت مهم از نظرگاه‌های سنتی‌تر درون رشته متمایز می‌شود: اول، درحالی که مفهوم روابط بین‌الملل بنا به تعریف، در وهله اول مربوط به «سیاست میان ملت‌ها» است و توجه نسبتاً اندکی به کنشگران غیردولتی دارد، مفهوم حکمرانی جهانی چنین سلسله‌مراتبی را ایجاد نمی‌کند؛ دوم، درحالی که اصطلاح روابط بین‌الملل گویای آن است که تعامل بین‌المللی جدا از تعامل در سطوح دیگر تعامل اجتماعی قابل تحلیل است، اصطلاح حکمرانی جهانی، سیاست جهان را به‌عنوان نظامی چندسطحی تلقی می‌کند که در آن فرایندهای سیاسی محلی، ملی، منطقه‌ای و جهانی پیوند تفکیک‌ناپذیری دارند؛ سوم، درحالی که مفهوم روابط بین‌الملل، سنتاً در پیوند با روابط قدرت، چانه‌زنی بین‌دولتی منفعت‌محور، و اخیراً نقش هنجارها و شبکه‌های هواداری به‌عنوان نیروهای محرک سیاست فراسوی دولت است، نقطه عزیمت مضمون حکمرانی جهانی، این پیش‌فرض است که اشکال گوناگون حکمرانی در کنار یکدیگر وجود دارند و تشخیص سلسله‌مراتب میان این سازوکارهای گوناگون - اگر نه ناممکن - دشوار است؛ چهارم، درحالی که پژوهش‌های حوزه روابط بین‌الملل بیشتر

بر پدیده اقتدار و مشروعیت آن در ارتباط تنگاتنگ با توانایی دولت برای پیگیری منفعت شخصی عقلانی خود تمرکز می‌کنند، دیدگاه حکمرانی جهانی، ظهور حوزه‌های جدید اقتدار در سیاست جهان مستقل از دولت‌های برخوردار از حاکمیت را می‌پذیرد.

ب) کاربرد هنجاری یا حکمرانی جهانی به مثابه برنامه‌ای سیاسی: به زعم برخی نویسندگان، حکمرانی جهانی نه یک اصطلاح تجربی یا تحلیلی؛ بلکه مفهومی سیاسی است که حاکی از تصور این امر است که چگونه جوامع باید به فوری‌ترین چالش‌های جهانی پردازند. بیشتر مشکلاتی که انتظار می‌رود حکمرانی جهانی به آنها پردازد، از لحاظ مفهومی در پیوند با فرایند جهانی شدن اقتصاد و زوال اقتدار ملی حاصل از آن هستند. این مفهوم حکمرانی جهانی شدیداً در پیوند با دیدگاه‌های فعالان عرصه عمل است. البته تعدادی از دانشگاهیان نیز برداشت‌های سیاسی از حکمرانی جهانی را پذیرفته‌اند. همچنین دیدگاهی انتقادی هم وجود دارد که حکمرانی جهانی را گفتمانی هژمونیک برای پنهان کردن تأثیرات منفی توسعه اقتصادی نئولیبرال در مقیاس جهانی می‌داند. البته، تفکیک بین کاربرد تحلیلی و سیاسی همواره این قدر شسته‌رفته نیست (Dingwerth and Pattberg, 2006: 189-196).

تیموتی سینکلر^۱ نیز بر آن است که حکمرانی جهانی، چالشی برای شیوه مدیریت جهان از زمان ظهور دولت‌های ملی در اروپای قرن هفدهم است. اکثر ما فکر می‌کنیم که دولت‌ها به صورت مستقل تصمیمات را اتخاذ می‌کنند؛ اما حکمرانی جهانی، با توجه به ظهور مشکلات مشترک مثل گرم شدن کره زمین و تروریسم، گویای نیاز به تصمیم‌گیری جمعی است. پس، در بنیادی‌ترین سطح، حکمرانی جهانی حاکی از تغییر در آنچه دولت‌ها هستند و آنچه می‌توانند انجام دهند و ظهور شیوه‌های جدید اتخاذ تصمیمات و اقدام در مورد مسائل جمعی است. حکمرانی جهانی، مثل دولت‌ها، می‌تواند در جهات مختلفی

1. Timothy Sinclair

توسعه یابد. برخی دولت‌ها خودکامه هستند و آزادی بیان اندکی به ملت خود می‌دهند؛ در حالی که برخی دیگر آزادی بیان و دموکراسی را میسر می‌کنند. حکمرانی جهانی نیز می‌تواند به صورت چندجانبه و دموکراتیک توسعه یابد یا شکل خودکامه به خود بگیرد. به همین دلیل، بسیار مهم است بدانیم در مورد حکمرانی جهانی چگونه اندیشیده می‌شود (Sinclair, 2012: 1).

۲. دیدگاه‌های متعارض درباره حکمرانی جهانی

ما هنوز به جواب واحد این سؤال نرسیده‌ایم که حکمرانی جهانی چیست؛ تعارض بین تعاریف حکمرانی جهانی بیش از آن است که به یک نقطه اشتراک برای این مفهوم برسیم. در حداقل‌ترین وضعیت، این فهم مشترک وجود دارد که چیز جدیدی ظهور کرده که می‌توانیم آن را «حکمرانی جهانی» بنامیم. با توجه به این تعدد تعاریف، به نظر می‌رسد بهتر است تحول مفهوم یادشده را در قالب دیدگاه‌های مختلف نظری در روابط بین‌الملل نیز بررسی کنیم؛ از رهگذر تعریفی که این دیدگاه‌های نظری از ساختار(ها) و فرایند(های) بین‌المللی یا جهانی دارند، می‌توانیم به تصور آنها از مفهوم حکمرانی جهانی دست پیدا کنیم:

۲-۱. **دیدگاه رئالیستی:** به نظر محققان رئالیست، خود «ایده نظریه رئالیستی حکمرانی جهانی، تناقض‌گویی است»؛ زیرا گویای وضعیتی است که در آن ماهیت آنارشیک تعیین‌کننده نظام بین‌الملل دیگر وجود ندارد. بدین ترتیب، ایستار رئالیستی در باب حکمرانی جهانی، در صورت وجود، ضرورتاً انتقادی است. این، به‌ویژه به مسأله محوری قدرت و سوءاستفاده از آن مربوط می‌شود که به نظر رئالیست‌ها در مناظره حکمرانی جهانی به آن توجه کافی نشده است. رابرت گیلپین^۱، با ارجاع به هدلی بول^۲، نتیجه

1. Robert Gilpin
2. Hedley Bull

می‌گیرد که نظام حکمرانی جهانی نهایتاً تحت کنترل و سلطه قدرتمندترین دولت جهان (ایالات متحده به‌عنوان هژمون جهانی) خواهد بود و نظام خطرناک خودکامگی را ایجاد خواهد کرد؛ نظامی که نظام دولتی متوازن در قالب آنارشی به‌مراتب بر آن ارجحیت دارد (Diez et al, 2011: 75).

دیدگاه رئالیستی بیش از هر چیز به ساختاری مبتنی بر قدرت یا به‌عبارت دقیق‌تر، توزیع قدرت نظر دارد. فرایندهای موردنظر آن، اساساً از طریق رقابت بر سر منافع متضاد و درک نسبی از قدرت عمل می‌کنند. در عین حال، نقش قدرتهای بزرگ در آنها اساسی است. در این معنا، از دیدگاه رئالیستی اجبار زیستی (بقا)، اجتماعی‌بودن را بر بازیگران تحمیل می‌کند. در دیدگاه رئالیستی از حکمرانی جهانی، ساختار همان موازنه قدرت است که مبتنی بر منافع دولت‌های بزرگ شکل گرفته است و فرایندهای آن بر اساس تأمین بیشتر منافع دولت‌های بزرگ شکل می‌گیرد. حکمرانی جهانی چیزی جز این ساختارها و فرایندها برای ایجاد نوعی موازنه قدرت جدید در راستای منافع قدرتهای بزرگ نیست.

دیدگاه رئالیستی، تصور از حکمرانی را یک فریب می‌داند؛ زیرا حکمرانی، واحدهای سیاسی دارای حاکمیت را نفی می‌کند؛ درحالی که این بازیگران متعدد همگی در درون یک نظام حکمرانی واحد و تحت شرایط خاص قانونی و اقتصادی در چارچوب یک دولت - ملت فعالیت می‌کنند. این دیدگاه با رد اقتدار آنها صرفاً مسئولیت‌هایی جزئی و حاشیه‌ای به آنها می‌سپارد که آن مسئولیت‌ها هم تحت نظارت قانونی دولتی انجام می‌گیرد. این دیدگاه، رهایی بشریت از دست اندیشه استقلال‌خواهی دولتی به‌وسیله بازیگران غیردولتی را یک رؤیا می‌داند. جهان‌گرایی و فراملی‌گرایی که به وسیله بازیگران غیردولتی ایجاد شود، در جهان مبتنی بر دولت - ملت غیرقابل دسترس است؛ حتی اگر این اتفاق بیفتد، صرفاً با موافقت اصولی دولت‌ها صورت خواهد گرفت.

از این دیدگاه، حکمرانی جهانی در حال القای تصورات اشتباهی از پیشرفت جهان

تحول مفهوم حکمرانی جهانی در روابط بین‌الملل / ۱۶۳

و فراملی‌گرایی است؛ زیرا مبناهای غلطی برای این رویدادها قائل است. این تصورات سبب ایجاد یک امیدواری کاذب در بین نیروهای اجتماعی در باب قدرتمندتر شدن آنها و عمل کردنشان بر اساس تفاوت‌هایشان شده است. دیدگاه رئالیستی استدلال می‌کند که گرچه به لحاظ تعداد با انفجار بازیگران غیردولتی روبه‌رو هستیم و این بازیگران می‌توانند فعالیت‌های عدیده‌ای در راستای آگاه‌سازی در درون دولت - ملت‌ها درباره مشکلات جامعه انجام دهند و زندگی واقعی مردم را تحت تأثیر قرار دهند؛ اما باید به این فهم برسیم که این بازیگران به لحاظ ماهیت هیچ نوع تکثیری نداشته و عملکردهای یکسانی از آنها سر می‌زند؛ اما حتی دیدگاه رئالیستی که شرایط ساختاری را بسیار فراگیر و قدرتمند می‌داند، امکان تغییر را رد نمی‌کند. این دیدگاه بیان می‌کند که در وضعیت‌های حکمرانی ویژه در هر عصر خاص، کارگزاران می‌توانند تأثیر پذیرفته، رشد کنند و در نهایت تأثیرگذار باشند (قوام و بهرامی، ۱۳۹۲: ۱۵، ۲۵ و ۲۸-۲۹).

۲-۲. دیدگاه لیبرالیستی: منشاء کاربردهای نظری مفهوم حکمرانی جهانی عموماً رویکردهای لیبرال به روابط بین‌الملل است. نویسندگان لیبرال، حکمرانی جهانی را ابزار حکومتگری^۱ در وضعیت‌های وابستگی متقابل جهانی در فقدان دولت جهانی یا نهاد سیاسی جهانی دیگر می‌بینند. پژوهش‌های لیبرال در مورد حکمرانی جهانی، در چارچوب سنت دیرپای آنها در تحلیل تعامل دولت‌ها و کنشگرانی نظیر نهادهای بین‌المللی تداوم دارند. حکمرانی جهانی، مسأله نظم جهانی را پیش می‌کشد و بدیل مفاهیم سلسله‌مراتبی هژمونی و دولت جهانی، که از لحاظ تجربی نامناسب تلقی شده‌اند، در نظر گرفته می‌شود. در عوض، حکمرانی جهانی به شبکه‌ای از کنشگران و نهادهای جهانی اشاره دارد که هدفش اجرای وظایف حکمرانی مرکزی در مقیاس جهانی، بدون حمایت اقتدار جهانی مرکزی است. حکمرانی جهانی با ارائه پیشنهاد در مورد اینکه چگونه می‌توان بدون ایجاد

نوع سلسله‌مراتبی حکومت (به‌وسیله یک هژمون یا یک حکومت جهانی) بر آنارشی فائق آمد، در پی پر کردن خلأیی تبیینی در توضیح نظم جهانی متغیر است. به‌علاوه، نویسندگان سنت لیبرال به کارآمدی حکمرانی جهانی و چگونگی افزایش آن پرداخته و توجه ویژه‌ای به این امر داشته‌اند که چگونه شبکه‌های کنشگران مختلف ممکن است به حل مشکلات جهانی کمک کنند. این ایده حکمرانی شبکه‌ای^۱؛ به‌ویژه در رابطه با مشکلات زیست-محیطی جهانی، برجسته بوده است. تحلیل‌های لیبرال از این نهادهای شبکه‌ای، نظیر به اصطلاح مشارکت‌های عمومی - خصوصی، شامل استدلال کارکردگرایانه می‌شود؛ به این معنا که تحلیل‌های مذکور، فلسفه وجودی این نهادها را خاتمه دادن به خلأهای حکمرانی در مقیاس جهانی، یا به‌عبارت دیگر، نارسایی‌های سیاست‌گذاری عمومی جهانی می‌دانند (Diez et al, 2011: 75-76). از این دیدگاه، ما در جهان حکمرانی جهانی نظم‌یافته زندگی می‌کنیم؛ نه آنارشی یا همکاری محدود، و این نظم، لیبرال است. دیدگاه لیبرال بهترین ابزارهای فهم انباشت نظم لیبرال و جهت‌گیری آینده آن را ارائه می‌کند (Ba & Hoffmann, 2005: 245-246).

۲-۳. دیدگاه مکتب انگلیسی: دیدگاه مکتب انگلیسی از نقش قدرت‌های بزرگ در ایجاد جامعه بین‌المللی غافل نیست و در این قالب، این دیدگاه به ساختاری منسجم نظر دارد و بدین شیوه فرایندهای آن اساساً بر منافع مشترک و تعامل و گفتگو در نهادهای مشترک مبتنی است. ساختار حکمرانی جهانی از منظر مکتب انگلیسی، در همان جامعه بین‌المللی و فرایندهای آن، بر اساس گفتگو و همکاری شکل می‌گیرد. دیدگاه مکتب انگلیسی بر این اعتقاد است که نابرابری وسیع قدرت، همیشه در میان جامعه بین‌المللی شایع بوده است و به طبع چنین امری در حکمرانی جهانی هم به‌عنوان یک جامعه بین‌المللی توسعه‌یافته وجود خواهد داشت. همه نابرابری‌های موجود در نظام به‌عنوان یک موضوع لزوماً بد

تحول مفهوم حکمرانی جهانی در روابط بین‌الملل / ۱۶۵

نیستند؛ زیرا قدرت‌های بزرگ‌تر با قدرت بیشتر خود می‌توانند برای حفظ و تعریف نظام حکمرانی جهانی در راستای منافع مشترک در نقش یک ثبات‌دهنده عمل کنند. این قدرت‌های بزرگ هرچند در راستای منافع خویش چنین نقشی را برعهده می‌گیرند؛ اما در عین حال نیاز رهبری جامعه بین‌المللی را هم برآورده می‌کنند (قوم و بهرامی، ۱۳۹۲: ۱۴-۱۵ و ۴۰-۴۱).

از همین دیدگاه، تیم دان^۱ روشن می‌کند که بررسی حکمرانی جهانی از دیدگاه مکتب انگلیسی، به سبب نقش آن در جامعه بین‌المللی، پیوندی ناگسستنی با دولت دارد. دیدگاه مکتب انگلیسی تیم دان، حکمرانی جهانی را به شیوه‌های سنتی؛ یعنی دنباله جامعه بین‌المللی می‌بیند. برداشت دان از حکمرانی جهانی، بیشترین تأکید را بر جامعه بین‌المللی رویه‌ها، قواعد و نهادهایی که کنش دولتی را محدود می‌کنند - به‌عنوان تابع منافع مشترک و میزان حداقلی از ظرفیت تعامل دارد (Ba & Hoffmann, 2005: 9, 256- 259).

۴-۲. دیدگاه مارکسیستی (ماتریالیسم تاریخی و نظام جهانی): دیدگاه‌های ماتریالیسم تاریخی و نظام جهانی از یک دیدگاه کلان تاریخی درباره پرداختن به حکمرانی جهانی بهره برده‌اند و از ساختارهای حکمرانی جهانی با واژه مشابهی (یعنی نظام سرمایه‌داری جهانی) یاد می‌کنند؛ اما در بحث بر سر فرایندهای حکمرانی جهانی؛ یعنی نحوه عملکرد آن از یکدیگر فاصله می‌گیرند. ماتریالیسم تاریخی از ساختار سلطه سخن می‌گوید. در واقع، این دیدگاه، حکمرانی جهانی را از نظام سلطه جدا نمی‌داند؛ اما دیدگاه نظام جهانی به توصیف رشد و افول چرخه‌های هژمونی از ابتدا تاکنون و فرایندهای مربوط به چگونگی انباشت به‌عنوان موضوع‌های فراتاریخی می‌پردازد و این چرخه‌ها را صرفاً مربوط به نظام سرمایه‌داری نمی‌داند؛ بلکه نظام سرمایه‌داری را صرفاً یک شیوه تولید مسلط در زمان حال تصور می‌کند. حکمرانی جهانی در این دیدگاه در قالب چرخه‌های هژمونی معنا می‌یابد و

1. Tim Dunne

سرمایه‌داری تنها یکی از این چرخه‌ها و آخرین آنها محسوب می‌شود.

دیدگاه‌های ماتریالیسم تاریخی و نظام جهانی به نیروهایی از سرمایه‌داری جهانی اشاره می‌کنند که بسیار قدرتمند هستند؛ اما در عین حال این دو، امید خود را برای شکستن چرخه‌های تاریخی یا ظهور جنبش‌های ضدهژمونیک از دست نمی‌دهند. این دو دیدگاه، کارگزاری‌ها را عوامل همان نیروهای سرمایه‌داری می‌دانند که البته، از نظر آنها تأثیرشان در دوران اخیر بر سیاست‌ها بیشتر شده است؛ اما خود چیزهای جدیدی شمرده نمی‌شوند. دیدگاه ماتریالیسم تاریخی در این راستا از یک نوع حکمرانی اصیل بالقوه سخن می‌گوید که در قالب یک گفتمان ضدهژمونیک ظهور خواهد یافت. همچنین، دیدگاه نظام جهانی از یک هژمون هدایت‌شده سخن می‌گوید که در قسمتی از آمریکا ظهور می‌یابد و خود را با تغییرات عصر حکمرانی جهانی تطبیق داده و در نهایت، یک حکمرانی رهایی‌بخش را ایجاد می‌کند.

در عین حال، هیچ یک از این دو برای ایجاد این حکمرانی رهایی‌بخش و اصیل، امید چندانی به کارگزاری‌های نوین ندارند. هرچند دیدگاه نظام جهانی از این موضوع آگاه است که کارگزاری‌های استراتژیک نیروهای اجتماعی می‌توانند در درون یک حکمرانی جهانی رشد کرده و اثرگذار باشند؛ اما در عین حال این دیدگاه استدلال می‌کند که محدودیت‌های ساختاری در قالب فرایند تاریخی سرمایه‌داری جهانی تنها تا حدودی به این نیروها فضا برای رشد داده و تنها تا حدودی تأثیرگذاری آنها را قبول می‌کند و گرنه فراتر از آن حد، این ساختار فراگیر تمایل دارد هر نیرویی را که علیه آن وارد عمل شود، درهم بشکند (قوام و بهرامی، ۱۳۹۲: ۱۴ و ۲۴-۲۵). این دیدگاه در نهایت بیان می‌کند که «مفهوم حکمرانی جهانی دچار همان سرنوشت سایر مفاهیم هنجاری اصالتاً مترقی نظیر «نظم نوین اقتصاد بین‌الملل» یا «توسعه پایدار» شده است؛ زیرا این مفهوم توسط نیروهای اجتماعی ربوده شده است که آن را از محتوای ضدهژمونیک اش تهی کرده و به شیوه‌ای

بازتعریف کرده‌اند که در واقع از تحکیم بیشتر حکومت جهانی سرمایه حمایت می‌کند» (ibid: 254-255).

دیدگاه ماتریالیسم تاریخی هیچ دید مثبتی از حکمرانی جهانی ندارد و آن را نه تنها عاملی برای نظم عادلانه‌تر و برابرطلبانه‌تر نمی‌داند؛ بلکه عاملی می‌بیند که با نقابی از ساختارهای سلطه، اجبار و کنترل عمل کرده، هرچه بیشتر در راستای منافع سرمایه‌داری جهانی و تعمیق شکاف‌های طبقاتی به پیش می‌رود. این دیدگاه با تمرکز بر طبقات سرمایه‌داری، بر این اعتقاد است که تأکید بیش از حد حکمرانی جهانی بر مسأله همکاری از این مفهوم سیاست‌زدایی کرده و هر نوع گرایش محتمل در درون آن را که مربوط به فرایندهای سلطه و اجبار باشد، از آن دور می‌کند. سلطه و کنترل، بخش جدایی‌ناپذیر حکمرانی جهانی هستند. گرچه در حکمرانی جهانی همکاری هم شکل می‌گیرد؛ اما این همکاری اساساً در راستای منافع طبقات سرمایه‌داری است.

صرف یک برداشت همکاری‌جویانه از حکمرانی جهانی سبب خواهد شد که مفهومی به نام عدالت- که ممکن بود از درون آن بیرون بیاید- به حاشیه رانده شود. در این قالب، حکمرانی جهانی که می‌توانست به‌عنوان یک مفهوم ضدهرژمونیک به منصف ظهور برسد، اساساً در خدمت ساختارهای سلطه و تقویت و احیای آنها قرار گرفته و سبب می‌شود که طبقات برتر بتوانند سایر طبقات را همچنان در قفس نگه دارند. این تنها زمانی اتفاق می‌افتد که صرفاً تصور مثبتی از حکمرانی داشته باشیم و از وجوه سلطه‌گرانه، اجبارآمیز و کنترل‌گرانه آن غافل باشیم (قوام و بهرامی، ۱۳۹۲: ۳۹-۴۰). بر همین اساس، پُل کاماک^۱، محقق مارکسیست، با توجه به نقش بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، حکمرانی جهانی را پروژه‌ای سرمایه‌دارانه می‌داند که «تحمیل جهانی قواعد و روابط اجتماعی‌ای که محور بازتولید سرمایه‌دارانه‌اند»، هدف آن است (Diez et al, 2011: 75-76).

1. Paul Cammack

۵-۲. دیدگاه سازه‌انگاری اجتماعی: در برداشت سازه‌انگاران از حکمرانی جهانی تأکید بیشتری بر تکامل هنجارهای مشارکتی در حوزه‌های موضوعی گوناگون وجود دارد. در عین حال، از این دیدگاه می‌توانیم بهتر خصوصیت دولت‌محوری جهان معاصر را از یک نگاه اجتماعی و هنجاری درک کنیم. به علاوه، سازه‌انگاری می‌تواند ظهور و تکامل هنجارهای چندگانه را که اساسی برای حکمرانی جهانی‌اند، تبیین کند. در واقع، سازه‌انگاری با توجه به تأکید خود بر اجتماعی بودن جهان و معنایی دیدن آن، حتی در عرصه‌های مادی، اولاً بر زمینه‌مند بودن اجتماعی و در نتیجه، ایجاد جهان‌های متفاوت اجتماعی و فهم متفاوت تأکید دارد. در عین حال، این دیدگاه بیان می‌کند که جهان ما با غلبه بیشتر هنجارهایی است که متأثر از آنها، دولت‌ها به‌عنوان غالب‌ترین بازیگران شکل می‌گیرند و در عین حال، بیشترین نقش را در هنجارسازی دارند. گروهی از دیدگاه‌های سازه‌انگاری برداشت منسجم‌تری از ساختار قواعد دارند؛ اما اکثر آنها برداشت‌های چندگانه از این ساختار دارند.

از سوی دیگر، دیدگاه سازه‌انگاری اجتماعی اعتقاد دارد که حکمرانی جهانی از هر نظر اندیشه‌ای است. این دیدگاه بر آن است که اساس و بنیاد اندیشه‌ای حکمرانی جهانی نمی‌تواند نادیده گرفته شود؛ زیرا در نهایت اندیشه‌ها بیشترین پایه‌های حکمرانی جهانی را شکل می‌دهند. از این دیدگاه، اندیشه‌ها دارای پیامدهای واقعی برای بازیگرانی هستند که در نظام مشارکت می‌کنند. بحث اندیشه‌ها؛ به‌ویژه در قبال بازیگران جدید می‌تواند حاوی تأثیرات بیشتری باشد؛ زیرا آنها اساساً با ایده‌های نو در این فرایند مشارکت می‌کنند و برای بسیاری از آنها، ایده‌شان عامل و پایه قدرتشان محسوب می‌شود (قوام و بهرامی، ۱۳۹۲: ۱۶-۱۹).

به‌طور خلاصه، با توجه به بحث ساختار و فرایند حکمرانی جهانی، می‌توان گفت که در دیدگاه سازه‌انگاری، ساختار حکمرانی جهانی اندیشه‌ای است (ایده‌ها، معانی و

شناخت اجتماعی، ساختار حکمرانی جهانی را تعریف کرده و تکوین می‌دهند). اگر حکمرانی شامل سازوکارهای هدایتگری، قواعد، نظم‌ها، نهادها و سازمان‌ها باشد، آنگاه مساهمت سازه‌انگاری اجتماعی یا دیدگاه آن در باب ساختار حکمرانی جهانی، فهم شالوده اندیشه‌ای حکمرانی جهانی است. در رابطه با فرایند، سازه‌انگاری اجتماعی به بهترین وجه به‌عنوان نظریه فرایند اجتماعی تلقی می‌شود؛ تا نظریه سیاست جهان. سازه‌انگاری در اصل فاقد پیش‌فرض‌های اساسی درباره سیاست جهان (کیستی کنشگران مهم، خواسته‌های این کنشگران و چگونگی تعامل آنها) است و در عوض، بینش‌هایی در مورد فرایندهای متقابلاً تکوین‌دهنده ارائه می‌کند که به صورت پویا کنشگران و ساختارها را پیوند و تکوین می‌دهند. حکمرانی جهانی، با هر شکلی، از طریق فرایند تکوینی متقابل بر ساخته شده، حفظ می‌شود و تغییر می‌کند (Ba & Hoffmann, 2005: 112-113).

۲-۶. دیدگاه انتقادی: دیدگاه‌های انتقادی به روابط بین‌الملل، مفهوم فوکویی حکومت‌مندی^۱ را به‌عنوان روش بدیل تفکر در مورد حکومتگری^۲ و یا به عبارت دیگر، تفکر در مورد روابط قدرت، به مناظره حکومت - حکمرانی افزوده‌اند. حکومت‌مندی، یا به قول فوکو «هدایت رفتار^۳»، روش‌های نامشهودی را بررسی می‌کند که مطابق آنها بر جوامع و جمعیت‌ها حکومت می‌شود. اگر مفهوم حکومت مستقیماً با دولت پیوند دارد و مفهوم حکمرانی کلاً مربوط به حکومتگری فراسوی دولت است، حکومت‌مندی به بررسی توجیحات عقلانی و فناوری‌های حکومتگری می‌پردازد. در چارچوب این نظام فکری، دولت کمابیش محصول رویه‌های حکومتگری و صرفاً کنشگری است که باید بررسی شود. حکومت‌مندی فرض را بر این می‌گذارد که اعمال حکومت همواره متضمن «تخصص، دانش و بازنمایی‌های خاص در این مورد [است] که چه چیزی باید تحت حکومت قرار

1. Governmentality
2. Governing
3. Conduct of conduct

گیرد». بدین ترتیب، رویه حکومتگری متضمن تولید حقیقت در مورد حکومت‌شوندگان است و بررسی خود این رویه‌ها، بینش‌های انتقادی درباره تکوین حکومت‌شوندگان و حکومت‌کنندگان را در اختیار می‌گذارد. بیشتر رویکردهای نظری به حکمرانی جهانی، گویای مضامینی هنجاری است؛ یعنی به این مسأله می‌پردازند که چگونه بر جهان حکومت می‌شود و جهان چگونه می‌تواند به گونه‌ای دیگر تحت حکومت قرار گیرد. این تمایل؛ به‌ویژه در دیدگاه‌های روابط بین‌الملل انتقادی در باب حکمرانی جهانی، صریح است (Diez et al, 2011: 74-75). خلاصه دیدگاه‌های نظری فوق را می‌توان در جدول (۲) ملاحظه کرد.



جدول ۲: دیدگاه‌های متعارض درباره حکمرانی جهانی

دیدگاه	ساختار	فرایند	تصور از حکمرانی
رنالیسم	یک ساختار واحد و منسجم مادی در قالب موازنه قدرت یا توزیع قدرت	همکاری و همیاری امر نادری است و زمانی هم که شکل می‌گیرد، در راستای منافع قدرت‌های بزرگ است	حکمرانی جهانی صرفاً یک همکاری تشدید یافته در قالب منافع دولت‌های قدرتمند است
لیبرالیسم	ساختار واحد و هنجاری - مادی متشکل از قواعد لیبرال	تعامل دولت‌ها با سازمان‌های دولتی و حداکثر غیردولتی متأثر از هنجارهای همکاری ناشی از لیبرالیسم	حکمرانی جهانی چیزی جز برجسته شدن و همه‌گیر شدن هنجارها و قواعد لیبرال دموکراسی در سرتاسر جهان و در راستای منافع مطلق دولت‌ها نیست که البته، لیبرال‌ترین دولت‌ها در راستای گسترش آن کوشش می‌کنند
مکتب انگلیسی	یک ساختار واحد و منسجم مادی - هنجاری در قالب جامعه بین‌المللی	همکاری می‌تواند ایجاد شود؛ اما در شرایط حاضر دولت‌ها و حداکثر سازمان‌های بین‌المللی بانیان آن هستند	حکمرانی جهانی همان جامعه بین‌المللی دولت‌محور است که همکاری در آن توسعه یافته است
مارکسیسم (ماتریالیسم تاریخی و نظام جهانی)	ساختار واحد و منسجم مادی در قالب شیوه تولید سرمایه‌داری یا چرخه‌های هژمونی در هر مقطع	همکاری وجود دارد؛ اما در قالب منافع طبقات مسلط و سلطه شیوه تولید سرمایه‌داری یا در راستای چرخه‌های هژمونی و منافع دولت هژمون شکل می‌گیرد	حکمرانی جهانی صرفاً نوعی همکاری موسع است که برای برآورده کردن منافع طبقات مسلط یا با هدایت، کنترل و مدیریت هژمون و در راستای منافع آن شکل گرفته است
سازمان‌نگاری اجتماعی	ساختارهای چندگانه هنجاری که در قالب تعاملات ایده-ای شکل می‌گیرند	ظهور هنجارهای هدایت‌کننده که متأثر از تعامل دولت‌ها و حداکثر سازمان‌های بین‌دولتی در حوزه‌های موضوعی گوناگون شکل می‌گیرند	حکمرانی جهانی چیزی جز گسترش هنجارهای هدایت‌کننده و کنترل‌کننده همکاری در یک فضای دولت‌محور نیست
دیدگاه انتقادی	ساختارهای چندگانه مادی - هنجاری با تأکید بر هژمونی	فرایند سلطه و نیز شکل‌گیری جنبش‌های ضد هژمونیک	حکمرانی جهانی، همان سلطه مادی و معنایی قدرت هژمون است

(با بهره‌گیری از قوام و بهرامی، ۱۳۹۲: ۵۳-۵۴)

۳. مسائل تجربی

درحالی که گونه‌های «سنتی» تر حکمرانی جهانی، نظیر حکمرانی سازمان‌ها یا رژیم‌های بین‌المللی، از پایان جنگ جهانی دوم تجربه اندوخته‌اند، سازوکارهای حکمرانی جهانی جدید، نظیر مشارکت‌های عمومی - خصوصی، در آغاز هزاره جدید ظهور کردند. مشارکت‌های عمومی - خصوصی، که صندوق جهانی یا شورای سرپرستی جنگل نمونه‌های اعلای آن هستند، با تمرکز بر موضوع‌های زیست-محیطی و بهداشت در همه حوزه‌های موضوعی سیاست جهان گسترده‌اند. نویسندگان بر اساس کارکرد، چهار شکل کلی مشارکت‌های عمومی - خصوصی را از هم تفکیک می‌کنند: مشارکت‌های عمومی - خصوصی تنظیم‌کننده هنجار و معیار، مشارکت‌های عمومی - خصوصی هواداری، مشارکت‌های عمومی - خصوصی خدمات‌رسانی و مشارکت‌های عمومی - خصوصی اجرای هنجار.

چنانکه پیشتر اشاره شد، پیش‌فرض این است که سازوکارهای حکمرانی جدید، به پر کردن خلأهای حکمرانی که از فرایند جهانی‌شدن نشأت گرفته و می‌گیرند، کمک می‌کنند. اینگ کُل^۱ و همکاران، چهار نمونه از این خلأها را شناسایی کرده‌اند: خلأ صلاحیتی، عملیاتی، انگیزه‌ای و مشارکتی^۲. خلأ حکمرانی عملیاتی عموماً به‌عنوان صریح‌ترین خلأ تشخیص داده می‌شود. فرض این است که این خلأ از مغایرت بین میزان اطلاعات و ابزارهای سیاست‌گذارانه در دسترس یک نهاد حکمرانی «سنتی» و میزان اطلاعات و ابزارهای سیاست‌گذارانه‌ای که در اجرای کارکرد حکمرانی آن مورد نیازند، ریشه می‌گیرد (Kaul et al, 1999: xxvi-xxvii).

پیش‌فرض بعدی این است که نه دولت‌ها و نه سازمان‌های بین‌المللی متعارف،

1. Inge Kaul

2. Jurisdictional, operational, incentive and participatory

تحول مفهوم حکمرانی جهانی در روابط بین‌الملل / ۱۷۳

اصالتاً، قادر به پرکردن این خلأها نیستند و به منابع و توانمندی‌های کنشگران غیردولتی، نظیر شرکت‌های فراملی و سازمان‌های غیرحکومتی نیاز است. این نیاز متصور، دسترسی آنها به نهادهای حکمرانی جهانی را توجیه می‌کند. کُل حتی استدلال می‌کند که دربرگیری کنشگران غیردولتی نه تنها می‌تواند به پرکردن این خلأهای عملیاتی کمک کند؛ بلکه فرایند حکمرانی جهانی با دربرگیری انواع کنشگرانِ نماینده انواع منافع و عقاید، شفاف‌تر و دموکراتیک‌تر خواهد شد.

فراسوی برداشت مثبت لیبرال‌ها، کارآمدی و مشروعیت انواع جدید سازوکار حکمرانی همچنان مورد مناقشه است. نفوذ فزونی‌یافته کنشگران غیردولتی در سیاست جهان، ریسک‌های قابل توجهی به همراه دارد: در سطحی کارکردگرایانه، هرچه بازیگران بیشتری درگیر «بازی» شوند، هزینه‌های هماهنگی بالاتر می‌رود. بسیاری از نویسندگان با امید محققان لیبرال به حکمرانی جهانی دموکراتیک‌تر، از طریق نفوذ کنشگران غیردولتی در سطحی بنیادی‌تر موافق نیستند. منتقدان ابراز می‌دارند که بیشتر کنشگران غیردولتی جدید خودشان نه دموکراتیک‌اند و نه مشروع. آنها مثل نمایندگان حکومت‌ها، در عین حال که مقید به پاسخ‌گویی دموکراتیک نیستند، نماینده یک آقامنشی خاص هستند. به دلیل وجود این واقعیت که اکثر انواع جدید سازوکارهای حکمرانی جهانی، تنها در اوایل دهه ۲۰۰۰ خلق شده‌اند و ارزیابی‌های عملکرد آنها هنوز در بوته آزمایش است، مسائل مشروعیت و کارآمدی همچنان بی‌پاسخ‌اند.

نتیجه‌گیری

حکمرانی جهانی مفهومی مفید است؛ زیرا در تشخیص و توصیف فرایندهای دگرگونی در سیاست جهان به ما کمک می‌کند. مفهوم مذکور بازتاب این عقیده است که ما در دورانی از دگرگونی‌های جهانی زندگی می‌کنیم. بررسی این دگرگونی‌ها مستلزم ابزارهای مفهومی

جدید است که بر کاستی‌های مفاهیم سنتی‌تر چیره شوند. مفهوم حکمرانی جهانی به این دلیل سودمند است که دو نقطه قوت را با هم دارد: اول اینکه، درحالی که صفات بدیلی نظیر بین‌المللی یا فراملی در تحدید تحلیل به روابط بین دولت‌ها یا روابط فرامرزی بین کنشگران غیردولتی تنگ‌نظرانه هستند، صفت جهانی شامل تعاملات فرامرزی سطح جهانی نه تنها بین طیف گسترده‌ای از کنشگران؛ بلکه میان سطوح مختلف سیاست‌گذاری است. دوم اینکه، حکمرانی جهانی با اشاره صریح به انواع گسترده‌تر سازوکارهای هدایتگری و حوزه‌های اقتدار، خود را از مضامین سنتی‌تر سیاست بین‌الملل متمایز می‌کند و از این طریق، واقعیت سیاست جهان معاصر را آن گونه که در بسیاری از حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری مشاهده می‌کنیم، بهتر منعکس می‌کند.

در مجموع، می‌توان گفت که آینده حکمرانی جهانی به‌روشنی، آینده‌ای پرمناقشه است. حکمرانی جهانی اندیشه جالب توجهی برای نخبگان سیاست‌گذاری است و احتمالاً آنان در کارهایشان همچنان از این اندیشه بهره خواهند جست. حکمرانی جهانی برای علاقه‌مندان به اصطلاح روند سیاست‌گذاری بین‌المللی هم جذاب است. مقبولیت این اصطلاح در این است که از اشارات آشکارا سیاسی که واژه «حکومت» دارد و پیامدهای نامطلوب‌تر اصطلاحات دیگری چون قدرت و اقتدار بری است. اصطلاح مورد بحث تعبیری غیراحساسی به دست می‌دهد که کارشناسان و مقام‌های رسمی می‌توانند به کمک آن بدون تصریح معنای تلویحی اندیشه حکمرانی جهانی، به بحث درباره مسائل اساسی مدیریت اجتماعی بپردازند. حکمرانی جهانی به نظر بی‌خطر، متوازن و خنثی می‌آید. حداقل دو احتمال درباره آینده این مفهوم وجود دارد: اول اینکه، پژوهشگران، حکمرانی جهانی را صرفاً همچون تعبیری مترادف با بررسی سنتی نهادهای بین‌المللی به کار ببرند؛ دوم اینکه، با شفاف‌سازی این مفهوم، راه برای پردازش حکمرانی جهانی به‌عنوان یک «نظریه» یا حداقل «دیدگاه» نوین درباره سیاست جهان هموار شود. پژوهش پیش رو، بر

تحول مفهوم حکمرانی جهانی در روابط بین‌الملل/ ۱۷۵

مبنای این احتمال اخیر قابل ارزیابی و تحلیل است و معتقد است این شفاف‌سازی مفهومی، مقدمه‌ای برای نظریه‌پردازی حکمرانی جهانی است.



منابع

- قوام، سید عبدالعلی و سیامک بهرامی. (۱۳۹۲). حکمرانی جهانی: وضعیت و نظریه مسلط در جهان معاصر، پژوهش‌های روابط بین‌الملل، سال سوم، ش ۸.
- گریفتیس، مارتین. (۱۳۸۸). دانشنامه روابط بین‌الملل و سیاست جهان، ترجمه علیرضا طیب، تهران: نشر نی.
- Ba, Alice and Matthew Hoffmann (eds) (2005) *Contending Perspectives On Global Governance: Coherence, Contestation and World Order* (Routledge).
- Clarke, John and Geoffrey Edwards (eds) (2004) *Global Governance In The Twenty-First Century* (Palgrave Macmillan).
- Diez, Thomas, Ingvild Bode and Alexandra Fernandes Da Costa (2011) *Key Concepts In International Relations* (SAGE).
- Finkelstein, Lawrence (1995) "What Is Global Governance?" *Global Governance* 1, no. 3.
- Guzman, Andrew (2001) *Global Governance and the WTO*, Boalt Working Papers in Public Law.
- Kaul, Inge, Isabelle Grunberg and Marc A. Stern (1999) *Global Public Goods: International Organizations in the 21st Century* (Oxford: Oxford University Press).
- Klaus Dingwerth and Philipp Pattberg (2006) "Global Governance As A Perspective On World Politics", *Global Governance* 12.
- Rosenau, James and Ernst-Otto Czempiel (eds) (1992) *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sinclair, Timothy (2012) *Global Governance* (Cambridge: Polity Press).
- Smith, Roy, Imad El-Anis and Christopher Farrands (2011) *International Political Economy In The 21st Century: Contemporary Issues and analyses* (Routledge).
- Weiss, Thomas and Leon Gordenker (eds) (1996) *NGOs, the UN and Global Governance* (Boulder: Westview).