دور الفواعل غير الدولاتية في الحوكمة البيئية العالمية

د. مراد بن سعيد

قسم العلوم السياسية – جامعة باتنة

mourad.bensaid@univ-batna.dz

ملخص:

يهدف هذا المقال إلى محاولة إدراك الأدوار التي تضطلع بها الفواعل غير الدولاتية في الحوكمة البيئية العالمية، وتحليل ظروف الانتقال من الحوكمة الدولية إلى الحوكمة العالمية للبيئة العالمية، وما يوفّره هذا المنظور من أدوات تحليلية ملائمة لتأثيرات وأدوار الفواعل غير الدولاتية في الحوكمة العالمية. وبعد تتبع الجذور النظرية لتدخُّل هذه الفواعل في الحوكمة البيئية العالمية، خاصة في حقل العلاقات الدولية، والتطوُّر التاريخي الذي عرفته من أداء أدوار هامشية إلى أدوار فاعلة ومؤثرة، نقوم بتحليل مختلف الاستراتيجيات التي تعتمد عليها في التأثير على القضايا البيئية وتوفير فرص مؤسساتية لتحقيق الأجندة البيئية من خلال التفاعل المؤسساتي المعقد بين مختلف الفواعل الذي تفرضه المعطيات الحالية.

الكلمات المفتاحية: الحوكمة العالمية، الحوكمة البيئية، فواعل غير الدولاتية.

Abstract:

The aim of this article is to provide a perception of the roles of non state actors in global environmental governance and analyze the circumstances of the transformations from the international to the global environmental governance, and the appropriate analytic tools for the influence and roles of non state actors in global governance. After showing the major theoretical roots for the interventions of these actors in the global environmental governance, especially in the international relations field, and the historical evolution of these actors, we analyze different strategies of the non state actors for influencing in the environmental issues and providing an institutional opportunities in order to realizing the environmental agenda through the complex institutional interaction between different actors of the contemporary circumstances.

Keywords: Global governance, environmental governance, non-state actors.

مقدمة:

تتّبع مساعي التفكير في تصوُّرات الضبط السياسي للعولمة الاقتصادية مبدئيا أربعة منظورات أساسية، المنظور الأول يؤكد على فقدان الدول الوطنية لسلطاتها في مقابل الشركات العالمية. المنظور الثاني، على العكس، يؤكد على أن الدول لم تفقد سلطاتها وتبقى المنتجة الرئيسية للمعايير التي تسمح للعولمة بأن تسير إلى الأمام، وعليه فإن التوجه نحو حوكمة عالمية وفق هذا المنظور يعني التركيز على التعاون بين الدول، والمنظمات الدولية هي السبيل الوحيد لتحقيق حوكمة عالمية شرعية وفعالة. المنظور الثالث يتوسط المنظورين السابقين، ويؤكد على رفض السلطات المطلقة للفواعل العامة أو الشركات العالمية، وإنما المعايير المهيمنة في هذه المرحلة هي منتوج هجين لاتفاقات هذه الفواعل والشركات. المنظور الرابع يحتفظ بفكرة المعايير الهجينة، ولكنه يوسّع مجال التحليل عن طريق البحث عن التأثير السياسي لمجموعة عريضة من الفواعل غير الدولاتية.

يعتبر منظور الحوكمة العالمية رد فعل سياسي للعولمة البيئية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، حيث أن هذه الظاهرة لم تبدأ ولم تتطور بفعل هيئة مركزية لاتخاذ قرار، لكن عن طريق مجموعة مراكز للسلطة في مستويات مختلفة. لقد كانت كفاءة النظام الحالي للحوكمة العالمية موضوعا لمجموعة من النقاشات الحادة، لم تقتصر فقط على مناقشات معيارية حول "حوكمة عالمية أكثر"، لكنها امتدت لمناقشة "حوكمة عالمية أفضل". في هذا الإطار ظهرت العديد من القضايا في مجال الحوكمة البيئية العالمية تؤكد على ضرورات الإصلاح، من أبرزها تلك النقاشات الدائرة حول جدوى المنظمة العالمية للبيئة.

إن أهم مجال للنقاشات الحالية في مجال الإصلاح في حقل الحوكمة البيئية يتعلق بالمشاركة المتزايدة للفواعل غير الدولاتيين في الحوكمة البيئية العالمية، حيث أن الدول النامية، بشكل خاص، تعرف تطوُّرا في تأثير المنظمات غير الحكومية في المنتديات الدولية، وهذا راجع إلى أن هذه المنظمات أصبحت أكثر تفضيلا في أجندات، منظورات ومصالح دول الشمال، وتؤكد هذه الدول(النامية) بأن أكثرية هذه المنظمات موطّنة في الدول الصناعية، وأن معظم الأموال التي تتحصل عليها تأتي من دول الشمال، وهذا الوضع يؤثر على أجندات هذه المنظمات التي تبقى مسؤولة دوما أمام المطالب الشمالية. إن هذا الانحياز في عمل الفواعل غير الدولاتية يجب أن لا

يؤدي إلى ضعف مشاركة المجتمع المدني، لكن يجب أن يعمل على وضع آليات تضمن التوازن في الآراء والمنظورات.

يتضمن هذا البحث إشكالية تتمحور حول التساؤل التالي: كيف يمكن تصوُّر أدوار فاعلة للفواعل غير الدولاتية في الحوكمة البيئية العالمية؟ إن الإجابة عن هذه الإشكالية تتطلب تحليلا لدور الفواعل غير الدولاتية في الحوكمة البيئية العالمية، عن طريق توسيع دائرة الفواعل لتشمل كل الفواعل غير الدولاتية الناشطة في مجال البيئة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، ثم تتبُّع الجذور النظرية لتدخُّل هذه الفواعل في الحوكمة البيئية العالمية، خاصة في حقل العلاقات الدولية، من خلال المداخل النظرية الأساسية لتحليل ظاهرة الفواعل غير الدولاتية، أو من خلال تحليل التحوُّل البرادايمي من النظريات القائمة على الدولة إلى النظريات القائمة على المجتمع في نظريات العلاقات الدولية. ثم يتم تتبع التطوُّر التاريخي الذي عرفته من أداء أدوار هامشية إلى أدوار فاعلة ومؤثرة وفق مراحل معيّنة تعبّر عن درجات التأثير في الحوكمة البيئية العالمية، في الأخير يتم تحليل مختلف الاستراتيجيات التي تعتمد عليها في التأثير على القضايا البيئية وتوفير فرص مؤسساتية لتحقيق الأجندة البيئية من خلال التفاعل المؤسساتي المعقد بين مختلف الفواعل الذي تفرضه المعطيات الحالية.

I. مفهوم الفواعل غير الدولاتية:

إن مفاهيم الفواعل غير الدولاتية الأكثر تعبيرا لمنظور الحوكمة العالمية تتضمن إمكانية مشاركة هذه الفواعل- منظمات غير حكومية، شركات , مجموعات ابستيمولوجية، الخ...- لحكم القضايا العالمية بطريقة مستقلة عن الدول الوطنية، وفق علاقات سياسية عالمية وليست دولية، وهنا وحدة التحليل سوف تتغير من كونها وحدة بنيوية تتمثل في الدولة على المستوى المحلى أو المنظمات الدولية على المستوى الدولي، إلى وحدة تحليل تفاعلية تتمثل في التفاعلات المختلفة للفواعل العالمية في إطار منظومة الحوكمة العالمية. لهذا، تعتبر مختلف المقاربات ما بعد الوستفالية الفواعل غير الدولاتية كمكوّنات داخلية، وليست خارجية، بالنسبة إلى نظام الحوكمة العالمية. إن هذا الاتجاه لا يتجاوز فقط المنظورات المتمركزة على الدولة، مثل الواقعية الجديدة، لكن أيضا

وجهات النظر فوق الوطنية الكلاسيكية في السياسة الدولية، أين يتم اعتبار الفواعل غير الدولاتية كعناصر خارجية، وهي عبارة عن جماعات ضغط للتأثير لا أكثر.

إن الفواعل غير الدولاتية هي تلك الفواعل غير الممثلة للدول، التي تعمل على المستوى العالمي والتي لها علاقة فعلية بالسياسة العالمية. الفواعل غير الدولاتية هي كيانات غير سيادية تمارس سلطات اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية هامة وتؤثر على مستويات وطنية ودولية، ويتضمن تعريف الفواعل غير الدولاتية العالمية المنظمات:

- المستقلة بشكل كبير أو كلي عن التمويل والرقابة الحكومية المركزية، أي انبثاق من المجتمع المدني أو من اقتصاد السوق، أو من الاندفاع السياسي ما بعد سيطرة إدارة دولة.
- التي تعمل وتشارك في شبكات تمتد عبر حدود دولتين أو أكثر، وعليه العمل في علاقات عالمية تربط النظم السياسية، الاقتصاديات والمجتمعات.
- تتصرف وفق طرق معينة تؤثر في النتائج السياسية، إما ضمن دولة واحدة أو عدة دول أو ضمن المؤسسات الدولية، إما بشكل هادف أو بشكل شبه هادف، إما في إطار هدف أساسي أو كسمة من سمات النشاط.[1]

وعلى هذا الأساس، فإن الفواعل غير الدولاتية هي كل تلك الفواعل غير الممثلة للدول، بما فيها التي تعمل على المستوى الدولي وذات العلاقة بالعلاقات الدولية. المعياران الأولان يمكن تمييزهما بسهولة لتقرير مجال هذه الفواعل(هي ليست دولا ومشاركة في المستوى الدولي)، أما المعيار الثالث فهناك مؤشرات كثيرة لتقرير هذا المعيار. على سبيل المثال يشير Morss إلى الحجم، الأعضاء، الاعتراف الرسمي والتأثير السياسي للفواعل غير الدولاتية. لذلك, فإن الفواعل غير الدولاتية تكون في حالة: (1) الحجم الكبير، (2) عدد كبير من الأعضاء الذين يغطون عدة بلدان، (3) تمنح الحكومات والمنظمات غير الحكومية الاتصال غير الرسمي بالميادين السياسية، (4) تظهر أهمية كبيرة في السياسة الدولية[2]. من جهة أخرى، فإن أدبيات الحوكمة العالمية تؤكّد على خمسة مجموعات للفواعل غير الدولاتية أو الفواعل العالمية وهي: المنظمات ما بين الحكومية، المنظمات الدولية غير الحكومية، مجموعات المصالح المنظّمة، الشركات العالمية، المجموعات الابستيمولوجية. وهناك تصنيفات أخرى تتضمن كذلك اتحادات العمال، منظمات الجاليات، المؤسسات الدينية، التجمعات العرقية والجامعات...الخ.

بالنسبة للمجموعة الأولى، المنظمات ما بين الحكومية، فهناك عدم اتفاق في تصنيفها، فهي بالنسبة للبعض منظمات ما بين حكومية- مثل الأمم المتحدة، منظمة حلف شمال الأطلسي، منظمة التجارة العالمية – لا تعتبر فواعل غير دولاتية، لأنها منشأة من طرف الدول ومحكومة رسميا وقانونيا من طرفها وتلعب دورا فعالا بالنسبة لمصالحها. أما بالنسبة لآخرين، فإن المنظمات ما بين الحكومية مستقلة بالمقارنة مع الدول التي أنشأتها في عمليات صنع القرار ووضع السياسات. إلا أنه رغم هذه الاستقلالية النسبية لهذه المنظمات في ممارساتها السياسية، إلا أنه يجب استثناؤها من مجموعة الفواعل غير الدولاتية نظرا للفروق الصارخة بينهما.

المجموعة الثانية، التي تضم المنظمات الدولية غير الحكومية فيمكن تعريفها بأنها أي كيان دولي منظّم، سلمي، غير ربحي، طوعي، ذاتي الحكم وغير مُنشأ من طرف الدول والحكومات. ووفق هذا التعريف الواسع هناك درجة عالية من التنوُّع من ناحية توحيد المبادئ الخاصة بهذه المنظمات، استقلالية عن الحكومات، شركات كبرى، تأثيرات خارجية، إجراءات التشغيل، مصادر تمويل، البعد الدولي والحجم. وهذه المنظمات يمكن أن تقوم وتنشأ مشاريع، تزود الخدمات، تدافع عن وتروج لقضايا معينة، أو تسعى للتأثير في السياسة. وعليه فإن هذا التعريف الواسع يمكن أن يشمل المؤسسات الدينية، الجمعيات المهنية ومجموعات المصالح واتحادات العمال والمنظمات البيئية حقوق إنسان. أما فيما يخص مجموعات المصالح الصناعية مثل الغرفة التجارية الدولية ومجلس الأعمال العالمي للتنمية المستديمة، فهي ليست منظمات باحثة عن الربح (بالرغم من أن أعضائها تنشط في هذا المجال)، بالإضافة إلى أنها منظمات سلمية تتابع مجموعة أهداف عامة (التنمية اقتصادية، التنمية المستديمة)، وهي تسعى دائما للتأثير في السياسة الدولية فكريا وعمليا. وفي هذا المجال لابد من التمييز بين المنظمات غير الحكومية (مجموعات الضغط المدنية) من ناحية، ومنظمات الأعمال الدولية غير الحكومية (منظمات الأعمال غير الحكومية ومجموعات الضغط تجارية) من ناحية أخرى.

في المجموعة الثالثة نجد الشركات العالمية التي يمكن أن تعرّف كمنظمات تجارية ربحية واسعة النطاق من خلال مكاتب و/ أو وحدات إنتاج في العديد من البلدان حول العالم، بتعبير آخر، فإن الشركات العالمية هي مشاريع تدير عمليات إنتاج أو تسليم الخدمات في أكثر من بلدين. إن الشركة متعددة الجنسيات التقليدية هي شركة خاصة مقرها في دولة واحدة ولها شركات تابعة في دول أخرى، وكل هذه الشركات تشتغل بموجب إستراتيجية عالمية منسقة لربح حصص في

السوق والوصول إلى كفاءة وفعالية التكاليف. ومن أمثلة هذه الشركات Ford، GMC، McDonalds، IBM Microsoft...الخ. اليوم، هناك أكثر من 65000 شركة عالمية تشارك في الاقتصاد السياسي الدولي، ويمكن التمييز بين الشركات العالمية المتعددة الجنسيات التي تضاعفت نشاطاتها في عدد من الدول حول العالم لتفادي أخطار الكتل التجارية، والشركات العالمية، التي تسعى لتقسيم صارم للعمل على المستوى العالمي.

الصنف الثالث للفواعل غير الدولاتية هو المجموعات الابستيمولوجية، التي تعتبر كشبكات عالمية من الخبراء المشتركة في العديد من القيم والمعتقدات العلمية حول بعض القضايا السياسية، ودور هذه الشبكات في صنع السياسة الدولية والبناء المؤسساتي يبدو مبهما نوعا لأن معظم الأدبيات حول العلاقة بين العلم والسياسة الدولية لا تظهر هذا الدور إلا في حالات قليلة ونادرة.

أخيرا، هناك صنف من الفواعل غير الدولاتية يضم مجموعة من المنظمات المختلفة: حركات التحرر، المنظمات الفدائية،المافيا، الشبكات الإرهابية، المنظمات المهنية والمنظمات الدينية.

بالنسبة لقوة هذه الفواعل غير الدولاتية، تبدو الشركات العالمية ومنظمات الأعمال الدولية غير الحكومية فواعل جد قوية أكثر بكثير من المنظمات غير الحكومية من ناحية الحجم، الموارد،الاستقلالية الهيكلية، هذا المفهوم الذي يشير إلى المدى الذي يمكن أن تكون فيه الحكومات في اعتماد هيكلي معتمد على فواعل أخرى(فواعل خاصة) في مجال المداخيل والسلع العامة مثل: الضرائب، الرفاه الاجتماعي، النمو الاقتصادي، الوظائف، الجودة البيئية، الهياكل القاعدية.. الخ. ومن الواضح أن الحكومات تابعة هيكليا للشركات العالمية ومنظمات الأعمال الدولية غير الحكومية أكثر من المنظمات غير الحكومية في هذا المجال.

إن الفروقات بين مختلف الأصناف للفواعل غير الدولاتية الموضحة أعلاه يمكن التغاضي عنها بفعل التطوُّرات التي عرفتها مختلف أنواع المنظمات، مما يمكّن من تحليلها في إطار واحد. أولا، إن التمييز بين الأهداف الخاصة والعامة المتعلقة بالشركات العالمية ومنظمات الأعمال الدولية غير الحكومية والمنظمات غير الحكومية على التوالي يبدو أنه لا يعبر عن طبيعة المنظمات غير الدولاتية في الوقت الحالي، بينما على سبيل المثال نجد العديد من المنظمات غير الحكومية

يمكن أن تُعتبر كنوع من الشركات العالمية تسعى لتحقيق أهداف خاصة، وبالمقابل نجد الشركات العالمية تتابع دائما أهدافا عامة أيضا، وهذا ما نجده من خلال مفاهيم المسؤولية الاجتماعية المتعلقة بالشركات وشركات الأعمال المستديمة في إطار المفهوم الثلاثي (البشر، الكوكب والربح). كذلك فإن المنظمات غير الحكومية والشركات العالمية بالإضافة إلى منظمات الأعمال الدولية غير الحكومية تُعتبر كفواعل سياسية في المجال السياسي، وهي تستخدم العديد من الوسائل للتأثير في صنع السياسة. أخيرا، يمكن القول بأن المنظمات غير حكومية، الشركات العالمية ومنظمات الأعمال الدولية غير الحكومية، مع وجود اختلافات بينها، ألا أنها تتمتع بخصائص مشتركة كافية لأن تكون كفواعل مهمة في تحليل سلطة سياسية متكاملة.

إن تحليل دور الفواعل غير الدولاتية من خلال نظريات العلاقات الدولية يُظهر مدى الاختلاف بين أقطاب هذه النظريات إلى درجة عدم الاعتراف بها كفواعل عند البعض، والتأكيد على أهميتها وتأثيرها في عالم يتجه يوم بعد يوم نحو العولمة الاقتصادية وهيمنة الفواعل الخاصة على الضبط الاجتماعي، الاقتصادي والسياسي لدى البعض الآخر.

II. الجذور النظرية لتدخُّل الفواعل غير الدولاتية في الحوكمة البيئية العالمية:

سوف يتم التعرض في هذه النقطة إلى أهم المداخل النظرية التي تهتم بدراسة الفواعل غير الدولاتية على مستوى السياسة البيئية العالمية، وعلى هذا الأساس، سوف يتم عرض الثنائية الأولى المتعلقة بنظريات العلاقات الدولية المتمركزة على الدولة في مقابل نظريات علاقات الدولة–المجتمع، ومن خلال هذه الثنائية، يظهر جليا الفرق الواضح في معالجة موضوع الفواعل غير الدولاتية من طرف هذه المداخل النظرية، حيث أن النظريات المتمركزة على الدولة تؤكد على الدور الهامشي لهذه الفواعل في السياسة العالمية عموما والسياسة البيئية العالمية على وجه الخصوص، على أساس الطبيعة الدولاتية لهذه النظريات، والتي لا تقبل أي خروج عن وحدة التحليل الكلاسيكية الدولاتية. من جهة ثانية، سوف يتم التعرض إلى نظريتين مهمتين ساهمتا بشكل كبير في تحليل مفهوم التعاون البيئي الدولي، النظرية الأولى هي نظرية النظام، وتم اختيار هذه النظرية على أساس أنها تمثل أهم نظرية كلاسيكية عالجت مفهوم النظام البيئي الدولي، رغم موقفها السلبي من الفواعل

غير الدولاتية، أما المدخل الثاني فهو منظور الحوكمة العالمية بما يمثله من ثورة معرفية ومنهجية في تحليل العلاقات الدولية، والدور المتنامي الذي تدعو إليه للفواعل غير الدولاتية في الحوكمة العالمية.

النظريات المتمركزة على الدولة ونظريات علاقات الدولة– المجتمع:

يمكن إرجاع بدايات دراسة السياسة البيئية العالمية إلى أوائل التسعينيات من القرن العشرين، خاصة في إطار مؤتمر الأمم المتحدة لعام 1992 حول البيئة والتنمية في ريو دي جانيرو بالبرازيل (قمة الأرض)، أين سعى مئات الآلاف من الناس حول العالم للتجمع والتفاعل مع مندوبي الحكومات والمشاركة في مؤتمرات متوازية من أجل إيجاد حلول للعلاقات البنيوية بين متطلبات التنمية والتطوُّر والمخاطر البيئية الناجمة. في هذا الإطار فقد أظهر مؤتمر ريو وعيا بأن الحكومات وحدها لا تستطيع إدارة التهديدات البيئية العالمية، وأنتج أجندات بحث جديدة تركّز على فهم قدرة الفواعل العالمية على العمل، ومدى مشاركتها في السياسة البيئية الدولية والآثار المترتبة عن ذلك.

إن جذور هذا الحقل يمكن أن تتموقع في النقاشات الكلاسيكية حول نظريات العلاقات الدولية المتمركزة على الدولة ونظريات علاقات الدولة– المجتمع. إن دراسة الفواعل العالمية في السياسة العالمية ظهرت أولا ضمن سياق التحديات التي يطرحها مفهوم مركزية الدولة في المقاربات النظرية المهيمنة في العلاقات الدولية، النيوواقعية والنيوليبرالية، وهذا ما يُلاحظ في إطار الموجة الأولى لهذه التحديات تحت عنوان نظرية التكامل في الخمسينات، ثم في إطار الموجة الثانية التي تبدأ في السبعينات تحت عنوان النقاش حول العلاقات العالمية، وقد تم تعريف هاتين الموجتين بتقابل بين "التعددية" مقابل "العالمية"، بالإضافة إلى الأدبيات المؤسساتية وأدبيات التكامل المهتمة بالمنظمات فوق الوطنية مثل الاتحاد الأوربي وأدبيات العلاقات العالمية المهتمة بالشركات المتعددة الجنسيات. أما في الآونة الأخيرة فقد بدأ الاهتمام في إطار منظور الحوكمة العالمية بتجسيد فضاءات جديدة لإبراز دور الفواعل العالمية، وهنا تجدر الإشارة أن أدوار الفواعل العالمية في السياسات البيئية العالمية شكّلت النقاشات الأوسع في الحوكمة العالمية في حقل العلاقات الدولية.[3]

من جهة أخرى فإن دراسة السياسات البيئية العالمية قد ساعدت أيضا في بداية النقاشات في إطار منظور علاقات الدولة–المجتمع، وقد اتصلت بدراسات حول مفهوم المجتمع

المدني في حقول النظرية السياسية والسياسات المقارنة، حيث أنه في هذه الحقول، يُعرّف المجتمع المدني كمجال منفصل عن الدولة يعمل في إطاره الأفراد في إطار جمعيات طوعية، أي أنه مجال عام بين البُنى البيروقراطية الواسعة النطاق للدولة والاقتصاد من ناحية، والمجال الخاص للعائلة، الصداقات، الشخصيات، والعلاقات الحميمية من ناحية أخرى. كذلك هو موقع المنظمات والممارسات والسلوكات التي تُنشأ الآراء والنقاشات والإجماع، ليسا فقط للتأثير على الآراء، النقاشات والإجماع في البُنى والمؤسسات القائمة ، لكن أيضا لتعديل أو نزع هذه البنى والمؤسسات نفسها [4]. وقد امتد مفهوم المجتمع المدني إلى المجالات الدولية كما تم الاعتراف بالتطور المتزايد للأعمال الطوعية عبر حدود الدول. وهنا تكمن أهمية مفهوم المجتمع المدني العالمي الذي يؤسس لمساحات سياسية منفصلة عن عالم الحكومات والدول يمكن أن تُستخدم لأغراض الحماية البيئية في شكل سياسات عالمية مدنية، وهو مجتمع مدني يمتد إلى العلاقات العالمية، وعولمة المجتمع المدني يمكن أن تُنسب إلى ثلاثة تطورات عالمية. أولا، الثورة في تقنيات الاتصال والمعلومات وتفاعلاتها الثورية أيضا، التي سمحت بربط الشبكات بين مجموعات المجتمع المدني الوطنية. ثانيا، قضايا المصالح العامة التي يتبناها المجتمع المدني ويدافع عنها والتي أخذت أبعادا ومجالات عالمية، حيث أن العديد من المشاكل البيئية، مثل استنزاف طبقة الأوزون وارتفاع درجة الحرارة، هي قضايا تتجاوز الحدود الوطنية للدول وتستلزم نقاشات وأفعال منسّقة عالميا. ثالثا، المقاربة الخطابية والعالمية للعلاقات عبر الوطنية العالمية شجّعت المجموعات المحلية للنشاط على المستوى العالمي باستخدام إستراتيجيات ومقاربات أخرى والتأثير على حكوماتها.[5]

في إطار الدراسات التي توازن بين الأطراف الدولاتية وغير الدولاتية، يرى بعض العلماء بأن السياسة البيئية تميّزت بصراع بين الدول والفواعل العالمية، علماء آخرون يؤكّدون أن العلاقة بين الطرفين علاقة تكامل واعتماد متبادل. لكن بالمقابل، يتصوّر العديد من العلماء الآخرون المجتمع المدني العالمي كسلطة تساعد في تآكل سلطة الدول، وهذا ما نلاحظه من خلال خصائص الأشكال المختلفة للمجتمع المدني العالمي، التي تربط الفجوة الناتجة عن ظاهرة العولمة بين الكل والجزء، الداخل والخارج من خلال تطوُّر مفاهيم المجتمع المدني العالمي التي لا تستثني التنظيمات المحلية للمجتمعات المدنية من تشكيلتها.

إن تطوُّر أنظمة الحوكمة خارج العلاقات ما بين الحكومية يمكن أن يؤكّد على مؤشر لهبوط سلطة الدولة خاصة عندما يتعلق الأمر بإدارة البيئة العالمية، وكبديل لذلك، يؤكّد بعض

العلماء أن التمييز بين العلاقات ما بين الحكومية والمجتمع المدني العالمي لا يعكس حقيقة السياسة العالمية، حيث يجب أن تكون الفواعل العالمية والدول ضمن بنية أوسع، يسيطر عليها تفاعل مصالح الدول ومنطق الرأسمالية العالمية.

سوف نكتفي في مجال الجذور النظرية للحوكمة البيئية العالمية بالتطرق إلى منظورين أساسيين ساهما في تحليل ظاهرة التعاون الدولي في مجال البيئة، المنظور الأول يتمثل في نظرية النظام، التي تعد من أهم النظريات التقليدية في مجال الدراسات البيئية الدولية، أما المنظور الثاني يتمثل في نظرية الحوكمة العالمية التي استطاعت أن تعطي دفعا جديدا لدراسة السياسات العالمية في الظروف الحالية.

1. نظرية النظام والفواعل غير الدولاتية:

إن معظم الجهود المبكّرة لترجمة التعاون في مجال البيئة الدولية قد نشأت من قواعد وأسس نظرية النظام[6]، وهذا لا يعد مفاجئة بحكم أنه حتى مؤخرا، فإن المنهج التحليلي لنظرية النظام أصبح الإطار النظري المهيمن لدراسة التعاون الدولي[7]. إن نظرية النظام تعالج بفعالية المخاوف المتداخلة التي تميّز الإشكاليات البيئية العالمية، من خلال تنظيم سلوك الدول لتفادي "تراجيديا المشترك"، والحاجة للسيطرة على ميولات العمل المنفرد والردّ على مسائل التوزيع الناجمة عن الردود الجماعية للتحديات البيئية العالمية. ولكن ورغم أهمية هذا المنظور، إلا أنه لا يكفي لإعادة تحديد التطور المتزايد للفواعل غير الدولاتية في الحوكمة البيئية العالمية.

يمكن تعريف نظرية النظام بذلك النسق الفكري المكرّس لتوضيح الآليات والإجراءات التي من خلالها تسعى الدول الوطنية – في غياب حكومة عالمية أو سلطة فوق وطنية– لتنظيم السلوك في منطقة نشاط معينة في مجال العلاقات الدولية. لقد ظهرت أجندة البحث القائمة على نظرية النظام كرد فعل للإخفاقات التي منيت بها المنظورات الواقعية للنظام الدولي، أين يتم وصف السياسة الدولية على أساس الصراع على المكاسب النسبية من طرف الفواعل الدولاتية الناشطة في البيئة الدولية الفوضوية فقط، وفي مقابل هذا المنظور الواقعي، أكدت أدبيات نظرية النظام سيطرة المؤسسات التعاونية ما بين الدول وميول الدول لتنظيم ممارساتها في أسلوب منسّق من أجل حل مشاكل العمل الجماعي أو للمحافظة على النظام والاستقرار في النظام الدولي. إن أهمية الإطار النظري للنظام نابعة من الانشغال بفهم العمليات التي من خلالها تنشأ الأنظمة، والعوامل

المهمة في تطور بعض الأنظمة، فمثلا تفترض النظريات القائمة على القوة بأن الأنظمة تنشأ من الهيمنة، وعليه فإن الدولة التي تسيطر على القوة (الاقتصادية والعسكرية) إما تتّبع مصالحها الخاصة أو تقوم بتطوير إدارة دولية للقضاء على النزاع. وعليه، فإن القوة تظهر كعامل مهم في إنشاء وصيانة الأنظمة المختلفة. لكن وبحسب نظرية النظام فإن العامل الحاسم هو التحفيز وتنظيم الهيمنة أو ترتيبات السلطة السائدة في النظام الدولي. من جهة أخرى، تؤكد النظريات القائمة على المنفعة على المصلحة كعامل رئيسي في تشكيل الأنظمة، حيث يعتبر الوظيفيون أن الأنظمة تتشكّل عندما تدرك الفواعل الدولاتية بأن الأفعال الفردية في منطقة نشاط معينة لا تسمح بترقية مصالحها على المدى البعيد، وهنا تظهر الأنظمة كوسائط مستخدمة من طرف الفواعل الدولاتية لتخفيض حدة الانتهازية واللايقين. الإطار النظري الثالث هو المنظور البنائي أين الاهتمام ينصب على المعرفة الإجماعية كعامل رئيسي في تشكيل الأنظمة، ووفق هذه النظرة, فإن النظام يتشكّل عند وجود معرفة مشتركة والفهم حول طبيعة القضايا وما تتطلّبه للوصول إلى الحل.(8)

على الرغم من هذه الاختلافات، هناك العديد من الأفكار التي تمكّننا من تتبع مفردات نظرية النظام، أهمها ثلاثة أفكار أساسية. النقطة الأولى تؤكد بأن الأنظمة تظهر عموما كوسائط من خلالها تقوم الفواعل الدولاتية بحل المشاكل أو الرد على التحديات ذات الطبيعة الدولية، و الافتراض الأساسي هنا هي أنه من السهل التفريق بين القضايا ذات الأبعاد الوطنية عن تلك الدولية. إن هذا الافتراض يتصل بالمفهوم المعرفي الأساسي حول طبيعة الدولة والخصائص الزمنية والمكانية في أدبيات العلاقات الدولية السائدة. النقطة الثانية هي أن نظرية النظام تفترض المصلحة الذاتية كحافز أساسي للدول في تشكيل وصيانة المؤسسات الدولية. أما النقطة الثالثة هي أن منظور النظام أساسا هو نظرية قائمة على الدولة، حيث أن هذا المنظور يعطي مكانة بارزة للدول الوطنية كنقطة مرجعية وضع الأجندات المختلفة على المستوى العالمي، وليس هناك أي معالجة لتدخل الفواعل غير الدولاتية في بناء المؤسسات الدولية، إلى درجة أنه يتم النظر إلى هذه الفواعل على أساس أدوارها في التأثير على الفواعل الدولاتية. بالإضافة إلى ذلك، وكنتيجة لهذه الافتراضات الثلاث، فإنه في إطار نظرية النظام يُنظر إلى الدول كفواعل مهيمنة فردية مع أنظمة غير محددة للأولويات. إن النظر إلى الدول على أساس أنها تمثل علبا سوداء، فإن نظرية النظام

تهمل أهمية السياسة الداخلية وما تتضمنه من حوافز ومصالح مختلفة. إن سبب هذه النظرة هو أن نظرية النظام تتصور القوة كأساس محدد إقليميا ويعادل الدولة الوطنية.

إن إعطاء الدولة الوطنية احتكار القوة، والنظر إلى الفواعل تحت الوطنية الأخرى من خلال وظائف وأدوار محددة في إطار الدولة من أجل التأثير عليها فقط، إن هذا الاتجاه يجعل من نظرية النظام تحاول تفسير نتائج الجهود التعاونية الدولية عن طريق التركيز بشكل خاص على الخيارات الإستراتيجية المحتملة وسلوك الحكومات الوطنية، وذلك عن طريق الإبقاء على: (1) تقسيم صارم بين المستويين الوطني والدولي، (2) مفهوم عقلاني أو نفعي للدوافع، (3) طابع رسمي دولاتي للوكالة، وعلى هذا الأساس، فإن نظرية النظام تسعى إلى منح تعاون دولي ضئيل وغير دائم.

2. نظرية الحوكمة العالمية والفواعل غير الدولاتية:

لقد ظهرت فكرة الحوكمة العالمية انطلاقا من الاستياء الذي ساد اتجاه منظور النظام التقليدي للسياسة العالمية، وفي قلب هذا الاستياء ظهرت انتقادات واسعة لنظرية النظام من أجل تفسير الدور المتزايد للفواعل غير الدولاتية، تحت الوطنية والفواعل العالمية في تسيير الشؤون العالمية [9]. إن التعاون الدولي في مجال البيئة هو المجال الذي قدّم الأدلة الواضحة لهذا التقدم الذي ميّز الساحة العالمية من خلال أدوار الفواعل غير الدولاتية وتأثيراتها في الحوكمة الدولية، وهو ما كشف عيوب وحدود نظرية النظام.[10]

لقد تم تعريف الحوكمة على أساس أنها تمثّل العمليات التي تُنشأ الشروط لقواعد منظمة وللعمل الجماعي في إطار الحياة السياسية، وتم وصف هذا المصطلح كذلك كتأسيس وعملية وضع مجموعة من قواعد التصرف تحدد الممارسات، الأدوار وتوجُه التفاعلات من أجل مواجهة المشاكل الجماعية. وقد تم وضع التعريف الأكثر اتساعا من طرف لجنة الحوكمة العالمية، التي ترى بأن الحوكمة العالمية هي مجموعة الطرق المختلفة التي يعمل من خلالها الأفراد والمؤسسات، القطاع العام والقطاع الخاص، على إدارة شؤونهم المشتركة، إنه العملية المستمرة التي تعمل على توجيه المصالح المتعارضة أو المتنوعة نحو العمل التعاوني المشترك، والحوكمة العالمية تتضمّن المؤسسات والأنظمة الرسمية الدولاتية التي تقوم بسلطة الإلزام، بالإضافة إلى الترتيبات غير الرسمية التي اتفق عليها الأفراد والمؤسسات على أساس أنها في صالحهم[11]. إن الفكرة التي توحّد هذه التعريفات

هي التوجه نحو عدم التأكيد على الفواعل الدولاتية كفواعل حصرية في السياسة العالمية، وهو ما يمثّل اعترافا واضحا بضرورة أن يتضمن مفهوم الحوكمة نشاطات الفواعل غير الدولاتية. إذا كانت نظرية النظام تميل في دراسة الحوكمة نحو مقاربة دولاتية من خلال التركيز على إنشاء وتطبيق قواعد دولية، إلا أن منظور الحوكمة العالمية يوسّع دائرة التحليل لاحتواء الحالات التي يكون فيها صانعي ومنفذي القواعد فواعل غير دولاتية بمختلف أنواعها والناشطة في إطار أو خارج حدود الدول.(12)

إن فكرة الحوكمة العالمية ترجع أساسا إلى التمييز التصوُّري بين "الحكومة" و"الحوكمة" كما تحدث عنها James Rosenau في كتاباته، الذي يحدد مفهوم الحكومة في سلطة الدول ذات السيادة، عكس مفهوم الحوكمة الذي يتحدد في النشاطات المختلفة التي تساهم في إنشاء القواعد الدولية وتشكيل السياسة حتى ولو لم تكن في إطار السلطة الرسمية للدول، ويتضمن هذا النوع مجموعة من الفواعل تتحدد عادة في المنظمات الدولية، الحركات والمنظمات غير الحكومية الاجتماعية العالمية، الشبكات العلمية العالمية، المنظمات العمل، الشركات العالمية وأشكال أخرى من السلطات الخاصة(13). أما عن استخدامات مفهوم الحوكمة العالمية، فلم تكن موحّدة عند كل الكتاب، وهنا يمكن أن نستشف أربعة منظورات مختلفة للحوكمة العالمية كما حددها Paterson وآخرون، Dingwerth و Pattberg(14).

يتحدد المنظور الأول في استخدام مفهوم الحوكمة العالمية في أشكال قريبة من أطروحات نظرية النظام من خلال النظر أدوار الفواعل غير الدولاتية كمكمّلة لأدوار الفواعل الحكومية. في هذا الإطار، فإن مفهوم الحوكمة البيئية العالمية يحيل أساسا، إن لم يكن حصريا، إلى مجموعة الشبكات المتداخلة للأنظمة ما بين الدول حول القضايا البيئية، وعليه فإن الفهم الضمني للتغيُّر الطفيف الذي طرأ على علاقات القوى من الدول السيادية إلى الفواعل غير الدولاتية هو مجرد وظيفة ميكانيكية. المنظور الثاني هو استخدام مفهوم الحوكمة العالمية للتعبير عن الرؤية الطوباوية للسياسة العالمية، وهو ما يؤكد على ظهور المجتمع المدني العالمي الذي بإمكانه تعويض النظام الدولاتي. وتدخُّل المجتمع المدني هنا يرتبط بمباشرة بمستوى عال من التشبُّع بالقيم الكوسموبوليتانية، ونشاطات الفواعل غير الدولاتية تظهر في إطار رغبة في التكامل العالمي المستند إلى قيم ومعايير مشتركة خصوصا ما تعلق بالرفاهية العالمية، حكم القانون عالمي والعدالة العالمية. المنظور الثالث يؤكد على تدخل الفواعل غير الدولاتية من زاوية مقاربة حل المشكلات الجماعية من طرف كل

أصحاب المصلحة من أجل إيجاد حلول فعالة للمشاكل البيئية الناشئة عن عملية عولمة اقتصادية غير قابلة للسيطرة. إن الحوكمة العالمية في هذا الإطار تسعى لتشكيل مستويات عالية من التعاون بين الحكومات، المؤسسات الخاصة، الفواعل غير الدولاتية، قطاع الأعمال والبشر من أي مكان لتحقيق النتائج في مجالات الاهتمام المشترك والمصير المشترك[15]. إن هذا المنظور يحمل معنى أوسع لمفهوم الحوكمة ويؤكد على إضفاء الطابع غير السياسي لمفهوم الحوكمة إبعاد من السّياسة وتحريره من القوة والسيطرة. المنظور الرابع والأخير هو النسخة النقدية للحوكمة العالمية، الذي يظهر فيه كخطاب للهيمنة من أجل إخفاء التأثيرات السلبية للتنمية الاقتصادية النيوليبرالية على المستوى العالمي، وهو بهذا فقد ظهر من جهة، كمسعى للأشكال النيوليبرالية للعولمة الممارسة من طرف الدول والشركات العالمية، ومن جهة أخرى، كمقاومة لمركزية السلطة وأساليب اتخاذ القرار على المستوى العالمي التي يقودها الأفراد والمجموعات الاجتماعية.

III. التطوُّر التاريخي للفواعل البيئية الدولية غير الدولاتية:

بالرغم من أن دراسات السياسة البيئية العالمية ظاهرة حديثة نسبيا، إلا أن الفواعل العالمية قد ساهمت في السياسة البيئية العالمية لمدة تزيد عن قرن من الزمن، والدراسات المهتمة بهذه الفواعل ركزت على كيفية إشراك المنظمات البيئية الدولية في السياسة البيئية العالمية، خاصة في إطار نظام الأمم المتحدة، ومؤخرا أصبح الاهتمام بمجالات تدخُّل المجموعات البيئية في المؤسسات الاقتصادية الدولية.

إن المنظمات البيئية غير الحكومية الدولية الأولى قد ظهرت في أواخر القرن التاسع عشر، مثل الإتحاد الدولي لمنظمات البحث في علم الغابات (1891) والأصدقاء الدوليين للطبيعة (1895)، وقد تزايد عددها في القرن الماضي بأشكال تلفت الانتباه، وهناك دراسة أكّدت أن المنظمات غير الحكومية الدولية الناشطة في مجال البيئة قد ازدادت من عام 1953 إلى 1990 بنحو 90 منظمة، أي بنسبة تقارب14.3 بالمائة عن كل التغيرات الاجتماعية التي عرفتها كل المنظمات الدولية في هذه الفترة، وحسب دراسة أخرى فقد تم إنشاء 173 منظمات غير حكومية بيئية دولية بين 1882 و1990.

في دراسة أخرى اعتمدت منهج التحليل التاريخي للمنظمات الدولية، تم تحديد عدة مظاهر مثيرة تتعلق بتطوُّر المنظمات غير الحكومية البيئية الدولية بين 1875 و1990، وقد تم تحديد ثلاثة "ثورات" في تطور المنظمات غير الحكومية البيئية الدولية تزامنت مع إنشاء منظمة الأمم المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية ثم مؤتمر الأمم المتحدة حول التنمية الإنسانية عام 1972 (مؤتمر ستوكهولم) ومؤتمر ريو دي جانيرو عام 1992. حيث أنه في عام 1925, 77 بالمائة من أعضاء المنظمات غير الحكومية الدولية أُنشئت في الدول الأوروبية، ونفس العدد نزل إلى 43 بالمائة في 1970 و31 بالمائة في 1990, مع ملاحظة زيادة مشاركة الأفراد في الأمريكتين، أفريقيا وآسيا، وهو ما يدل على ازدياد العضوية فردية في المنظمات غير الحكومية البيئية الدولية بشكل مثير. أخيرا، فقد توصلت الدراسة إلى تأكيد زيادات كبيرة في الموارد التنظيمية (الميزانية والموظفين) بين 1968 و1990، بالإضافة إلى عدد متزايد من الترابطات والاتصالات البيتنظيمية، بما يشير إلى تطوُّر نحو الشبكات العالمية.[16]

أما اليوم، فإن تاريخ السياسة البيئية العالمية مهيكل حول المؤتمرات البيئية العالمية الرئيسية الثلاثة المدعومة من طرف الأمم المتحدة: مؤتمر ستوكهولم حول البيئة البشرية عام 1972، مؤتمر ريو دي جانيرو(قمة الأرض) عام 1992 والقمة العالمية حول التنمية المستديمة عام 2002 في جوهانسبورغ بجنوب إفريقيا. بالنسبة لمؤتمر ستوكهولم، يمكن النظر إليه على أنه يمثل الحد الفاصل فيما يتعلق بمشاركة المنظمات غير الحكومية في الحوكمة العالمية، ويؤشر على بداية بطيئة لكن ثابتة لتحرير مشاركة هذه المنظمات في العقدين اللاحقين. أما مؤتمر ريو فقد أقر دور الفواعل العالمية كشركاء مع الدول في ترقية التنمية المستديمة. أما مؤخرا، فإن الفواعل العالمية أصبحت تلعب دورا مركزيا في تشكيل الشراكات في إطار التنمية المستديمة، خاصة في قمة جوهانسبورغ عام 2002. وفي إطار هذه المؤتمرات، فقد شاركت المنظمات غير الحكومية البيئية الدولية في مفاوضات المعاهدات المختلفة تحت مظلة الأمم المتحدة.[17]

أما في بداية الثمانينات، أصبح اهتمام الكثير من المنظمات غير الحكومية البيئية الدولية ينصب على المؤسسات الاقتصادية الدولية، مع الإقرار بأن هذه القوى الاقتصادية العالمية هي المتسببة في التدهور البيئي. الحملات الأولى لهذه المنظمات كانت موجهة نحو إصلاح ممارسات الإقراض متعددة الأطراف لبنوك التنمية مثل البنك الدولي. أما في التسعينيات، وبعد قضية "سمك التونة"، بدأت المجموعة البيئية الدولية بالدعوة إلى الحماية البيئية في إطار المؤسسات الدولية ذات

العلاقة بالتجارة الدولية (مثل منظمة التجارة العالمية واتفاقية التجارة الحرة الشمال أمريكية). وأخيرا، فإن عددا من الفواعل العالمية المشاركة في الحركات المضادة للعولمة، أرادت لفت الانتباه للأفكار الاقتصادية النيوليبرالية المسيطرة على النظام الدولي، وحشد الدعم ضد المشروع الاقتصادي للعولمة الذي ترعاه المنتديات الاقتصادية العالمية.

IV. استراتيجيات الفواعل غير الدولاتية للتأثير في السياسة البيئية العالمية:

إن البحث حول تأثير الفواعل غير الدولاتية في السياسات البيئية العالمية يمكن أن يميز في بعدين أساسيين: موقع النشاط السياسي وأنواع التأثيرات المختلفة. في هذا المجال هناك العديد من الدراسات المهتمة بتأثير الفواعل العالمية في السياسة العالمية الممأسسة، عن طريق تحليل الطرق التي تتفاعل عن طريقها الفواعل العالمية بالحكومات والمنظمات ما بين الحكومية في العمليات السياسية الوطنية والدولية، وهذا ما يظهر خاصة في مجال المجتمع المدني العالمي.(18)

فيما يخص التأثيرات، فإن الكثير من الباحثين، خصوصا ذوي الاتجاه التعددي في السياسة العالمية، ينظرون إلى الفواعل العالمية كمجموعات ضغط تُناصر سياسات وممارسات معينة. أما أصحاب الاتجاه البنائي أو المنظور الاجتماعي، فهم يؤكدون على دور الفواعل العالمية في تشكيل الأفكار حول البيئة، أخيرا، فإن هناك مجموعة من العلماء الذين يؤكدون على أن الفواعل العالمية تؤثر في البُنى الكلية والشاملة (مثل مفاهيم السيادة والرأسمالية العالمية) التي تعمل في إطارها السياسات البيئية العالمية.

يؤكد العلماء والباحثين في هذا المجال على الإستراتيجيات المستخدمة من طرف الفواعل العالمية، ويحددون مصادر قوة هذه الفواعل بالقياس إلى الدول ومدى تأثيرها في عمليات صنع السياسة. فيما يخص الإستراتيجيات، يفرق العلماء بين الاستراتيجيات المباشرة والإستراتيجيات غير المباشرة. بالنسبة للاستراتيجيات المباشرة فهي تستهدف الدول مباشرة، أما الاستراتيجيات غير المباشرة فهي تستهدف الدول من خلال القنوات الثانوية مثل أجهزة الإعلام والمواطنين. إن الإستراتيجية المباشرة قد تشمل توفير معلومات تقنية، خبرة سياسية، المشاركة في مجموعات العمل، الخدمة مع الوفود الوطنية في المفاوضات والمؤتمرات، التأثير على الحكومات الوطنية والمنظمات الدولية، توزيع المطبوعات، صياغة اقتراحات نصوص المعاهدات. أما الإستراتيجية غير المباشرة

فهي تتضمن تنظيم منتديات موازية أثناء الاجتماعات ما بين الحكومية، زيادة الوعي بالقضايا العامة، حملات إعلانية أو تربوية في إطار عمليات اتخاذ القرارات الحكومية، التأثير في الدول التي تسعى لمنع المفاوضات أو تنتهك قواعد معينة ولا تتفاعل مع أجهزة الإعلام.

من جهة أخرى، هناك من يميّز بين الاستراتيجيات الداخلية والخارجية. بالنسبة للإستراتيجيات الداخلية تتضمّن العمل ضمن النظام الدولي كما يوجد حاليا. وهنا يمكن تصنيف الإستراتيجيات المباشرة وغير المباشرة ضمن هذه الاستراتيجيات الداخلية. بالمقابل، فغن الإستراتيجيات الخارجية تستهدف إحداث التغييرات في البنية الكلية للنظام العالمي (مثل مفاهيم الديمقراطية، السيادة والرأسمالية)، وهي في وفي غالب الأحيان تتضمن رفض الواقع بدلا من العمل ضمنه، ورفض المؤسسات ما بين الحكومية الحالية.

كذلك نجد إستراتيجية جد فعالة في مجال دور الفواعل غير الدولاتية في الحوكمة البيئية العالمية وهي إستراتيجية الشبكات، التي تمثل إحدى أهم دعائم السياسة العالمية الممأسسة، حيث أن معظم الأدبيات تركز على دور الشبكات في إنشاء الصلات بين المنظمات غير الحكومية الدولية والمنظمات المحلية. شبكات عالمية أخرى تُنشأ ارتباطات بين مجموعات متعددة ذات مصالح متشابهة. إن عددا متزايدا من الشبكات العالمية أصبح يربط الفواعل العالمية بالمصالح المختلفة بمختلف الدول.

بينما الأنواع المختلفة للفواعل العالمية تستخدم الإستراتيجيات المتعددة في مجال السياسة البيئية الدولية بدون تمييز، إلا أن أكثرية العلماء يفرقون بين مصادر قوة المجموعات البيئية من جهة ومجموعات الأعمال والصناعة من جهة أخرى. بالنسبة لمجموعات الأعمال والصناعة، فهي تتمتع "بسلطة ضمنية" على الدول مستندة على الدور الذي تلعبه في خلق الثروة النمو الاقتصادي وإنتاج الطاقة. وحسب هذا الاتجاه، فإن من يمنح السلطة لمجموعات الأعمال والصناعة ليس مواردها الاقتصادية بحد ذاتها، لكن موقعها المركزي في الاقتصاديات الوطنية والاقتصاد السياسي الدولي، وهناك من يصف الموقع المميز لهذه المجموعات في صنع السياسة البيئية العالمية بالقول بأن "المال يتكلم".

أما بالنسبة للمجموعات البيئية، فإن مصادر قوتها في السياسة البيئية العالمية تكمن شرعيتها المتزايدة، النابعة من أنواع معينة من الخبرة وقدرتها على تمثيل المجتمع المدني، وهو ما يجعلها

قادرة على إقناع الدول بسياسات وممارسات بيئية معينة. بالنسبة لاستخدام وسائل الإعلام، يبدو أن المجموعات البيئية لها القدرة أكثر من مجموعات الأعمال والصناعة في مجال استخدام وسائل الإعلام كوسائل ضغط خاصة عند القيام بكشف ممارسات دول معينة في مجال البيئة أو فرض التعاون على بعض الدول.

عند فحص تأثير الفواعل العالمية على عمليات سياسية معينة، يميّز الباحثون بين ثلاثة مراحل أساسية: وضع الخطط، صياغة السياسة والتطبيق. أثناء مرحلة وضع المخططات، تسعى الفواعل العالمية إلى تحفيز العمل السياسي، خاصة عن طريق التعريف بالمشاكل ودعوة الدول لاتخاذ إجراءات معينة. أما في مرحلة صياغة السياسة، فإن الفواعل العالمية تعمل على إقناع الحكومات الوطنية والمنظمات ما بين الحكومية على تغيير سياساتها وممارساتها، وما أن تتم عملية صياغة السياسة ضمن سياق المفاوضات الخاصة بالاتفاق، تعمل الفواعل العالمية على التأثير في النقاشات حول الاقتراحات المقدمة، ومحاولة المشاركة في الصيغة النهائية لنتيجة المفاوضات (نص الاتفاق أو المعاهدة). أما أثناء مرحلة التطبيق، فإن الفواعل العالمية تستطيع مساعدة الدول في مراقبة الالتزام بالاتفاقيات الدولية وتنفيذ المشاريع. وعن طريق هذه الشراكة، فإن الفواعل العالمية تعمل على تحسين شرعية السياسات الحكومية وما بين الحكومية، وتسهّل عمليات تطبيقها.

من جهة أخرى، وأثناء كل مراحل العملية السياسية، تعمل الفواعل العالمية من خلال كل القنوات المحلية والدولية، عن طريق الانخراط في سياسات بيئية عالمية مؤسسة، وفتح فضاءات سياسية عالمية مستقبلية مع كل الأطراف، وهذا ما جعل معظم الفواعل العالمية اليوم ممثلة ومنخرطة في العمليات السياسية ما بين الحكومية المتعلقة بالبيئة. كذلك فإن الفواعل العالمية يمكن أن تشكّل أفكار ومواقف حول القضايا البيئية، عن طريق تأطير (أو إعادة تأطير) المشاكل البيئية والقيام بوضع حدود معينة تحد من سلوك الدول وتشكل كل مواقفها المستقبلية. خاصة الأدوار التي تقوم بها المجموعات البيئية عن طريق وسائل الإعلام لفهم المشاكل البيئية.

إن المشاركة الفعلية للفواعل العالمية في العمليات السياسية المؤسسة تساهم إلى حد بعيد في دمقرطة السياسة العالمية، وتثير قضايا جديدة فيما يخص عمليات ومفاهيم المسؤولية والتمثيل لهذه الفواعل، خاصة عند دراسة تطور إشراك المنظمات غير الحكومية في مؤتمرات الأمم المتحدة العالمية.

إن مختلف النقاشات حول الحوكمة البيئية العالمية ركّزت بشكل كبير على كيفية إصلاح النظام الدولاتي المركزي للمنظمات الدولية، والاتفاقيات ما بين الحكومية متعددة الأطراف والتنفيذ الحكومي الوطني، هذا النظام المعروف كلاسيكيا بالحوكمة الدولية، نحو حوكمة عالمية تتعدى المفاهيم الوستفالية للسيادة نحو فضاء عالمي متعدد الفواعل. إن أهم عيوب الحوكمة البيئية العالمية يمكن إرجاعها إلى عدم قابلية المنظمات الدولية على تنسيق النشاطات وفشل الحكومات الوطنية في تنفيذ الاتفاقيات، وكنتيجة لذلك، فإن المقاربة التقليدية لإصلاح الحوكمة البيئية العالمية تهمل المساهمة الكبيرة والتدخل المتزايد لفواعل المجتمع المدني والقطاع الخاص في صنع السياسة الدولية وبناء القدرات والتنفيذ. إن المنظمات غير الحكومية تلعب دورا مهما، ليس فقط كأصحاب مصلحة، لكن كمحرّكات لصنع السياسة البيئية الدولية من وضع الأجندات، صياغة الاتفاقيات، توفير المعلومات العلمية ومراقبة التنفيذ. بالإضافة إلى الإنجازات التي قامت بها تنظيمات المجتمع المدني، فإن القطاع الخاص قام بخطوات واسعة جعلته شريكا أساسيا في تطوير وحماية البيئة بدلا من النظر إليه كأحد المتسببين في التدهور البيئي.(19)

بالرغم من أن الأمم المتحدة بدأت في إدماج الفواعل غير الدولاتية في نظام الحوكمة البيئية العالمية من خلال التمكين من الوصول إلى منتديات صنع السياسة والشراكات، إلا أن الطبيعة الدولاتية الحالية للحوكمة البيئية العالمية لا تمنح لفواعل المجتمع المدني الفضاء المؤسساتي الفعال للعمل وفق إمكانياتها الحقيقة. سيتم فحص إمكانيات الفواعل غير الدولاتية في حماية البيئة وتحقيق العدالة البيئية، وعليه يتم النظر إلى هذه الفواعل بنظرة إيجابية على أسس أنها تمثل عاملا مقويا للحوكمة البيئية والعمل نحو التنمية المستدامة. من الواضح جدا أن المجتمع المدني والقطاع الخاص فواعل مهمة ضمن نظام الحوكمة البيئية العالمية، وأن هذه الأهمية في تطور متزايد، وأن هناك إمكانية واسعة لهذه الفواعل للمساهمة في فعالية نظام الحوكمة البيئية العالمية.

لقد لعبت المنظمات غير الحكومية دورا حاسما في الحوكمة البيئية العالمية من خلال التأثير في وضع جداول الأعمال، توفير المعلومات والبحوث حول المفاوضات، تعبئة الرأي العام، التنفيذ والرقابة على المستوى الوطني، حيث أنها تشترك في صياغة الإستراتيجيات الوطنية للضبط البيئي، وتقوم في الكثير من الأحيان بأدوار استشارية فنية في المفاوضات الحكومية. وقد كانت المنظمات غير الحكومية محفّزا رئيسيا في تأسيس العديد من الاتفاقيات مثل اتفاقية Aarhus، CITES واتفاقية التنوُّع البيولوجي، حتى أن إنشاء العديد من المنظمات البيئية

الدولية، مثل برنامج بيئة الأمم المتحدة، مرفق البيئة العالمي، لجنة التنمية المستديمة، كانت جزئيا بسبب الجهود النشيطة لمنظمات المجتمع المدني.

تعتبر المنظمات غير الحكومية مزوّدة معرفة مهمة، حيث أن العديد من المنظمات مثل معهد الموارد العالمية والإتحاد العالمي للحماية المتخصص في توفير أحدث البحوث والبيانات حول القضايا البيئية الملحة. ويعتبر مرصد البيئة العالمية التابع لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة مثالا جيدا على التعاون البنّاء لمنظمة دولية مع المجتمع المدني. إن تقييم الألفية للنظام البيئي تحت إشراف الأمين العام للأمم المتحدة كوفي عنان، كان نتاجا لشراكة ممثلي الاتفاقيات الدولية مع قيادات من القطاع الخاص والمجتمع المدني.[20]

من جهة أخرى، فإن المنظمات غير الحكومية جد نشيطة في إنشاء المعايير الدولية من خلال حملات التوعية والتعليم، حيث أن هذه المنظمات يمكن تقوم بالضغوطات السياسية اللازمة لإقناع الحكومات بالموافقة على الاتفاقيات الدولية. على سبيل المثال، فإن الحملة الدولية لمنع الألغام الأرضية هي تحالف لـ 1,400 منظمة غير حكومية من 90 دولة، استطاع إقناع 146 دولة عل التوقيع على منع الألغام الأرضية، في وقت تنتج فيه 52 دولة هذه الألغام الأرضية ويتم وضع 2.5 مليون لغم أرضي سنويا. كذلك فإن الجهود النشيطة لشبكات المنظمات غير الحكومية أدّى إلى إنشاء لجنة السدود العالمية من أجل وضع المعايير اللازمة لضبط التأثيرات البيئية والاجتماعية لبناء السدود أثناء عمليات اتخاذ القرارات المالية.

من جهة أخرى، فإن المنظمات غير الحكومية مطبقة رئيسية لبرامج البيئة والتنمية في العديد من الدول النامية. على سبيل المثال، في Chennai بالهند، تدير جمعيات " Civic Exnoras" عمليات الجمع الأساسية للنفايات لنصف مليون شخص. كذلك فإن لجنة التنمية الريفية في بنغلاديش تمتلك 17,000 موظف الذين يعملون مع أكثر من من ثلاثة (3) ملايين شخص في المناطق الريفية، وقد قامت اللجنة بإنشاء 35,000 مدرسة. على المستوى العالمي، فإن تحالف المنظمات غير الحكومية التي تشكّل شبكة مراقبة الحياة البرية لاتفاقية 1975 حول التجارة الدولية في الأنواع المهددة بالانقراض، يلعب دورا حساسا في تطبيق اتفاقية CITES.

خاتمة:

من خلال ما سبقت الإشارة إليه، يتضح أن الفواعل غير الدولاتية تلعب أدوارا جد مهمة في مساعي الضبط البيئي العالمي، خاصة وفق الشروط التي يوفّرها منظور الحوكمة العالمية، الذي يوسّع إطار تحليل الحوكمة البيئية العالمية نحو كل الفواعل المتضمنة باختلاف أنواعها وطبيعتها.

إن دراسة دور الفواعل غير الدولاتية في الحوكمة البيئية العالمية لابد أن يأخذ مسارا بحثيا مزدوجا يدمج بين المظاهر العلمية والأكاديمية للموضوع مع مظاهره العملية الواقعية. من الناحية العلمية، يتّضح أن إطار التحليل المناسب لتحليل هذه الظاهرة لابد أن يخرج عن دائرة النظريات الكلاسيكية المتمركزة على الدولة، التي تسعى للنظر للفواعل غير الدولاتية على أساس أنها كيانات تابعة للفواعل الدولاتية، وعليه لا توجد أية آفاق علمية واعدة لدراسة الفواعل غير الدولاتية وتأثيراتها في السياسة الدولية.

إن إطار التحليل المناسب لدراسة هذه الظاهرة يتمثل في النظريات الجديدة القائمة على منظور الحوكمة العالمية، التي تسعى لتعريف الظاهرة السياسية بعيدا عن طبيعتها الدولاتية الهوبزية الكلاسيكية، من أجل استيعاب كافة الفواعل المتضمنة في الضبط العالمي.

من الناحية العملية، فقد تبين أن الفواعل غير الدولاتية مرّت بمراحل متعددة من حيث تأثيرها في الحوكمة البيئية العالمية، حتى وصلت إلى مرحلة لا يمكن تجاهل تأثيراتها العملية في كل مسارات وعمليات الضبط البيئي العالمي. لقد أثبتت الفواعل غير الدولاتية قدرتها على توجيه المفاوضات البيئية الدولاتية، المشاركة في المؤتمرات البيئية الدولية، الاتفاقيات البيئية الدولية المتعددة الأطراف، مراقبة كل حالات انتهاك الموارد الطبيعية والسعي للحفاظ وحماية الموروث الطبيعي الإنساني.

الهوامش والإحالات:

(1) Josselin Daphné and William Wallace, Non-state Actors in World Politics: A Framework, In, Josselin, Daphne and Wallace, William (eds.), Non-state Actors in World Politics, Palgrave Macmillan (UK), 2001, p 03

(2) E. Morss, The New Global Players: How They Compete and Collaborate, World Development, Vol. 19, No. 1, 1991, pp 55-64

(3) Michele M. Betsill, Transnational actors in international environmental politics, in, Michele M. Betsill, Kathryn Hochstetler and Dimitris Stevis(eds), Palgrave Advances in International Environmental Politics, Palgrave Macmillan, New York, 2006, pp 173-174

(4) W. Adamson, Hegemony and Revolution, University of California Press, Berkeley, 1980, p 321

(5) R. B. J Walker, One World, Many Worlds: Struggle for a Just World Peace, Lynne Rienner, Boulder, 1988, p 74-75; S. Turner, Global Civil Society, Anarchy, and Governance: Assessing an Emerging Paradigm, Journal of Peace Research, Vol. 35 No. 1, 1998, pp 31-33

(6) M. Paterson, IR Theory: Neo-realism, neo-institutionalism and the Climate Convention, in, J. Vogler and M. Imbers (eds.), The Environment and International Relations, Routledge, London, 1996, pp 59-77; J. Saurin, International Relations Social ecology and globalization of environmental change, in, J. Vogler and M. Imbers (eds.), The Environment and International Relations, Routledge, London, 1996, pp 77-99

(7) S. Haggard and B. A. Simmons, Theories of International Regime, International Organization, Vol. 41, N. 3, 1987, pp 491-597; Andreas Hasenclever, et al, Theories of International Regimes, Cambridge University Press, Cambridge, 1997

(8) Chukwumerije Okereke and Harriet Bulkeley, Conceptualizing climate change governance beyond the international regime, Environmental Politics, Vol. 1, 2009, p 67

(9) T. Weiss, Governance: Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges, Third World Quarterly, Vol. 21, N. 5, 2000, p 795

(10) من جهة أخرى، ظهر اتجاه نيوغرامشي يحلل السياسة العالمية على ضوء الانتقادات الموجّهة لنظرية النظام،خاصة فيما يتعلق بدور الشركات المتعددة الجنسيات في العولمة الاقتصادية الحالية، للتعمُّق أكثر أنظر:

David L. Levy and Peter J. Newell, Business Strategy and International Environmental Governance: Toward a Neo-Gramscian Synthesis, Global Environmental Politics, Vol. 2:, N. 4, November 2002, pp 84-101

(11) Commission for Global Governance, Our Global Neighbourhood, Oxford University Press Oxford, 1995, p ii

(12) Chukwumerije Okereke and Harriet Bulkeley, op.cit, p 70

(13) Ben Thirkell-White, Private Authority and Legitimacy in the International System, International Relations, Vol. 20, N. 3, 2006, pp 335–342

(14) M. Patterson et al., Conceptualising Global Environmental Governance: From Interstate Regimes to Counter Hegemonic Struggles, Global Environmental Politics, Vol. 3, N. 2, 2003, pp 1-8; K. Dingwerth and P. Pattberg, Global Governance as a perspective on World Politics, Global Governance, Vol. 12, N. 2, 2006, pp 185 -203

(15) Commission for Global Governance, op.cit, p viii

(16) David John Frank, Ann Hironaka, John W. Meyer, Evan Schofer and Nancy Brandon Tuma, The Rationalization and Organization of Nature in World Culture, in, John Boli and George Thomas (eds.), Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875, Stanford: Stanford University Press, 1999, pp 86
(17) Michele M. Betsill, op.cit, pp 79-80
(18) Michele M. Betsill, op.cit, pp 180-183
(19) Adil Najam, Mihaela Papa and Nadaa Taiyab, Global Environmental Governance: A Reform Agenda, International Institute for Sustainable Development, Canada, 2006, p 62
(20) Adil Najam, Mihaela Papa and Nadaa Taiyab, op.cit, p 65