

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 روز به روز 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 مذکور 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 درباره‌ی حکمرانی جهانی، که نشان می‌دهد حکمرانی جهانی در چارچوب دیدگاه‌های نظری مختلف مورد بررسی قرار گرفته است؛ و بخش مسائل تجربی، که به موضوعات عملی و خلاهای موجود حکمرانی جهانی می‌پردازد، که نشان دهد حکمرانی جهانی به عنوان یک «وضعیت» چه جایگاهی دارد. روش مورد استفاده‌ی این پژوهش، توصیفی - تبیینی بوده و عمدتاً از منابع کتابخانه‌ای استفاده شده است.

واژه‌های کلیدی: حکمرانی جهانی، حکومت جهانی، حکومت‌مندی

^۱. دانشجوی دکتری روابط بین‌الملل دانشگاه خوارزمی تهران، ایران s.heidaryard@gmail.com

مقدمه

اگر علوم اجتماعی را حداقل تا حدودی مسئول ساماندهی اطلاعات برگرفته از مشاهده و تجربه‌ی جهان بدانیم، آنوقت نقش مفاهیم، محوری است. مفاهیم، بنیادی‌ترین ابزارهای پژوهشی در دسترس علوم اجتماعی هستند. کارکرد محوری مفاهیم، ساماندهی مشاهدات و تجربیات ما به منظور امکان‌پذیر ساختن 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 فرآیندهای یادگیری فردی و نیز جمعی محوری هستند. نباید مفهومی واحد را برای پدیده‌های اساساً متفاوت به کار برد؛ اگر این قاعده‌ی بنیادین مورد غفلت قرار گیرد، قدرت تحلیلی مفهوم مورد نظر به خاطر انتساب معانی مختلف به آن تقلیل می‌یابد.

در چند سال گذشته، تقریباً هر فرآیند یا ساختار سیاست فراسوی دولت - صرف نظر از دامنه، محتوا یا بستر - بخشی از «حکمرانی جهانی»¹ اعلام شده است. اینکه این مفهوم در مورد چیست، سوالی است که به ندرت مورد بررسی قرار گرفته است. از سوی دیگر، کسانی هم که می‌پرسند «حکمرانی جهانی چیست؟»، احتمالاً به این نتیجه می‌رسند که «به نظر 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 کرده 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^۲ «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» بکار نمی‌برند. اصطلاح حکمرانی، تاریخ مفهومی خاص خود را دارد (Dingwerth and Pattberg, 2006: 185-188). اندیشه‌ی حکمرانی جهانی تا اندازه‌ای واکنشی به رمق‌باختگی اندیشه‌های قدیمی‌تر 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 درباره‌ی روابط بین‌الملل پس از سال ۱۹۴۵ سایه انداخت. از دید رئالیست‌ها، دولت‌ها همواره پیگیر نفع خودشان به هزینه‌ی 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^۱ رئیس‌جمهور ایالات متحده و جامعه‌ی ملل بود ثابت‌شده

-
1. Lawrence Finkelstein
 2. Woodrow Wilson
 3. International Organization
 4. Robert Cox
 5. problem-solving concept

می‌دانستند و معتقد بودند که حتی شاید آن دیدگاه‌ها موجب درگرفتن ستیز دهه‌ی ۱۹۳۰ شده باشد.

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. بر خلاف جامعه‌ی ملل، سازمان ملل یک نهاد فعال صلح‌ساز شناخته می‌شد. در این دوره اندیشه‌ی «سازمان بین‌المللی»^۲ 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 به کارگیری علم، تخصص و منابع با آن‌ها دست و پنجه نرم کرد (گریفیتس، ۱۳۸۸: ۳۱-۳۶).

سازمان بین‌المللی بر خلاف ایدئالیسم سال‌های بین دو جنگ، به عنوان 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 فرآیند سامان‌دهنده‌ی سازمان بین‌المللی همواره محدود است، زیرا منافع محوری ثروتمندترین و قدرتمندترین دولت‌ها را منعکس می‌کند. به تعبیر رابرت کاکس^۳، سازمان بین‌المللی، «مفهومی حل‌المسائل»^۴ بود نه «مفهومی انتقادی»^۵ که بتواند مبنایی فکری برای بازاندیشی اساسی در مورد نحوه‌ی اداره‌ی جهان شکل دهد (Sinclair, 2012: 14-15)

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

1. Critical concept

تحول مفهوم حکمرانی جهانی در روابط بین‌الملل / ۱۵۳

تندروانه‌تری پیدا کرد. در سازمان ملل و کارگزاری‌های تخصصی آن دستورهای کاری جدیدی از جمله اندیشه‌ی برقراری «نظم نوین اقتصاد بین‌الملل» میان شمال و جنوب مطرح شد که مستلزم بازتوزیع چشمگیر منابع میان ثروتمندان و تهیدستان بود. اردوگاه عدم تعهد سربرآورد و آرای مطرح شده در مجمع عمومی هر چه بیشتر بیانگر دیدگاه‌های تهیدستان جهان بود. از این گذشته، اواخر دهه‌ی ۱۹۶۰ و دهه‌ی 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 دست کم بخشی از حکومت آن کشور از سازمان ملل و دیدگاه‌هایی که در داخل آن سازمان مقبولیت داشت هر چه ناخرسندتر شد. در دهه‌ی ۱۹۸۰ ایالات متحده نسبت به تأمین هزینه‌های این سازمان بی‌میل‌تر شد و مباحثاتی که در داخل کنگره‌ی آن کشور جریان داشت می‌خواست پرداخت سهمیه‌ی آمریکا به سازمان ملل را با انجام اصلاحاتی در این سازمان از جمله دست کشیدن آن از برخی اهدافش مانند اندیشه‌ی تشکیل ارتش دائمی سازمان ملل گره بزند.

افول اندیشه‌ی سازمان بین‌المللی به شکلی بود که حتی سازمان بین‌المللی به عنوان نشریه‌ای اصلی که نام خود را از این اندیشه می‌گرفت، از مسائل سیاستگذاری بین‌المللی هر چه بیشتر واپس نشست و در عوض به محملی برای بسط نظریه‌های علمی دقیق تبدیل شد. به نظر می‌رسید اندیشه‌ی سازمان بین‌المللی به منزله‌ی یک هدف سیاستگذارانه دیگر عملی نیست. این مفهوم به دوران گذشته که دوره‌ی خوش‌بینی بیشتر و هژمونی فزون‌تر بود تعلق داشت. واقعیت‌های جهان دهه‌ی ۱۹۷۰ همانی نبود که این مفهوم در بستر آن امکان شکوفایی بیابد. اما به رغم 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 شالوده‌ی اندیشه‌ی 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 درباره‌ی مدیریت مسائل جهانی بپردازند (گریفیتس، ۱۳۸۸: ۳۱-۳۶). یکی از مهمترین این اندیشه‌ها، اندیشه‌ی حکمرانی جهانی بود. در سال ۱۹۹۲، دبیرکل سازمان ملل متحد، پطروس پطروس غالی^۲، با هدف «شناسایی چالش‌های عمده‌ی پیش روی بشریت در آستانه‌ی هزاره‌ی جدید و تفکر در مورد راه‌های برخورد با این چالش‌ها» کمیسیون حکمرانی جهانی^۳ را بنا نهاد؛ نخستین گزارشی که مفهوم حکمرانی جهانی در آن به کار رفت و در سطح گسترده انتشار یافت، گزارش همین کمیسیون بود که با عنوان *محله‌ی 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^۱، گرچه هر دو اصطلاح به نظامی از قواعد اشاره دارند، اما مفهوم حکومت حاکی از فعالیت‌هایی است که تحت حمایت اقتدار رسمی برای تضمین اجرای سیاست‌ها و رعایت قانون هستند؛ در حالی که، حکمرانی عبارت است از «ظرفیت انجام کارها بدون صلاحیت قانونی برای ایجاب انجام آنها». روزنا ایستار نسبتاً «مثبتی» در قبال حکمرانی

-
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 / ۱۵۵

اتخاذ کرده و آن را نظامی از قواعد تعریف می‌کند که همواره نیازمند پذیرش اکثریت است. 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 فعالیت 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 شماره‌ی یک 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)
ریشه در ائتلاف انواع مختلف کنشگران 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 مختلف برای اجرا و سیاستگذاری؛ گرچه ممکن است عناصری از سلسله‌مراتب را داشته باشد - برخی کنشگران از دیگران برتر یا قدرتمندتر باشند - عصاره‌ی حکمرانی ساختار نسبتاً "سطح" قدرت و اقتدار است	همه‌ی حکومت‌ها (از جمله نظام‌های فدرال) متمرکز نیستند اما حکومت‌ها عموماً میزانی از کنترل مرکزی بر اجرای سیاست 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)

تحول مفهوم حکمرانی جهانی در روابط بین‌الملل /

آنگونه که 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 محله‌ی جهانی ما در سال ۱۹۹۵ منتشر شد. در گزارش مذکور که توجه گسترده‌ای را به مفهوم حکمرانی جهانی معطوف کرد، حکمرانی جهانی اینگونه تعریف شده است: «مجموع روش‌های فراوانی که مطابق آنها افراد و نهادها، عمومی و خصوصی، امور مشترکشان را مدیریت می‌کنند؛ [...] فرآیندی 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 وسیله‌ی 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 مسئله‌ی 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 مذکور از حکمرانی جهانی، نقشی بود که در برقراری و اجرای حکمرانی برای نهادهای خصوصی غیردولتی در نظر گرفته می‌شد. همگرایی اقتصادی به ویژه رشد بازارهای سرمایه، خیل عظیمی از بازیگران تازه را به صحنه آورده است. به گفته‌ی کمیسیون، در برخی موارد، حکمرانی به بازارها و نهادهای بازار تکیه خواهد داشت. برای بازشناسی دامنه‌ی 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 نتیجه‌ی روابط میان حکومت‌ها شناخته می‌شد. به گفته‌ی

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 عاملان خصوصی می‌توانست باعث تقویت جنبه‌ی مدیریتی مفهوم حکمرانی جهانی شود زیرا عاملان 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 و نه به دگرگونی سیاسی (گریفیتس، ۱۳۸۸: ۳۱-۳۶).

توماس دایز^۱ و همکاران بر آن‌اند 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 یک تغییر ملموس در اقتدار است و این واقعیت را منعکس می‌کند که در سیاست جهان معاصر، دیگر منبع اقتدار و قدرت، تنها نظام دولتی و ستفالیایی نیست (Diez et al, 2011: 73-74).

-
1. Thomas Diez
 2. Public-Private Partnerships
 3. John Clarke and Geoffrey Edwards
 4. Thomas Weiss and Leon Gordenker

جان کلارک و جفری ادواردز³، از جهاتی تعریف حکمرانی بر حسب آنچه نیست را ساده‌تر می‌دانند. مطابق نظر آنها، ویژگی‌های آنارشیک، و ضعف نسبی سازوکارهای 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 مجموعه‌ی رو به رشدی از معاهدات و ترتیبات سیاسی منطقه‌ای نظیر اتحادیه‌ی اروپا تنظیم می‌شود. به طور خلاصه، اصطلاح حکمرانی به فرآیند تنظیمی اشاره دارد که در سراسر نظام رخ می‌دهد. اصطلاح جهانی نیز مظهر حرکت به فراسوی دامنه‌ی روابط منحصرأ 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 فرآیندهای هنجاری، اجتماعی، حقوقی و نهادی اشاره دارد که به فعل و انفعال دیالکتیکی بین جهانی شدن و پراکندگی شکل می‌دهند و در برخی موارد آن را حتی تنظیم و کنترل می‌کنند. این رابطه نیز واکنشی است: جریان‌های جهانی - شدن و پراکندگی به حکمرانی جهانی شکل می‌دهند و بر عکس (Clarke and Edwards, 2004: 6).

توماس وایس و لئون گوردنکر⁴ در تعریف حکمرانی جهانی می‌نویسند: «ما حکمرانی جهانی را به عنوان تلاش‌هایی برای پاسخ‌های منظم‌تر و قابل‌اتکاتر به موضوعات اجتماعی و سیاسی که از ظرفیت‌های دولت‌ها برای برخورد منفردانه با آن‌ها فراتر می‌روند تعریف می‌کنیم. مثل دنیای سازمان‌های غیرحکومتی، حکمرانی جهانی حاکی از 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 موضوعات جهانی هستند. ابزارهای حصول حکمرانی جهانی شامل فعالیت‌های سازمان ملل متحد و سایر سازمان‌های بین‌حکومتی و ترتیبات همکاری‌های مستمر میان دولت‌هاست» (Weiss and Gordenker, 1996: 17).

همچنین، حکمرانی جهانی به عنوان سیستمی که برای پیشبرد اهداف مشترک جامعه‌ی انسانی به گونه‌ای نظام‌مند و بر مبنای عدالت و برابری طراحی می‌گردد تعریف شده است. در این تعریف بر وابستگی متقابل جوامع انسانی و به تبع آن، مدیریت مشترک مسائل ناشی از این وضعیت تأکید می‌گردد. از این منظر برای تحقق حکمرانی جهانی وجود سه شرط اساسی ضروری است: الف) ارزش‌های مشترک که بنیان حکمرانی جهانی به شمار می‌آیند، زیرا تا اجماعی بر سر ارزش‌های مشترک و ضرورت حفظ آنها در پهنه‌ی جهانی وجود نداشته باشد، به صورت طبیعی زمینه‌ی 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 بر عهده 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 قلمروی 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 مثابه‌ی پدیده‌ای قابل مشاهده: محققانی که پیشفرض جریان اصلی روابط بین‌الملل یعنی دولت‌های ملی برخوردار از حاکمیت، واقع در نظامی آنارشیک، را به چالش می‌کشند، اغلب به حکمرانی جهانی به عنوان مرجعی مفهومی برای پرداختن به سیاست جهان اشاره می‌کنند. تحلیل آنها، معمولاً شامل انواع پدیده‌ها، نظیر

1. Klaus Dingwerth and Philipp Pattberg

تحول مفهوم حکمرانی جهانی در روابط بین‌الملل / ۱۶۱

جنبش‌های اجتماعی جهانی، جامعه‌ی مدنی، فعالیت‌های سازمان‌های بین‌المللی، سازمان‌های خصوصی، شبکه‌های عمومی - خصوصی، قاعده‌سازی فراملی و انواع اقتدار خصوصی می‌شود. از دیدگاه تحلیلی، مفهوم حکمرانی جهانی، مجموعه‌ی 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.

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

پژوهش‌های حوزه‌ی روابط بین‌الملل اغلب بر پدیده‌ی 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 مثابه‌ی 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. اغلب، مشکلاتی که انتظار می‌رود حکمرانی جهانی به آنها پردازد، از لحاظ مفهومی در پیوند با فرآیند جهانی شدن اقتصاد و زوال اقتدار ملی حاصل از آن هستند. این مفهوم حکمرانی جهانی شدیداً در پیوند با دیدگاه‌های فعالان عرصه‌ی 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 توسعه‌ی اقتصادی نئولیبرال در مقیاس جهانی می‌داند. البته تفکیک بین کاربرد تحلیلی و سیاسی همواره این قدر شسته رفته نیست (Dingwerth and Pattberg, 2006: 189-196).

تیموتی سینکلر^۱ نیز بر آن است که حکمرانی جهانی، چالشی برای شیوه‌ی 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 کره‌ی زمین و تروریسم، حاکی از 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

1. Timothy Sinclair

تحول مفهوم حکمرانی جهانی در روابط بین‌الملل / ۱۶۳

اقدام در مورد مسائل جمعی است. اما حکمرانی جهانی، مثل دولت‌ها، می‌تواند در جهات مختلفی 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 درباره‌ی حکمرانی جهانی

ما هنوز به جواب واحد این سؤال نرسیدیم که حکمرانی جهانی چیست؛ تعارض بین تعاریف حکمرانی جهانی بیش از آن است که به یک نقطه‌ی 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 باشد تحول مفهوم مذکور را در قالب دیدگاه‌های مختلف نظری در روابط بین‌الملل نیز مورد بررسی قرار دهیم؛ از رهگذر تعریفی که این دیدگاه‌های نظری از ساختار(ها) و فرآیند(های) بین‌المللی یا جهانی دارند، می‌توانیم به تصور آنها از مفهوم حکمرانی جهانی دست پیدا کنیم:

۱) دیدگاه رئالیستی: به نظر محققان رئالیست، خود «ایده‌ی نظریه‌ی رئالیستی حکمرانی جهانی، تناقض‌گویی است»؛ چرا که حاکی از وضعیتی است که در آن ماهیت آنارشیک تعیین‌کننده‌ی نظام بین‌الملل دیگر وجود ندارد. بدین ترتیب، ایستار رئالیستی در باب حکمرانی جهانی، در صورت وجود، ضرورتاً انتقادی است. این، به ویژه به مسأله‌ی محوری قدرت و سوءاستفاده از آن مربوط می‌شود که به نظر رئالیست‌ها در مناظره‌ی

حکمرانی جهانی به آن توجه کافی نشده است. رابرت گیلپین^۱، با ارجاع به هدلی بول^۲، نتیجه می‌گیرد که نظام حکمرانی جهانی نهایتاً تحت کنترل و سلطه‌ی قدرتمندترین دولت جهان (ایالات متحده به عنوان هژمون جهانی) خواهد بود و نظام خطرناک خودکامگی را ایجاد خواهد کرد؛ نظامی که نظام دولتی متوازن در قالب آنارشی به مراتب بر آن ارجحیت دارد (Diez et al, 2011: 75).

دیدگاه رئالیستی بیش از هر چیز به یک ساختار مبتنی بر قدرت یا به عبارت دقیق‌تر توزیع قدرت نظر دارد. فرآیندهای مورد نظر 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 موازنه‌ی قدرت است که مبتنی بر منافع دولت‌های بزرگ شکل گرفته است و فرآیندهای آن بر اساس تأمین بیشتر منافع دولت‌های بزرگ شکل می‌گیرد. حکمرانی جهانی چیزی جز این ساختارها و فرآیندها برای ایجاد یک نوع موازنه‌ی 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 در حالی 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 اندیشه‌ی استقلال‌خواهی دولتی به وسیله‌ی بازیگران غیردولتی را

-
1. Robert Gilpin
 2. Hedley Bull

تحول مفهوم حکمرانی جهانی در روابط بین‌الملل / ۱۶۵

یک رؤیا می‌داند. جهان‌گرایی و فراملی‌گرایی که به وسیله‌ی بازیگران غیردولتی ایجاد شود، در جهان مبتنی بر دولت - ملت غیر قابل دسترس است. حتی اگر این اتفاق بیفتد، صرفاً با موافقت اصولی دولت‌ها صورت خواهد گرفت.

از این دیدگاه، حکمرانی جهانی در حال القای تصورات غلطی از پیشرفت جهان و فراملی‌گرایی است، زیرا مبنای غلطی برای این رویدادها قائل است. این تصورات سبب ایجاد یک امیدواری کاذب در بین نیروهای اجتماعی در باب قدرتمندتر شدنشان و عمل کردنشان بر اساس تفاوت‌هایشان شده است. دیدگاه رئالیستی استدلال می‌کند که گرچه به لحاظ تعداد با انفجار بازیگران غیردولتی رو به رو هستیم و این بازیگران می‌توانند فعالیت‌های عدیده‌ای در راستای آگاه‌سازی در درون دولت - ملت‌ها درباره‌ی 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، ۲۸-۲۹).

(۲) دیدگاه لیبرالیستی: منشأ 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، مسأله‌ی 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 ارائه‌ی پیشنهاد در مورد اینکه چگونه می‌توان بدون ایجاد نوع سلسله‌مراتبی حکومت (به وسیله‌ی یک هژمون یا یک حکومت جهانی) بر آنارشی فائق آمد، در پی پر کردن خلأیی تبیینی در توضیح نظم جهانی متغیر است.

به علاوه، 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 ایده‌ی حکمرانی شبکه‌ای^۱، به ویژه در رابطه با مشکلات زیست‌محیطی 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، فلسفه‌ی وجودی این نهادها را خاتمه دادن به خلأهای حکمرانی در مقیاس جهانی، یا به عبارت 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 آینده‌ی آن را ارائه می‌کند (Ba and Hoffmann, 2005: 245-246).

۳) دیدگاه مکتب انگلیسی: دیدگاه مکتب انگلیسی از نقش قدرت‌های بزرگ در ایجاد جامعه‌ی بین‌المللی غافل نیست و در این قالب این دیدگاه به یک ساختار منسجم نظر دارد و بدین شیوه فرآیندهای آن اساساً بر منافع مشترک و تعامل و گفتگو در نهادهای مشترک مبتنی است. ساختار حکمرانی جهانی از منظر مکتب انگلیسی، در همان جامعه‌ی

تحول مفهوم حکمرانی جهانی در روابط بین‌الملل / ۱۶۷

بین‌المللی و فرآیندهای آن، بر اساس گفتگو و همکاری شکل می‌گیرد. دیدگاه مکتب انگلیسی بر این اعتقاد است که نابرابری وسیع قدرت همیشه در میان جامعه‌ی بین‌المللی شایع بوده است و به طبع چنین امری در حکمرانی جهانی هم به عنوان یک جامعه‌ی بین‌المللی توسعه‌یافته وجود خواهد داشت. همه‌ی نابرابری‌های موجود در نظام به عنوان یک موضوع لزوماً بد 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 هر چند در راستای منافع خویش چنین نقشی را بر عهده می‌گیرند اما در عین حال نیاز رهبری جامعه‌ی بین‌المللی را هم برآورده می‌کنند (قوام و بهرامی، ۱۳۹۲: ۱۴-۱۵، ۴۰-۴۱).

از همین دیدگاه، تیم دان^۲ روشن می‌کند که بررسی حکمرانی جهانی از دیدگاه مکتب انگلیسی پیوندی ناگسستنی با دولت، به خاطر نقش آن در جامعه‌ی بین‌المللی دارد. دیدگاه مکتب انگلیسی تیم دان، حکمرانی جهانی را به شیوه‌های سنتی یعنی دنباله‌ی جامعه‌ی بین‌المللی می‌بیند. برداشت دان از حکمرانی جهانی بیشترین تأکید را بر جامعه‌ی بین‌المللی - رویه‌ها، قواعد و نهادهایی که کنش دولتی را محدود می‌کنند - به عنوان تابع منافع مشترک و میزان حداقلی از ظرفیت تعامل دارد (Ba and Hoffmann, 2005: 9, 256, 259).

۲) دیدگاه مارکسیستی (ماتریالیسم تاریخی و نظام جهانی): دیدگاه‌های ماتریالیسم

تاریخی و نظام جهانی از یک دیدگاه کلان تاریخی درباره‌ی پرداختن به حکمرانی جهانی بهره برده‌اند و از ساختارهای حکمرانی جهانی با واژه‌ی مشابه‌ای (یعنی نظام سرمایه‌داری جهانی) یاد می‌کنند اما در بحث بر سر فرآیندهای حکمرانی جهانی یعنی نحوه‌ی عملکرد آن از یکدیگر فاصله می‌گیرند. ماتریالیسم تاریخی از ساختار سلطه سخن می‌گوید. در

-
1. Network governance
 2. Tim Dunne

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 فرآیندهای مربوط به چگونگی انباشت به عنوان موضوعات فراتاریخی می‌پردازد و این چرخه‌ها را صرفاً مربوط به نظام سرمایه‌داری نمی‌داند بلکه نظام سرمایه‌داری را صرفاً یک شیوه‌ی تولید مسلط در زمان حال تصور می‌کند. حکمرانی جهانی در این دیدگاه در قالب چرخه‌های هژمونی معنا می‌یابد و 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 ضد هژمونیک 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 ضد هژمونیک 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. هر چند 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 فرآیند 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 بر علیه آن وارد عمل شود در هم بشکند (قوام و بهرامی، ۱۳۹۲: ۱۴، 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 «توسعه‌ی پایدار» شده است، چرا که این مفهوم توسط نیروهای اجتماعی ربوده شده است که آن را از محتوای ضدهژمونیکش تهی کرده و به شیوه‌ای بازتعریف کرده‌اند که در واقع از تحکیم بیشتر حکومت جهانی سرمایه حمایت می‌کند» (Ba and Hoffmann, 2005: 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 و هر چه بیشتر در راستای منافع سرمایه‌داری جهانی و تعمیق شکاف‌های طبقاتی به پیش می‌رود. این دیدگاه با تمرکز بر طبقات سرمایه-داری بر این اعتقاد است که تأکید بیش از حد حکمرانی جهانی بر مسئله‌ی همکاری از این مفهوم سیاست‌زدایی کرده و هر نوع گرایش محتمل در درون آن را که مربوط به فرآیندهای 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 به عنوان یک مفهوم ضدهژمونیک به منصفی ظهور رسد 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 یک تصور مثبت از حکمرانی داشته باشیم و از وجوه سلطه‌گرانه، اجبارآمیز و

کنترل‌گرانه‌ی 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).

۵) دیدگاه سازه‌انگاری اجتماعی: در برداشت سازه‌انگاران از حکمرانی جهانی تأکید

بیشتری بر تکامل هنجارهای مشارکتی در حوزه‌های موضوعی مختلف 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 غلبه‌ی بیشتر هنجارهایی است که متأثر از آنها دولت‌ها به عنوان 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 بنیان 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 بویژه در قبال بازیگران جدید می‌تواند حاوی

1. Paul Cammack

تحول مفهوم حکمرانی جهانی در روابط بین‌الملل / ۱۷۱

تأثیرات بیشتری باشد، زیرا آنها اساساً با ایده‌های نو در این فرآیند مشارکت می‌کنند و برای بسیاری از آنها، ایده‌شان عامل و پایه‌ی قدرتشان محسوب می‌شود (قوام و بهرامی، ۱۳۹۲: ۱۶-۱۹).

به طور خلاصه، با توجه به بحث ساختار و فرآیند 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 شالوده‌ی اندیشه‌ای حکمرانی جهانی است. در رابطه با فرآیند، سازه‌انگاری اجتماعی به بهترین وجه به عنوان نظریه‌ی فرآیند اجتماعی تلقی می‌شود تا نظریه‌ی سیاست جهان. سازه‌انگاری در اصل فاقد پیشفرض‌های اساسی درباره‌ی سیاست جهان (کیستی کنشگران مهم، خواسته‌های این کنشگران و چگونگی تعامل آنها) است و در عوض پیش‌هایی در مورد فرآیندهای متقابلاً تکوین‌دهنده ارائه می‌کند که به صورت پویا کنشگران و ساختارها را پیوند و تکوین می‌دهند. حکمرانی جهانی، با هر شکلی، از طریق فرآیند تکوینی متقابل برساخته شده، حفظ می‌شود و تغییر می‌کند (Ba and Hoffmann, 2005: 112-113).

(۶ دیدگاه انتقادی: دیدگاه‌های انتقادی به روابط بین‌الملل، مفهوم فوکویی حکومت‌مندی^۱ را به عنوان روش بدیل تفکر در مورد حکومت‌گری^۲ و یا به عبارت دیگر، تفکر در مورد روابط قدرت، به مناظره‌ی حکومت - حکمرانی افزوده‌اند. حکومت‌مندی، یا به قول فوکو «هدایت رفتار^۳»، روش‌های نامشهودی را بررسی می‌کند که مطابق آنها بر

-
1. Governmentality
 2. Governing
 ۱. Conduct of conduct

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 توجیهات عقلانی و فن‌آوری‌های 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 گیرد». بدین ترتیب، رویه‌ی حکومت‌گری متضمن تولید حقیقت در مورد حکومت‌شوندگان است و بررسی خود این رویه‌ها، بینش‌های انتقادی درباره‌ی تکوین حکومت‌شوندگان و حکومت‌کنندگان را در اختیار می‌گذارد. بیشتر رویکردهای نظری به حکمرانی جهانی، حاکی از 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، به ویژه 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 شماره دو ملاحظه کرد.

تحول مفهوم حکمرانی جهانی در روابط بین‌الملل /

جدول ۲: دیدگاه‌های متعارض درباره حکمرانی جهانی

دیدگاه	ساختار	فرآیند	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 تلاش می‌کنند
مکتب انگلیسی	یک ساختار واحد و منسجم مادی - هنجاری در قالب جامعه‌ی بین‌المللی	همکاری می‌تواند ایجاد شود اما در شرایط حاضر دولت‌ها و حداکثر سازمان‌های بین‌المللی پاتیان آن هستند	حکمرانی جهانی همان جامعه‌ی بین‌المللی دولت‌محور است که همکاری در آن توسعه یافته است
مارکسیسم (ماتریالیسم تاریخی و نظام جهانی)	ساختار واحد و منسجم مادی در قالب شیوه‌ی تولید سرمایه‌داری یا چرخه‌های هژمونی در هر مقطع	همکاری وجود دارد اما در قالب منافع طبقات مسلط و سلطه‌ی شیوه تولید سرمایه‌داری یا در راستای چرخه‌های هژمونی و منافع دولت هژمون شکل می‌گیرد	حکمرانی جهانی صرفاً نوعی همکاری موسع است که جهت برآورده کردن منافع طبقات مسلط یا با هدایت، کنترل و مدیریت هژمون و در راستای منافع آن شکل گرفته است
سازه‌انگاری اجتماعی	ساختارهای چندگانه‌ی هنجاری که در قالب تعاملات ابدهای 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 کنترل‌کننده‌ی همکاری در یک فضای دولت‌محور نیست
دیدگاه انتقادی	ساختارهای چندگانه‌ی مادی - هنجاری با تأکید بر هژمونی	فرآیند سلطه و نیز شکل‌گیری جنبش‌های ضد هژمونیک	حکمرانی جهانی، همان سلطه‌ی مادی و معنایی قدرت هژمون است

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

۳) مسائل تجربی

در حالی 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 هزاره‌ی جدید ظهور کردند. مشارکت‌های عمومی - خصوصی، که صندوق جهانی یا شورای سرپرستی جنگل نمونه‌های اعلا‌ی آن هستند، با تمرکز بر موضوعات زیست‌محیطی و بهداشت در همه‌ی حوزه‌های موضوعی سیاست جهان گسترده‌اند. نویسندگان بر اساس کارکرد، چهار شکل کلی مشارکت‌های عمومی - خصوصی را از هم تفکیک می‌کنند: مشارکت‌های عمومی - خصوصی تنظیم‌کننده‌ی هنجار و معیار، مشارکت‌های عمومی - خصوصی هواداری، مشارکت‌های عمومی - خصوصی خدمات‌رسانی و مشارکت‌های عمومی - خصوصی اجرای هنجار.

آنگونه که پیشتر اشاره شد، پیشفرض این است که سازوکارهای حکمرانی جدید به پر کردن خلأهای حکمرانی که از فرآیند جهانی‌شدن نشئت گرفته و می‌گیرند، کمک می‌کنند. اینگ گل¹ و همکاران، چهار نمونه از این خلأها را شناسایی کرده‌اند: خلأ صلاحیتی، عملیاتی، انگیزه‌ای و مشارکتی². خلأ حکمرانی عملیاتی عموماً به عنوان صریح‌ترین خلأ تشخیص داده می‌شود. فرض این است که این خلأ از مغایرت بین میزان اطلاعات و ابزارهای سیاست‌گذارانه‌ی 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).

1. Inge Kaul

2. Jurisdictional, operational, incentive and participatory

پیشفرض بعدی این است که نه دولت‌ها و نه سازمان‌های بین‌المللی متعارف، اصالتاً، قادر به پر کردن 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 کنش-گران غیردولتی نه تنها می‌تواند به پر کردن این خلأهای عملیاتی کمک کند، بلکه فرآیند حکمرانی جهانی با دربرگیری انواع کنش‌گرانِ نماینده‌ی انواع منافع و عقاید، شفاف‌تر و دمکراتیک‌تر خواهد شد.

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

نتیجه‌گیری

حکمرانی جهانی مفهومی مفید است زیرا در تشخیص و توصیف فرآیندهای 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 سنتی تر فائق آیند. مفهوم حکمرانی جهانی به این دلیل مفید است که دو نقطه‌ی قوت را با هم دارد. اول اینکه، در حالی 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 اشاره‌ی صریح به انواع گسترده‌تر سازوکارهای هدایتگری و حوزه‌های اقتدار، خود را از مضامین سنتی تر سیاست بین‌الملل متمایز می‌کند و از این طریق واقعیت سیاست جهان معاصر آنگونه که در بسیاری از حوزه‌های مختلف سیاستگذاری مشاهده می‌کنیم را بهتر منعکس می‌کند.

در مجموع، می‌توان گفت که آینده‌ی حکمرانی جهانی به روشنی، آینده‌ای پرمناقشه است. حکمرانی جهانی اندیشه‌ی 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 واژه‌ی «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 اندیشه‌ی حکمرانی جهانی به بحث درباره‌ی مسائل اساسی مدیریت اجتماعی بپردازند. حکمرانی جهانی به نظر بی‌خطر، متوازن و خنثی می‌آید. حداقل دو احتمال درباره‌ی آینده‌ی 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 به

تحول مفهوم حکمرانی جهانی در روابط بین‌الملل / ۱۷۷

عنوان یک «نظریه» یا حداقل «دیدگاه» نوین درباره‌ی سیاست جهان هموار شود. پژوهش پیش رو، بر مبنای این احتمال اخیر قابل ارزیابی و تحلیل است و معتقد است این شفاف-سازی مفهومی، مقدمه‌ای برای نظریه‌پردازی حکمرانی جهانی است.

منابع

- قوام، سید عبدالعلی و سیامک بهرامی (۱۳۹۲) "حکمرانی جهانی: وضعیت و نظریه‌ی مسلط در جهان معاصر"، پژوهش‌های روابط بین‌الملل، سال سوم، شماره‌ی ۸.
- گریفتیس، مارتین (۱۳۸۸) *دانشنامه‌ی روابط بین‌الملل و سیاست جهان*، ترجمه‌ی علیرضا طیب، 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).