

سناریوهای آینده حکمرانی جهانی: پیامدهای محتمل برای جمهوری اسلامی ایران

احمدرضا توحیدی*

چکیده

نویسنده در این مقاله با تبیین مفهوم حکمرانی جهانی، سناریوهای محتمل در مورد آینده روند حکمرانی جهانی را با تکیه بر گزارش‌های معتبر آینده‌پژوهی استخراج کرده و تأثیرات احتمالی تحقق هر یک از این سناریوها بر موقعیت جهانی جمهوری اسلامی ایران به عنوان انقلابی مبتنی بر آزادی‌خواهی و نگرش دین در عرصه سیاسی، بررسی کرده است. در نهایت نیز جمع‌بندی‌ای از مباحث ارائه شده با توجه به وضعیت انقلاب اسلامی ایران بیان داشته است.

واژگان کلیدی

حکمرانی جهانی، آینده‌پژوهی، حاکمیت دولت، ج.ا. ایران.

tohidi2004@yahoo.com

تاریخ پذیرش: ۹۱/۸/۱۵

*. استادیار گروه حقوق دانشگاه قم.

تاریخ دریافت: ۹۱/۶/۱۵

مقدمه

نگاهی گذرا به موقعیت بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران در دوران پس از انقلاب اسلامی نشان می‌دهد که بخش مهمی از سیاست خارجی کشور، به تنظیم مناسبات با نهادهای بین‌المللی و مقابله با اقدامات تحمیلی و یا تبعیض‌آمیز آنان معطوف بوده است. در وضعیت کنونی نیز آژانس بین‌المللی انرژی اتمی و شورای امنیت سازمان ملل مهم‌ترین صحنه‌های اقدامات و تلاش‌های دیپلماتیک ایران به شمار می‌آیند و تصمیمات سیاسی و تبعیض‌آمیز این نهادها در موقعیت بین‌المللی کشور ما از اهمیت برخوردار است.

طبیعی است که در چنین فضایی تبیین روند تحول در نهادهای بین‌المللی و سناریوهای محتمل در مورد آن و نیز تشریح تأثیرات احتمالی تحقق هر یک از این سناریوها بر موقعیت بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران از اهمیت و ضرورت ویژه‌ای برخوردار است. در همین راستا مقاله حاضر معطوف به بررسی سناریوهای آینده این نهادها و تبعات احتمالی آن بر موقعیت بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران است. برای نیل به این مقصود، مقاله به سه بخش تقسیم شده است. در بخش اول، مفهوم حکمرانی جهانی و تعاریف آن ارائه خواهد شد. بخش دوم به آینده حکمرانی جهانی و سناریوهایی که توسط مؤسسات معتبر آینده‌پژوهی ارائه شده می‌پردازد. در بخش سوم تبعات احتمالی تحقق هر یک از سناریوها بر موقعیت بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران مورد بحث واقع خواهد شد.

حکمرانی جهانی: معنا و مبنا

برای حکمرانی جهانی مانند هر مفهوم دیگری در حوزه علوم انسانی تعاریف‌های مختلفی ارائه شده است. بر مبنای یکی از تعاریف، حکمرانی جهانی عبارت است از سیستمی که برای پیشبرد اهداف مشترک جامعه انسانی به گونه‌ای نظام‌مند و بر مبنای عدالت و برابری طراحی می‌گردد. 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:

۱. ارزش‌های مشترک که بنیان حکمرانی جهانی به شمار 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.

۲. بازیگرانی که از مشروعیت لازم نزد افکار عمومی برای بر عهده گرفتن وظایف ناشی از حکمرانی جهانی برخوردار باشند

۳. مکانیسم‌های حکمرانی مؤثر که قادر به پیشبرد ارزش‌ها و منافع مشترک از راه‌های مشروع باشند. (Guzman, 2001)

بر مبنای یکی دیگر از تعاریف، 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 بازمی‌گردد و در سایر جنبه‌ها تفاوتی میان آنان وجود ندارد. (Finkelstein, 1995)

از این منظر، حکمرانی با دولتمداری تفاوت‌های عمیقی دارد. مهم‌ترین تفاوت این است که حکمرانی نوعی از فرایند تصمیم‌گیری است که بر پایه مذاکرات دائمی، مبادله موافقتنامه‌ها و حاکمیت قانون صورت می‌گیرد. در واقع، حکمرانی به معنای ساماندهی همکاری میان موجودیت‌های دارای حاکمیت بر مبنای قواعد مشترک و مورد توافق آنان است. (Mulley, 2008)

دایره المعارف روابط بین‌الملل راتلج، حکمرانی جهانی را چنین تعریف می‌کند: «تکنیک‌ها، نهادها، هنجارها، قواعد و ترتیبات نهادی که برای مدیریت روابط میان دولت‌ها و تسهیل همکاری در حوزه‌های مختلف موضوعی مورد استفاده قرار می‌گیرد». (Griffits & Steven, 2008)

در این کتاب دو رویکرد رایج به مقوله حکمرانی جهانی مورد بحث قرار گرفته است:

۱. رویکرد تدریجی

مبنای این رویکرد، مبتنی بر نوعی تدریجی‌گرایی در گسترش بخشی و تعمیق روند حکمرانی جهانی است. از این منظر، حکمرانی جهانی باید بر مبنای نهادهای موجود و به گونه‌ای به

پیش برده شود که اهمیت دولت‌ها به عنوان مهم‌ترین بازیگران سیاست بین‌الملل همچنان پابرجا بماند. به بیان دیگر می‌توان این رویکرد را رویکردی دولت‌محور به حکمرانی جهانی دانست. طبیعی است که در وضعیت کنونی نهادهای این حوزه بر مبنای چنین برداشتی شکل گرفته‌اند و این دولت‌ها هستند که در این نهادها نقش اصلی را ایفا می‌کنند.

۲. رویکرد دولت‌ستیز و رادیکال

رویکرد دیگری نیز به مقوله حکمرانی جهانی وجود دارد که به دلیل مخالفت آن با نهاد دولت می‌توان آن را دولت‌ستیز نامید. مبنای این رویکرد، دیدگاهی است که در نظریات جریان اصلی جهانی‌شدن نیز رایج است و آن کهنگی، ناکارآمدی و نامتناسب بودن نهاد دولت برای مدیریت حکمرانی جهانی است. از منظر قائلان به این رویکرد، نهاد دولت برای مقتضیات حکمرانی جهانی در قرن بیست‌ویک، کهنه و ناتوان است و نمی‌تواند شرایط لازم برای حکمرانی در مورد معضلاتی همچون تخریب محیط زیست، فقر گسترش‌یابنده، افزایش بی‌رویه جمعیت و کمبود شدید منابع فراهم آورد. از این منظر، موضوعات پیچیده‌ای همچون چالش‌های مذکور را یک دولت یا ائتلافی از دولت‌ها نمی‌توانند مدیریت کنند.

راهکاری که قائلان به این رویکرد برای پیشبرد حکمرانی جهانی و مقابله مؤثر با چالش‌های مذکور پیشنهاد می‌کنند، انتقال اقتدار دولت‌ها به نهادهای فراملی است؛ نهادهایی که به زعم اینان باید قدرتشان به ضرر حاکمیت دولت‌ها افزایش یابد.

آنچه از تعاریف مختلف در مورد مفهوم حکمرانی جهانی می‌توان دریافت اینکه اولاً مفهومی مناقشه‌آمیز است و ثانیاً مفهومی است که از لحاظ سیاسی نیز تردیدهایی راجع به آن وجود دارد. مناقشه‌آمیز، بدان لحاظ که از نظرگاه‌های مختلف نظری تعاریف متفاوتی از آن ارائه شده و شاخص‌های متفاوتی برای آن برشمرده شده است؛ تردیدهایی سیاسی، از آن رو که برخی این روند را در جهت تضعیف حاکمیت دولت‌ها ارزیابی کرده و با آن مخالفت می‌ورزند.

حکمرانی جهانی: از گذشته تا حال

ورای این شک و تردیدها، حکمرانی جهانی و نهادهای زیرمجموعه آن، یکی از واقعیت‌های

پراهمیت نظم موجود بین‌المللی را تشکیل می‌دهند. گرچه ریشه‌های پدیده حکمرانی جهانی به دوران جامعه ملل باز می‌گردد اما تنها پس از جنگ دوم جهانی است که این پدیده به گونه‌ای مؤثر در شکل‌دهی به روندهای سیاست بین‌الملل ظاهر شد. در دوران پس از سال ۱۹۴۵، نظام حکمرانی جهانی با طراحی و همکاری قدرت‌های پیروز در این جنگ و با اولویت حوزه اقتصاد و از طریق شبکه‌ای از موافقتنامه‌های چندجانبه، نهادهای رسمی و شبکه‌های غیر رسمی با محوریت نهادهای «برتن وودز» شکل گرفت. منطقی که در آن مقطع باعث شکل‌گیری این نهادها شد، جلوگیری از تکرار بی‌ثباتی اقتصادی به عنوان یکی از علل بروز جنگ بود. (Heywood, 2011)

با تثبیت هژمونی ایالات متحده در دوران پس از جنگ سرد و سرعت گرفتن فرایند جهانی شدن، حکمرانی جهانی و نهادهای برآمده از آن، اهمیتی ویژه یافتند. ایالات متحده برای جلوگیری از سقوط اروپا به دامن کمونیسم در وهله اول و برای تثبیت و تعمیق روابط با مؤتلفین در مرتبه بعد، نظم بین‌المللی پساجنگ دوم جهانی را به گونه‌ای گسترده نهادینه کرد؛ به طوری که مدیریت طیف وسیعی از معضلات از ثبات اقتصادی، تجارت، مسائل پولی و مالی و تا موضوعات امنیتی و سیاسی در قالب نهادها قرار گرفت. البته در این دوران، نظم جهانی به معنای واقعی نبود بلکه لیبرال دموکراسی‌ها و ژاپن را در بر می‌گرفت و به بیان بهتر، محدود به منطقه صلح دموکراتیک بود. در واقع، پدیده‌ای به نام حکمرانی جهانی، به شدت متأثر از موقعیت ایالات متحده و انتخاب استراتژیک این کشور در فردای جنگ دوم جهانی بود. آمریکا بیش از پنجاه درصد اقتصاد جهانی را در اختیار داشت، درحالی‌که تنها از شش درصد جمعیت جهان برخوردار بود. اگر آمریکا انتخاب دیگری انجام می‌داد دنیای امروز با آنچه هست تفاوت‌های عظیمی داشت. (Ikenberry, 2006)

با فروپاشی شوروی، فاز دوم نظم نهادینه غرب‌محور آغاز شد. ایالات متحده و متحدانش در دوران پساجنگ سرد تلاش کردند تا منطقه صلح دموکراتیک را به سراسر جهان یا به بیان جیمز بیکر وزیر خارجه اسبق آمریکا، از ونکوور تا ولادی وستک گسترش دهند. این تلاش با فرایند جهانی شدن که نیاز به حکمرانی جهانی را به گونه‌ای بی‌سابقه تشدید کرد همراه شد و از همین رو موفقیت‌های مهمی در دهه اول پس از جنگ سرد کسب کرد. (Ibid)

جهانی‌شدن را همان‌گونه که برخی از اندیشمندان روابط بین‌الملل بیان کرده‌اند، می‌توان مرحله‌ای جدید از گلوبالیسم دانست. گلوبالیسم به وضعیتی جهانی اطلاق می‌شود که در آن، شبکه‌هایی که وابستگی متقابل به یکدیگر دارند در قاره‌های مختلف شکل می‌گیرند. این شبکه‌ها می‌توانند به واسطه انتقال کالا، ایده، اطلاعات، افراد یا حتی فجایع زیست‌محیطی همچون گرم شدن کره زمین شکل بگیرند. گلوبالیسم، فرایندی قدیمی است و جهانی‌شدن به معنای افزایش گلوبالیسم و سرعت گرفتن آن است. (Nye, 2000) برخی، معضلات ناشی از جهانی‌شدن که نیاز به حکمرانی جهانی را روزافزون می‌سازد به سه دسته تقسیم کرده‌اند:

۱. معضلات هماهنگی^۱

اولین معضلی که جهانی‌شدن از این منظر به وجود آورده، معضل ایجاد هماهنگی میان پیوندهای بین‌المللی یا به بیان دیگر، هماهنگ کردن تبادل تولیدات، اطلاعات، خدمات و پول در ورای مرزهای ملی است. مهم‌ترین معضل در این مسیر استانداردها و مقررات متفاوتی است که تبادلات فرامرزی را دچار مشکلات حادی می‌سازد. از این رو، نهادهای بین‌المللی به مثابه نمادهای حکمرانی جهانی می‌توانند در حل این معضل به کار گرفته شوند.

۲. معضلات مشترک^۲

دومین معضلی که به شدت با فرایند جهانی‌شدن در هم تنیده شده است، حفاظت از منابع مشترک یا کالاهای عمومی است. نماد این معضل، گرم شدن کره زمین و تغییرات آب و هوایی است. طبیعی است که این دسته از معضلات بر همه دولت‌ها اثر می‌گذارد و مدیریت آنها از توان یک کشور خارج است. از دیگر سو، در مدیریت این معضلات همواره موضوع سواری مجانی خطری جدی بوده است. از این رو، این معضلات مشترک را تنها می‌توان در قالب حکمرانی جهانی مدیریت کرد.

1. Coordination problems.
2. Commons problems.

۳. ارزش‌های حیاتی^۱

سومین دسته از معضلات هم‌پیوند با فرایند جهانی شدن، چگونگی حفظ ارزش‌های جهان‌شمول بشری در جهانی است که به گونه‌ای روزافزون به سوی وضعیت وابستگی متقابل سوق می‌یابد. در این وضعیت برخی دولت‌ها نمی‌توانند یا نمی‌خواهند از حقوق اساسی شهروندان خود دفاع کنند، بنابراین وجود نهادها و مکانیسم‌هایی برای حفاظت از این ارزش‌ها ضروری است. در واقع، به موازاتی که این سه دسته معضل هم‌پیوند با فرایند جهانی شدن رو به فزونی روند، نیاز به نهادها و مکانیسم‌هایی برای مدیریت این معضلات نیز افزایش می‌یابد. در دوران پساجنگ سرد ترکیبی از اراده آمریکا و به طور کلی مجموعه غرب برای گسترش مرزهای منطقه صلح دموکراتیک و پدیده جهانی شدن باعث شد تا دوره‌ای از رفاه و رونق در جهان پدید آید؛ دوره‌ای که برخی از آن به صلح آمریکایی^۲ نام می‌برند. در این دوران بود که ارزش‌هایی چون تجارت آزاد در قالب سازمان تجارت جهانی، ابعادی جهان‌شمول یافتند و اجماع واشنگتنی به مبنای توسعه تبدیل شد. (Ross, 2011)

این دوران رونق باعث شد تا به قول گیلپین، بازیگران جدیدی ظهور کنند؛ بازیگرانی که اگرچه نمی‌توان آنان را چالش‌گر نامید، اما در پی ایفای نقش و دریافت سهم در حکمرانی جهانی‌اند و همین امر نشانه‌های ورود به عصر جدیدی از حکمرانی جهانی و به طور کلی نظم بین‌المللی نوینی را بروز می‌دهد. بنابراین می‌توان مدعی شد که آینده حکمرانی جهانی در تداوم گذشته آن قرار ندارد و از همین رو دقت در آن و تبیین گمانه‌های مطرح، از منظر بحث حاضر که آینده‌پژوهی یکی از نهادهای این حوزه است، اهمیت دارد.

آینده حکمرانی جهانی

شورای ملی اطلاعات آمریکا، به تازگی گزارشی را در مورد آینده حکمرانی جهانی منتشر کرده که با توجه به جامعیت آن و نیز فقدان منابع قابل اتکا در مورد چنین بحث پیچیده‌ای،

1. Core values.
2. Pax Americana.

به ناگزیر برای گمانه‌زنی راجع به آینده این موضوع باید به گزارش‌هایی از این دست اتکا کرد. بنابراین در ادامه، برآوردهایی که در این گزارش ارائه شده است را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

از منظر نویسندگان گزارش که از صاحب‌نظران کشورهای مختلف نیز هستند، حکمرانی جهانی در مقطع بسیار حساسی قرار دارد. دو تحول عمده موجبات این امر را فراهم آورده است: ۱. تنوع و گستردگی بی‌نظیر معضلات و مسائل جهانی که نهادهای بین‌المللی باید آنها را مدیریت کنند و نیز پیچیدگی معضلاتی که می‌تواند توانایی این نهادها در حل و فصل این موضوعات را کاهش دهد.

۲. روند انتقال قدرت که حکمرانی جهانی را با پیچیدگی‌های مضاعفی مواجه کرده است. از منظر گزارش، نهادهای موجود که در دوران پس از جنگ دوم جهانی بنا نهاده شده‌اند در حوزه‌های اقتصادی، امنیتی و سیاسی به مدیریت موضوعات جهانی پرداخته‌اند. یکی از مهم‌ترین شواهد این موضوع این است که از مقطع شکل‌گیری سازمان ملل تاکنون، علی‌رغم رقابت‌های شدید قدرت‌ها، جنگی جهانی رخ نداده است. در حوزه اقتصادی نیز شکل‌گیری گات و سازمان تجارت جهانی باعث جلوگیری از تمایلات حمایت‌گرایانه شده‌اند؛ تمایلاتی که یکی از علل بروز جنگ‌ها در گذشته بوده است.

اما پیرامون وضعیت حکمرانی جهانی در فضای کنونی، این گزارش تأکید دارد که سرعت‌گرفتن فرآیند جهانی شدن در ترکیب با ظهور قدرت‌های جدید، فضای نوینی را پیش روی حکمرانی جهانی و نهادهای دخیل در آن قرار داده است. فرآیند جهانی شدن از سه ویژگی بنیادین برخوردار است که نیاز به حکمرانی جهانی مؤثرتر را به ضرورت تبدیل خواهند کرد:

۱. وابستگی متقابل تعمیق شونده^۱

این نکته روشن است که وابستگی متقابل، کمابیش از هنگام شکل‌گیری اقتصادهای مبتنی بر سرمایه‌داری وجود داشته است، اما وابستگی متقابلی که در پیامد فرآیند جهانی شدن رخ داده

1. Deepening interdependence.

است با الگوهای پیشین این پدیده متفاوت است. در واقع، خیزش قدرت‌های جدید، به‌ویژه چین، هند و برزیل به وابستگی متقابل، ابعادی جهانی بخشیده است و بازیگرانی جدید و با قابلیت‌های گسترده را به این عرصه وارد کرده است. افزون بر این، انتقال تولیدات و خدمات تجاری از کشورهای توسعه یافته به کشورهای در حال توسعه و نیز افزایش شدید مبادلات تجاری میان جهان در حال توسعه، الگوهای سنتی تجارت و سرمایه‌گذاری را متحول ساخته است.

۲. معضلات مرتبط با یکدیگر^۱

از منظر گزارش، در تصویر کلان‌تر، وجود پیوندهای چندگانه میان تغییرات آب و هوایی، بحران‌های اقتصادی و شکنندگی دولت‌ها - کانون‌های اصلی بحران‌زا در آینده - ماهیت به هم پیوسته چالش‌های بین‌المللی را به خوبی نشان می‌دهد.

۳. در هم تنیدگی معضلات سیاست داخلی با مسائل بین‌المللی

یکی دیگر از ویژگی‌های جهان امروز، درهم تنیدگی روزافزون معضلات داخلی و بین‌المللی است. یکی از گویاترین نمونه‌های این درهم تنیدگی، بحران مالی اخیر است؛ بحرانی که به صورت توأمان ریشه‌های داخلی و بین‌المللی دارد. افزون بر این، بحران گرم شدن کره زمین را نیز می‌توان یکی دیگر از نمادهای مهم درهم تنیدگی معضلات سیاست داخلی با مسائل بین‌المللی دانست.

با این تحلیل، نویسندگان گزارش استدلال می‌کنند که گرچه نهادهای بین‌المللی تا حدی خود را با شرایط دگرگون‌شونده تطبیق داده‌اند، اما این روند با موج تقاضاها برای تغییرات متناسب نبوده است. در این روند سه تحول را از منظر تطبیق‌پذیری می‌توان واجد اهمیت دانست:

۱. شکل‌گیری گروه‌های غیر رسمی با محوریت کشورهای پیشرو همچون گروه بیست؛

۲. گسترش و تعمیق روند همگرایی منطقه‌ای به‌ویژه در شرق آسیا؛

۳. افزایش نقش و جایگاه سازمان‌های غیر دولتی در حکمرانی جهانی.

(National Intelligence Council, 2010: 34)

1. Interconnected problems.

البته این تغییرات، جملگی در ورای نهادهای بین‌المللی رخ داده‌اند و شیوه مدیریت موضوعات در آنها نیز با شیوه رسمی و رایج در نهادهای مرسوم متفاوت است. این نهادهای جدید نسبت به نهادهای غرب‌محور و سنتی که به شدت قاعده‌محورند از انعطاف بیشتری برخوردارند. از منظر گزارش، ظهور و گسترش این نهادها یک روند بنیادین به سوی گونه‌ای جدید از حکمرانی جهانی را آشکار می‌سازد؛ گونه‌ای که از قاعده‌مندی بسیار کمتری برخوردار بوده، منعطف و معطوف به حوزه‌های موضوعی خاص^۱ است. البته نویسندگان این گزارش تأکید دارند که گسترش این نهادها به مثابه یک روند، بدان معنا نیست که جای نهادهای سنتی و قاعده‌محوری که غرب ایجاد کرده است را خواهند گرفت؛ زیرا این نهادها کالاهایی عمومی^۲ ایجاد می‌کنند که نهادهای جدید قادر به تولید آنها نیستند و اگر هم این توانایی را داشته باشند در حد ضعیفی از آن برخوردارند. افزون بر این، به موازاتی که نظام بین‌الملل به سوی تنوع و گوناگونی بازیگران و منابع قدرت پیش می‌رود، اهمیت و ارزش تولید کارآمد این کالاها روزافزون می‌گردد.

آن‌گونه که در گزارش آمده، کشورهای در حال توسعه به‌ویژه معتقدند که باید برای موضوعات و معضلات مختلف، مکانیسم‌های متفاوتی را طراحی کرد؛ زیرا همه معضلات را نمی‌توان با یک مکانیسم مدیریت کرد. برخی چالش‌ها نیازمند مکانیسم‌های دو جانبه، منطقه‌ای و جهانی با تقسیم کار مشترک هستند. از این‌رو، در صورتی می‌توان به آینده حکمرانی جهانی امیدوار بود که نهادهای قدیمی و جدید در این حوزه به نوعی مکمل یکدیگر باشند. نیل به چنین وضعیتی نیازمند شرایط حداقلی ذیل است:

۱. دانش مشترک در مورد مسائل و نحوه مواجهه با آنها؛

۲. تبیین ابتکارهایی در جهت تعامل میان نهادهای قدیمی و جدید، دولتی و غیر دولتی،

منطقه‌ای و جهانی، رسمی و غیر رسمی؛

۳. شکل‌دهی به یک موازنه قابل قبول میان شمولیت و کارآمدی.

1. Ad hoc.

2. Public goods.

به نظر نویسندگان، روشن است که نهادهای جدید نمی‌توانند جای نهادهای قدیمی را در این روند بگیرند؛ زیرا این نهادها از ساختار منسجمی برخوردار نیستند و به صورت عموم نیز برای مدیریت مسائل خاص تشکیل می‌شوند. گروه بیست، نماد چنین وضعیتی است؛ زیرا از یک‌سو از ساختار سستی برخوردار است و از دیگر سو برای مدیریت مسائل خاص همچون بحران مالی اخیر از آن بهره‌برداری می‌شود. از این‌رو، نویسندگان معتقدند که آینده نهادهای جدیدی که در عرصه حکمرانی جهانی رو به گسترش هستند، تا حد زیادی به روابط و تعامل آنان با ساختارهای رسمی چندجانبه وابسته است. البته این‌گونه از تعامل در وضعیت کنونی میان بسیاری از سازمان‌های غیر دولتی و بانک جهانی وجود دارد. به عنوان نمونه‌ای دیگر، گروه بیست همواره در تعیین اولویت‌ها برای نشست‌های این گروه از صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی مشورت می‌گیرد.

یکی دیگر از ضعف‌های نهادهای جدید به ظرفیت اندک^۱ آنان برای پیشبرد دستورکارهای گسترده، شبیه آنچه سازمان ملل پیگیری می‌کند باز می‌گردد. واضح است که گروه بیست حتی اگر تمایل داشته باشد، قادر به پیگیری چنین دستورکارهایی نیست. به بیان بهتر، هنگامی که گروه‌های غیر رسمی از اعضای اندکی برخوردار باشند مشروعیتشان مورد مناقشه است و زمانی که تعداد اعضای آنان زیاد شود با مشکل منسجم نبودن مواجه می‌شوند.

البته نویسندگان این گزارش هم می‌پذیرند که این به معنای اهمیت اندک این نهادها نیست. آنها در بسیاری از مسائل مبتلابه حکمرانی جهانی از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند. در واقع، در هر دو سوی زنجیره تقاضا و عرضه حکمرانی جهانی این نهادها از اهمیت روزافزونی برخوردارند. افزون بر این، نهادهای غیر رسمی، منابع حیاتی دانش و تخصص در مسائل و معضلات بین‌المللی به شمار می‌آیند. این نهادها در شکل‌دهی به دستور کار بین‌المللی در زمینه حکمرانی جهانی و ارائه راه حل درباره مسائل این حوزه از یک‌سو و مشارکت در اجرای این راه حل‌ها از دیگر سو واجد اهمیتی روزافزون‌اند. از همین روست که در برخی از حوزه‌های حکمرانی جهانی به‌ویژه در زمینه توسعه پایدار، نوعی مشارکت هیبریدی مبتنی بر شراکت بخش‌های دولتی و خصوصی شکل گرفته و نتایج مثبتی به بار آورده است.

1. Capacity deficit.

البته فراگیر شدن انقلاب اطلاعاتی و تسهیل ارتباطات نیز در این روند نقش مهمی ایفا کرده است. به عنوان نمونه‌ای دیگر، همکاری‌های چندجانبه و با مشارکت بازرگانان سازمان‌های غیردولتی و نهادهای عمومی به یکی از ویژگی‌های ثابت در زمینه تعیین استانداردهای بین‌المللی^۱ تبدیل شده است. با تبیین مذکور از وضعیت حکمرانی جهانی، نویسندگان گزارش سناریوهایی را در مورد آینده این حوزه در یک دهه آینده مطرح کرده‌اند که عبارتند از:

یک. تداوم وضع موجود با اندکی تغییرات

در قالب این سناریو، در یک دهه آینده، بحرانی که نظام بین‌الملل را دگرگون سازد رخ نخواهد داد؛ گرچه مدیریت جمعی موضوعات بین‌المللی به کندی توسعه خواهد یافت. بحران‌هایی که رخ خواهد داد در چارچوب‌های موقت مدیریت جمعی حل و فصل خواهد شد. نهادهای رسمی حکمرانی جهانی اصلاحات چندانی به خود نخواهند دید و دولت‌های غربی همچنان سهم زیاد و نامتناسبی از قدرت را در حکمرانی جهانی در اختیار خواهند داشت. این وضعیت در درازمدت پایدار نخواهد بود؛ زیرا در صورت وقوع بحران‌های گسترده، نظام بین‌الملل دگرگون خواهد شد. (Introduction to Global Governance, 2007)

دو. تکه تکه شدن حکمرانی جهانی^۲

در قالب این سناریو، دولت‌ها و مناطق قدرتمند تلاش خواهند کرد تا خود را از تهدیدات بیرونی مصون بدارند. آسیا به نوعی نظم منطقه‌ای شکل خواهد داد که به لحاظ اقتصادی خودکفا^۳ خواهد بود. گرچه ارتباطات جهانی^۴ نشانه‌ای از تداوم حیات جهانی شدن خواهند بود، اما سرعت این فرایند به شدت کاهش خواهد یافت. با توجه به اینکه سطح رفاه در اروپا به سرعت افت خواهد کرد، کشورهای این قاره توجه بیش از پیش خود را به معضلات درونی معطوف خواهند کرد. وضعیت آمریکا با توجه به رشد نیروی کار این کشور نسبت به اروپا بهتر

1. International standard setting.
2. Fragmented global governance.
3. Self-sufficient.
4. Global communication.

خواهد بود ولی اگر کسری بودجه و بحران بدهی‌های این کشور حل نشود، مشکلات مالی آن تعمیق خواهد شد.

سه. بازگشت به کنسرت اروپا^۱

در قالب این سناریو، تهدیدات فزاینده‌ای که در برابر سیستم بین‌المللی شکل خواهند گرفت - به‌ویژه در زمینه‌هایی چون فجایع زیست‌محیطی یا درگیری‌هایی با قابلیت گسترش اپیدمیک - کشورها را به همکاری بیشتر و گسترده‌تر برای حل و فصل معضلات بین‌المللی سوق خواهد داد. از این رو، امکان انجام اصلاحات مهم در نظام بین‌الملل وجود خواهد داشت. آمریکا قدرت خود را به گونه‌ای فزاینده به اشتراک خواهد گذاشت؛ چین و هند مسئولیت‌پذیری بیشتری خواهند داشت و اتحادیه اروپا نقش جهانی بزرگتری ایفا خواهد کرد. گرچه امکان تحقق این سناریو کمتر از دو سناریوی قبلی پیش‌بینی شده، اما به عنوان بهترین سناریو از منظر پیشرفت حکمرانی جهانی از آن نام برده شده است.

چهار. غلبه درگیری بر همکاری^۲

در قالب این سناریو که در گزارش، نامحتمل ارزیابی شده است، درگیری‌ها و فروپاشی‌های داخلی به‌ویژه در قدرت‌های در حال ظهور و به خصوص چین، تهدیدات روزافزونی در مقابل نظام بین‌الملل شکل خواهد داد. آرزوهای برپاد رفته طبقه متوسط کشورها برای برخورداری از زندگی بهتر، به احساسات ملی‌گرایانه شدت خواهد بخشید. تنش میان چین و آمریکا در پیامد این فرایند تشدید خواهد شد. افزون بر این، برخی کشورهای دیگر نیز در رقابت بر سر منابع و بازارها وارد تنش با یکدیگر خواهند شد. مسابقه تسلیحاتی هسته‌ای در خاورمیانه نیز به تنش‌زایی در پهنه جهانی یاری خواهد رساند. بدگمانی‌ها و تنش‌ها، اصلاح نهادهای جهانی را غیر ممکن خواهد ساخت. همگرایی منطقه‌ای نیز به‌ویژه در آسیا شکوفا نخواهد شد. (Kahler, 2008)

جمع‌بندی‌ای که در این گزارش آمده بر دو نکته مهم در روند آتی حکمرانی جهانی تأکید دارد:

1. Concert of Europe redux.
2. Conflict trumps cooperation.

۱. ضرورت اصلاحات ساختاری در نهادهای حکمرانی جهانی و تطبیق دادن این نهادها با واقعیات قدرت در سیاست بین‌الملل؛ واقعیاتی که به سرعت به سوی نوع جدیدی از موازنه قدرت در حال تغییر است. این امر به‌ویژه از سوی کشورهای در حال توسعه مورد تأکید قرار دارد.
۲. نقش روزافزون سازمان‌های غیر دولتی در روند حکمرانی جهانی هم از لحاظ شناخت مسائل و معضلات جهانی و هم از لحاظ ارائه راه‌حل‌ها برای مقابله با این معضلات. (National Intelligence Council, 2010)

جمهوری اسلامی ایران و آینده حکمرانی جهانی

برای تبیین تأثیرات احتمالی تحقق هر یک از سناریوهای مذکور بر موقعیت جهانی جمهوری اسلامی ایران باید اندکی به گذشته بازگشت و به تبارشناسی مناسبات ایران و نهادهای حکمرانی جهانی نگاهی گذرا انداخت. سابقه شکل‌گیری نهادهای حکمرانی بین‌المللی به جامعه ملل باز می‌گردد. از آن مقطع تاکنون و علی‌رغم شکست تجربه جامعه ملل، اهمیت این نهادها در سیاست بین‌الملل روزافزون بوده است. البته این بدان معنا نیست که همه کشورها از شکل‌گیری این نهادها بهره برده‌اند، بلکه برعکس در بسیاری از موارد این نهادها به ابزاری برای تحت فشار قرار دادن کشورهای ضعیف تبدیل شده‌اند.

جمهوری اسلامی ایران یکی از کشورهایی است که سایران و به‌ویژه قدرت‌های بزرگ از این نهادها علیه منافع آن بسیار بهره برده‌اند. از دوران جامعه ملل که انگلیسی‌ها مانع طرح شکایت ایران شدند تا پرونده ملی شدن صنعت نفت و تا جنگ ایران و عراق و قطعنامه‌های اخیر آژانس بین‌المللی انرژی اتمی همواره این نهادها جز در مواردی استثنایی، ابزاری برای تعرض قدرت‌های بزرگ به منافع ملی جمهوری اسلامی ایران بوده‌اند.

بنابراین، عجیب نیست که ایران همواره به این نهادها با بدبینی و از زاویه تهدید نگریسته و مناسبات پرتنش با آنها داشته است. اگرچه ایران از این نهادها دوری گزیده اما آنها همواره اثرات خود را بر موقعیت جهانی ایران بر جای گذاشته‌اند. از این رو، احتمالاً روابط ایران با این نهادها در یک دهه آینده نیز پر اهمیت خواهد ماند. در چنین چارچوبی در صورتی که سناریوی اول، یعنی تداوم وضعیت موجود با اندکی تغییرات رخ دهد، به صورت طبیعی برای ایران

خوشایند نخواهد بود؛ زیرا فشارها بر کشور افزایش خواهد یافت و مجموعه غرب تلاش‌های گسترده‌تری برای سوءاستفاده از این نهادها در جهت تشدید فشار بر ایران صورت خواهند داد. در واقع، در قالب این سناریو سهم نامتناسب غرب در این نهادها تداوم خواهد داشت و این امر سایر کشورها را نیز به همکاری با غرب خواهد کشاند. در این چارچوب، غرب احتمالاً تلاش خواهد کرد تا با توسل به این نهادها تحریم‌ها را علیه ایران تشدید کرده و از این مزیت تا حد ممکن به سود خود بهره گیرد. به بیانی شفاف‌تر می‌توان این سناریو را بدترین سناریو برای جمهوری اسلامی ایران در تعامل با نهادهای حکمرانی جهانی در افق آینده دانست.

در مقابل، سناریوی دوم که تضعیف و آشفته شدن نهادهای حکمرانی جهانی را پیش‌بینی می‌کند، در صورت تحقق، شانسی عظیم برای سیاست خارجی ایران و موقعیت بین‌المللی این کشور ایجاد می‌کند. ایران به شدت زیر فشار این نهادها به‌ویژه شورای امنیت و آژانس بین‌المللی انرژی اتمی قرار دارد و در صورتی که این سناریو تحقق یابد، این نهادها تضعیف شده و نیل به توافق درون آنها به شدت دشوار خواهد شد. این امر می‌تواند گشایشی استراتژیک برای ایران فراهم آورد و آزادی عمل بیشتری در صحنه بین‌المللی برای این کشور به همراه آورد. به دیگر سخن، با تحقق این سناریو، ایران در پیگیری اهداف سیاسی خارجی خود با فشارها و محدودیت‌های کمتری مواجه خواهد بود.

در قالب سناریوی سوم، توزیع قدرت و مسئولیت در نهادهای بین‌المللی دگرگون خواهد شد و جهان در حال توسعه از موقعیت بهتری در این نهادها برخوردار خواهد گشت. این تحول می‌تواند برای ایران به عنوان کشوری مهم در جهان در حال توسعه پیامدهای مثبتی در بر داشته باشد و به این کشور فرصت ایجاد ائتلاف‌های جدید و مؤثر با کشورهای در حال توسعه را بدهد؛ امکانی که در شرایط فعلی چندان وجود ندارد.

تحقق سناریوی چهارم یا به عبارتی فروپاشی نظام حکمرانی جهانی نیز برای کشوری با مختصات ایران در کوتاه‌مدت منافع مهمی در بر خواهد داشت؛ زیرا فشار این نهادها بر این کشور از بین خواهد رفت و مناسبات کشورها در قالب‌های دوجانبه پیگیری خواهد شد. البته تحقق این سناریو در میان‌مدت و درازمدت می‌تواند آسیب‌های استراتژیکی به ایران وارد کند و خوی تهاجمی قدرت‌های بزرگ را که ایران همواره از آن آسیب دیده، بدون هرگونه مهارت‌ها سازد.

نتیجه

با عنایت به مباحث مطرح شده می‌توان گفت که روند انتقال قدرت در نظام بین‌الملل، تأثیرات خود را بر حکمرانی جهانی و نهادهای برآمده از آن به تدریج آشکار می‌سازد. دقت در گزارش‌های آینده‌پژوهی معتبر راجع به این حوزه به خوبی مبین تأثیرات این روند است. در واقع، محور این گزارش‌ها به تبعات خیزش قدرت‌های جدید باز می‌گردد. برای تبیین این موضوع باید به رابطه پراهمیت قدرت و تغییرات در قدرت با حکمرانی جهانی توجه کرد. به بیان دیگر، پدیده‌ای به نام حکمرانی جهانی که در سیاست بین‌الملل امروز با آن مواجه هستیم محصول موازنه یا به بیان بهتر، ناموازنه قدرتی است که از دوران جنگ دوم جهانی تاکنون به سود مجموعه غرب وجود داشته است.

آنچه روشن است آنکه این ناموازنه در حال تغییر است و این امر تحولی بالقوه مثبت برای موقعیت جهانی انقلاب اسلامی ایران به عنوان بازیگری معترض به نظم ظالمانه و تبعیض‌آمیز موجود به شمار می‌آید. از این رو، یکی از دستورات کارهای استراتژیک جمهوری اسلامی ایران به عنوان یک کشور قدرتمند و دارای موقعیت ژئوپلتیک ممتاز این است که مطابق سیاست‌های کلان کشور برای افق ۱۴۰۴، می‌باید اثرگذاری مثبت بر این روند داشته باشد تا از یک سو ایران در این تغییرات جایگاه شایسته خود را بیابد و از دیگر سو از سوءاستفاده از این نهادها در جهت به چالش کشیدن منافع ملی کشور ممانعت به عمل آید. در این جهت، گسترش مناسبات با کشورهای در حال توسعه‌ای که مواضع آنان با ایران در این نهادها همپوشی دارد و تلاش برای ایجاد ائتلاف‌های بین‌المللی و فراگیر ضرورت و اهمیت دارد که امید است مسئولان دستگاه سیاست خارجی ایران با توجه به اصول راهبردی تعیینی توسط مقام معظم رهبری در سیاست‌های کلان توسعه و برنامه پنجم به آن مهم دست یابند.

منابع و مآخذ

- Introduction to Global Governance, 2007, London, Alboan.
- Arnold, K. M., 2011, *Facing the Challenges: Three Scenarios for Global*

- Economic Governance in 2020*, Frankfurt, Global governance 2020.
- Finkelstein, L., 1995, *what is global governance?*, Global Governance.
 - Griffiths, M., Callaghan, T. O., & Roacg.c.Steven, 2008, *International Relations ,The Key Concepts*, London, Routledge.
 - Guzman, A. T., 2001, *Global Governance and the WTO*, Boalt Working Papers in Public Law.
 - Heywood, A., 2011, *Global Politics*, Washington D.C, Palgrave.
 - Ikenberry, J. J., 2006, *After Victory*, Chicago, Stanford University press.
 - Kahler, M., 2008, *Global Governance Redefined*, San Diego, University of California.
 - Mulley, S., 2008, *Global Governance*, Oxford, Oxford University Press.
 - National Intelligence Council., 2010, *Global Governance 2025: At a Critical Juncture*, Washington.D.C., National Intelligence Council.
 - Nye, J. S., 2000, *Governance in a Globalizing World*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
 - Rodrik, D., 2008, *In The WTO and global governance*, United Nations University Press.
 - Ross, R., 2011, *International Institutions and Global Governance Program*, New Yourk, Council on Foreign Relations.
 - Serfaty, S., 2011, *moving in to a post western world* , 34(2).
 - Smith, G. S., 2011, *G7 to G8 to G20: Evolution in Global Governance*, Ontario: Centre for International Governance Innovation.

