13

كاري كوغليانيس
Cary Coglianese

العولمة وتصميم المؤسَّسات العالميَّة

تجلب فترة العولمة الحالية معها دعوات للتنسيق العالمي والعمل الجماعي. وتقود الأسواق المتسعة إلىٰ تعميق الاعتماد الاقتصادي المتبادل، وإلىٰ تنمية الطلب علىٰ التنسيق في سلسلة المناطق النظامية التي تشمل سلامة الغذاء والمصارف ومقاييس المنتجات. إن زيادة سرعة الاتصالات العالميَّة وتقلّص كلفتها تعتمد بجزء كبير علىٰ عمل عالمي متناسق لتؤكِّد تلاؤم الشبكة. المشكلات البيئية العالميَّة كتغيّر المناخ مرشحة بارزة لعمل جماعي علىٰ نطاق عالمي. وحيث إن حظوظ الناس وأقدارهم في العالم تصبح أكثر ارتباطاً، فسوف يكون العمل المستمر مطلوباً لمعالجة المشكلات العالميَّة المتنوِّعة.

غالباً ما تركّز الجهود لحل المشكلات العالميَّة علىٰ إبداع صِيغ متنوِّعة من المؤسَّسات العالميَّة. وأعني «بالمؤسَّسات» كلاً من القواعد العالميَّة والمنظَّمات العالميَّة[1]. يمكن أن تكون المنظَّمات العالميَّة غير حكومية وحكومية، مع أن تركيزي الأول في هذا الفصل علىٰ المنظَّمات الحكومية. إذ تصورناها علىٰ أنَّها منظَّمات وقواعد، فإن المؤسَّسات العالميَّة كانت موضوعاً لهيئة بحث هامَّة في ميدان المؤسَّسات العالميَّة. وركَّز كثير من البحث المؤسسي علىٰ لماذا خُلقت

المؤسَّسات العالميَّة، وإن كانت تستطيع أن تؤثِّر بصورة مستقلَّة في السلوك السياسي في عالم تسيطر عليه الدّول القومية التي تمتلك قوة لا تُضاهىٰ، ومصالح متشعِّبة، وسياسات محلية معقَّدة[2].

في هذا الفصل، إنني أعمل علىٰ فَرَضية أن المؤسَّسات تستطيع بالفعل أن تؤثِّر في النتائج وتتقدَّم لتطرح، ما كان استكشافه أقل، ولكن ليس أقل أهمية، سؤالاً: كيف يؤثِّر اختيار شكل المؤسَّسة في فعالية المؤسسة في حل مشكلات تنظيمية متعلِّقة بالعولمة؟ هدفي أن أقترح أن التصميم العريض للمؤسَّسات العالميَّة يستطيع التأثير في فعاليتها في معالجة المشكلات العالميَّة، وأكثر أهمية، ودعمها من الدّول القومية التي تخلفها. إذا كانت جميع الأشياء متساوية، يمكن توقع أن تفضل دول الأمة التصاميم المؤسَّساتية التي تفرض قيوداً أقل علىٰ سلطة سيادتها القانونية. لكن بعضاً من أقل أشكال المؤسَّساتية قيوداً يحتمل أن يظهر غير فعَّال في معالجة أنواع خاصة من المشكلات العالميَّة، سيما تلك التي تُعالج مشكلات عامة أَو مشكلات تتعلَّق بحقوق الإنسان. سوف يكون التحدي في هذه الحالات هو خلق البُنى المؤسَّسية التي تعطي تأكيداً كافياً للدول القومية التي تجعل اهتماماتها غير مستقلَّة، بينما في الوقت نفسه تُلبس المؤسَّسات بالاستقلال الذي تحتاجه لتكون فعَّالة في تنشيط العافية العالميَّة.

العولمة والمشكلات العالميَّة

تجلب الشدة المتزايدة والمدىٰ المتزايد للتفاعلات العالميَّة معها تحديات متنوعة للحكم. نستطيع تمييز ثلاثة أنواع من المشكلات التي تصاحب العولمة وتحفِّز الدعوات لعمل عالمي: مشكلات تنسيق، ومشكلات عامَّة، ومشكلات قِيَم جوهرية مثل حقوق الإنسان[3].

مشكلات التنسيق

أول نوع من المشكلات يتعلَّق بتنسيق الروابط العالميَّة، أَو تبادل

المعلومات والبضائع والخدمات عبر الحدود القومية. عندما يعني اجتياز الحدود مجابهة احتياجات أَو تقنيات غير متلائمة، فإن ذلك سوف يحدد التبادل العالمي الذي يحتاج إليه الناس لولا ذلك. إن بعض مشكلات التنسيق يشبه إقرار أي جانب من الطريق يجب أن يستخدمه سائقو السيارات أَو تبنّي وحدة الوقت[4]. فعلىٰ سبيل المثال إن التقدُّم التكنولوجي الذي جعل الاتصالات العالميَّة رخيصة تعتمد علىٰ قدرة عمل الشبكات في ما بينها وعلىٰ خدمات الاتصالات في مختلف أجزاء العالم. مثال آخر، هو الهم الحالي حول ما يعرف بالتواقيع الإلكترونية لعمليات الإنترنت، إذ تسمح التواقيع الإلكترونية للشركات بتصديق هوية الشركاء المتعاقدين. توجد الآن تكنولوجيات إلكترونية عدة للتصديق، وسوف يتم تطوير عدد آخر في المستقبل. إذا طلبت الدّول المختلفة تكنولوجيات مختلفة للتصديق، فسوف تصبح التجارة الإلكترونية عبر الحدود موضع شكّ أكبر، وإعاقة أكثر مما لو تبنَّت الدّول طريقة مشتركة.

ومشكلات التنسيق بالغة الأهمية للصناعيين الذين يواجهون مقاييس تنظيمية قومية مختلفة. تحكم التعليمات القومية كلاً من تصميم وأداء المنتجات التي تُباع ضمن الدّولة (مقاييس المنتجات) وكذلك الطُّرق التي يتم بها صنع المنتجات (مقاييس العمل). ويمكن لمقاييس المنتجات أن تختلف من حيث تصميم الملامح المطلوبة كتلك التي من أجل السلامة أَو الأداء، وكذلك في الاختبار والإجراءات الأُخرىٰ المستخدمة لعرض أن المنتج يلبي الحاجات الكبيرة. ويستطيع اختلاف مقاييس التصميم أن يجبر الصناعيين أحياناً علىٰ تغيير منتجاتهم للأسواق المختلفة، وبذلك يقلِّلون من اقتصاد المقياس. حتى لو كانت مقاييس التصميم متماثلة، فإن إجراءات الاختبارات المختلفة قد تسبِّب نفقات إضافية. فعلىٰ سبيل المثال، يذكر صانعو السيارات الأوروبيون والأمريكيون أن التكاليف المتعلِّقة بالتقيد بالمقاييس المختلفة تصل إلىٰ عشرة بالمائة من تكاليفهم في الهندسة والتصميم[5].

طبعاً يمكن تبرير التكاليف الإضافية المتعلقة بالمقاييس المختلفة بسهولة إن كانت تعوض بمزايا إضافية. واختلاف المقاييس قد يعكس أحوالاً أَو أَعمالاً مختلفة ضمن دول الأمة التي تقوم بأكثر من تبرير المقاييس المختلفة بل وحتى غير المتلائمة. وفي غياب الفوائد التعويضيَّة تتجه الاختلافات في المقاييس التنظيمية إلىٰ تخفيض المنافسة وتقود إلىٰ نقص الكفاءة[6]، في هذه الأحوال، قد تصل الاختلافات في مقاييس المنتجات بشكل أساسي إلىٰ عائق للدخول، لأن الشركات المحلية في الأسواق تتحمَّل مقاييس مكلفة بشكل متزايد قد تكون ذات ميزة في تلك السوق علىٰ الشركات الأجنبية. وفي حالات أُخرىٰ، إن الشركات التي تعمل في أسواق ذات مقاييس متراخية أكثر من اللازم للعمليات التصنيعيَّة ـ كالدّول التي فيها تعليمات ضعيفة بخصوص البيئة وسلامة العمَّال ـ قد تكون ذات ميزة غير عادلة بالنسبة للشركات المؤسسة في دول ذات مقاييس أعلىٰ ومناسبة اجتماعياً. في غياب تبرير سليم للمقاييس التنظيمية المختلفة في أَنظمة قضائية مختلفة، إن التكاليف المتعلقة بالمقاييس المختلفة يمكن أن تؤدي إلىٰ عدم الكفاءة في التخصيص العالمي للصناعة والتجارة.

المشكلات العامَّة

النوع الثاني من المشكلات المرتبطة بالعولمة هو النوع المعروف بحماية الموارد العامَّة أَو البضاعة العامَّة. والبضائع العامَّة أَو الموارد العامَّة هي بضائع لا منافس لها ويستحيل استبعاد أي شخص من استعمالها. وبالتالي ليس من المناسب استخدام نظام السُّوق الحرة تماماً لتخصيص استعمالها. مثلاً، لقد ازداد إصدار غازات البيت الزجاجي مع استخدام الوقود العضوي، فظهر تسخين الكرة الأرضية كمشكلة عامة[7]. فجميع الدّول تستخدم الغلاف الجوي كمكان تطلق فيه الغازات، وجميعها تستفيد من تخفيض غازات البيت الزجاجي بغض النظر عما إذا كانت تساهم في تخفيضها. ونتيجة لذلك، يوجد حافز قوي للاستفادة من (ظاهرة) الركوب المجاني. في مثل هذه الأحوال، قد تتمكَّن

المؤسَّسات العالميَّة، إن هي نُظِّمت بشكل كاف، من التغلّب على مشكلة الركوب المجاني.

مشكلة متعلقة بالتأثيرات عبر الحدود والتي لولاها لبقيت الأَنشطة محلية. الصناعة في دولة ما مثلاً تولد تلوث الهواء الذي ينتقل إلى دولة أُخرى. أَو قانون ليِّن في دولة ما قد يجعلها جنة لمهربي المخدرات أَو للإرهابيين الذين يضعون عملياتهم في الدّول الأُخرى. في هذه الأحوال، ينتج العمل الداخلي (أَو عدم العمل) أشياء سلبية للخارج تفرض على الدّول الخارجيَّة. ولأن التكاليف يتحمّلها الآخرون بشكل غير متناسب، فإن من ينتجونها لديهم الحافز الصغير للاستثمار في الإجراءات المطلوبة لمنعهم. وبالتالي قد يكون العمل العالمي مناسباً في هذه الظروف أيضاً.

القِيَم الجوهريَّة

النوع الثالث من المشكلات العالميَّة يشمل حماية القِيَم الجوهريَّة أَو السامية. يمكن القول إن المبادئ الأخلاقية كالمساواة والحرية والديمقراطية تسمو على تيار الممارسات السياسيَّة[8]. إن المطالب المبدئية حول الحقوق بالتعامل بكرامة واحترام هي من الصفات الأصلية في الإنسان كإنسان، لا كمواطن في دولة معينة. وبالتالي فإن تأمين حد أدنى، على الأقل، من احترام حقوق الإنسان مشكلة عالميَّة في الغالب من حيث التعريف. وفضلاً عن ذلك، فإن الفترة الحالية للعولمة قد تخلق شروطاً تصبح بموجبها القِيَم الاجتماعيَّة مقبولة بصورة أوسع عبر العالم. تجلب العولمة معها سهولة متزايدة في انتشار المعلومات والأَفكار حتى في الأَنظمة السياسيَّة المغلقة حتى الآن. ويتزايد عدد الناس في العالم الذين لهم اتصال بصور وأَفكار من خارج دولهم أكثر مما كان سابقاً.

قد يُسهم الانتشار المتزايد لتبادل الأَفكار حول القِيَم الثقافيَّة والسياسيَّة في زيادة قبول حقوق الإنسان والمبادئ الديمقراطية إسهاماً جيداً، بغضّ النظر عن

الحقوق الإيجابية التي تحميها (وغالباً لا تحميها) دول معينة. وحيث إن الدّول القومية لا تمتلك العدالة بصورة متماثلة ولا تحمي حقوق شعوبها، فقد تكون الحاجة إلىٰ المؤسَّسات العالميَّة الفعَّالة لتساعد في ضمان الحد الأدنى من حماية حقوق الإنسان بين جميع الأُمم.

المشكلات العالميَّة والطلب علىٰ المؤسَّسات العالميَّة

لقد ذكرت ثلاثة أنواع رئيسية للمشكلات التي تبرر في بعض الأحوال قيام مؤسَّسات عالميَّة: مشكلات التنسيق، والمشكلات العامَّة وحماية القِيَم الجوهريَّة. وإلىٰ الحد الذي تزداد فيه هذه المشكلات خلال فترة ما من العولمة، عندئذ يمكن توقع ازدياد الحاجة إلىٰ عمل عالمي. لكن هذا لا يعني أن المؤسَّسات العالميَّة سوف تنشأ آلياً حيثما توجد حاجة لها. فمن المتوقع أن الدّول القومية لا تزال تحمي سيادتها ومصالحها. بالفعل، في الوقت الذي يصبح العالم أكثر اتصالاً بصورة متزايدة علىٰ النطاق العالمي، فإن دولاً كثيرة تشهد انتعاشاً مدهشاً للاهتمام بالمحلية واللامركزية. في عدد من الأَنظمة الاتحادية كانت توجد حركات لنقل صناعة السياسة من المستوىٰ القومي إلىٰ الدّولة أَو المستوىٰ المحلي. في الاتحاد الأوروبي، أَصبح مبدأ نقل القرار رمزاً للمؤسَّسات القومية والمحلية التي يبدو أن الوحدة الأوروبية تهددها. يثير المرشحون السياسيون الإنعزاليون في الدّول حول العالم، يثيرون المقاومة للمؤسَّسات العالميَّة الجديدة. وقد يكون من الجيِّد أنَّه عندما تسرع خطى العولمة، تصبح الدّول القومية والشعوب المحلية أكثر حماية لأدوات الحكم المحلي فقط.

يمكن توقع عوائق أُخرىٰ للتعاون العالمي أيضاً، كحوافز الركوب المجاني. توجد تكاليف عمليات خلق المؤسَّسات العالميَّة. وتحتاج الدّول إلى معلومات موثوقة لتقرر أن التعاون سيخدم مصالحها[9]. إضافة إلىٰ ذلك، فهي تواجه الوقت والنفقات للتفاوض مع دول أُخرىٰ. علىٰ الرغم من هذه العوائق

الحقيقيَّة، فإن عدد المؤسَّسات العالميَّة يزداد مع ذلك بشكل كبير خلال الفترة الحالية للعولمة. لقد شهدت الخمسون سنة الماضية نمواً كبيراً في الإجراءات المختلفة لبناء التعاون العالمي والمؤسسة العالميَّة بما فيها الزيادة الكلية للتبادل في ما بين الحكومات، والمعاهدات والمنظَّمات الحكومية العالميَّة[10]. علىٰ الأقل في الفترة القريبة، نستطيع توقع الاهتمام المستمر في تنمية وتقوية المؤسَّسات العالميَّة لتستجيب للمشكلات في عالم يتزايد الاعتماد المتبادل فيه حتى لو كان بناء هذه المؤسَّسات لن يحدث بدون صعوبة أَو معارضة.

أشكال المؤسَّسات العالميَّة

كيف يجب أن تصمّم المؤسَّسات العالميَّة؟ للدول القومية خيارات في الاستجابات للمشكلات العالميَّة. فهي تستطيع اختيار ألا تقوم بعمل وترك الاحتمالات مفتوحة لأن تتطور المبادئ أَو آليات التنسيق الأُخرىٰ من خلال السُّوق أَو من خلال شبكات المنظَّمات الحكومية. وفي أوقات أُخرىٰ، تستطيع هذه الدّول السعي لمواجهة المشكلات العالميَّة من خلال تشريع محلي إما بفرض مقاييس محلية علىٰ المنتجات التي تدخل في التجارة، وإما بتنسيق التعليمات المحلية مع تلك التي في الدّول الأُخرىٰ. وفي أوقات أُخرىٰ أيضاً، تستطيع الدّول أن تتعامل مع دول أُخرىٰ مباشرة لتطوير استراتيجيَّات للتعرف علىٰ المبادئ الداخلية في كل منها، أَو لتأسيس مبادئ عالميَّة مقبولة بصورة مشتركة. بالإضافة إلىٰ ذلك، تخلق الأمم أيضاً في بعض الأحيان منظَّمات عالميَّة تمتلك سلطة مفوضة لدراسة المشكلات العالميَّة والتوصّل إلىٰ توصيات أَو سياسات أَو وضع برامج أَو تفرض قواعد وتسوي الخلافات.

تختلف هذه الاستجابات بمقدار السلطة التي تبقى موكولة إلىٰ دولة الأمة بالمقابل مع ما قد تحول إلىٰ دول أُخرىٰ أَو إلىٰ منظَّمات عالميَّة. يلخص الجدول 13 ـ 1 ستة خيارات رئيسيَّة أَشكال مؤسَّساتية تستطيع الدّول اختيارها لتستجيب للمشكلات العالميَّة، وكل شكل مذكور بحسب مقدار السلطة

السياسيَّة التي تبقى في دولة الأمة. وعند صنع الاستجابات للمشكلات العالميَّة، تستطيع هذه الدّول الاختيار من سلسلة الخيارات هذه، وأي دولة مفردة تستطيع أن (وسوف) ترتبط بعدد من هذه الخيارات في أي وقت. إذا زادت العولمة الحاجة إلىٰ العمل العالمي، فيجب أن نتوقّع أن نرىٰ استخداماً أكبر لهذه الخيارات سيما تلك التي تشتمل علىٰ التعارف المتبادل والإجماع والتفويض. ولكن نستطيع في البداية أن نتوقع أن الدّول سوف تتجه إلىٰ الخيارات التي تفرض أقل ما يمكن علىٰ سيادة الدّول.

العمل الذي لا تقوم به الدّولة

إن أول خيار للدول القومية هو ألا تقوم بأي عمل مهما كان، وبذلك تترك المشكلة العالميَّة دون حل أَو تسمح لقوىٰ غير رسمية أن تحاول حلّها. إن غياب تدخل الدّولة لا يعني بالضرورة أن المشكلة العالميَّة سوف تستمر دون معالجة لأن الأسواق والمبادئ الاجتماعيَّة عبر الأُمم والمنظَّمات الخاصَّة لوضع المقاييس قد تتخذ خطوة لمحاولة حل المشكلات العالميَّة أَو تمنع بعض أنواعها[11].

الجدول 13 ـ 1

أشكال المؤسَّسات للاستجابة للمشكلات العالميَّة

البند	وصف الشكل المؤسَّساتي	السلطة القانونية المتبقية في مستوىٰ دولة الأمَّة
عمل لا تقوم به الدّولة	منظمات غير دولية، أَو شبكات سياسيَّة تخلق مبادئ السلوك	الجميع
التحكم الداخلي	تمارس دولة الأمة السلطة من خلال سياسات توضع داخلياً	الجميع

البند	وصف الشكل المؤسَّساتي	السلطة القانونية المتبقية في مستوىٰ دولة الأمَّة
الاعتراف المتبادل	توافق دول الأُمم علىٰ الاعتراف بشروط معينة بكافة السياسات الموضوعة من قِبل دول أُمم أُخرىٰ، هي بالمقابل تعترف بسياساتها.	الجميع باستثناء ما توافق عليه دولة الأمة تحت شروط معينة لسلطات دولة أُخرىٰ
قواعد التراضي	توافق دول الأُمم علىٰ سياسات عالميَّة تضعها من خلال مفاوضات مع دول الأُمم	الجميع باستثناء السلطة التي حدَّدتها بالمفاوضات مع دول أُمم أُخرىٰ
التفويض	تفوض الدّولة سلطتها السياسيَّة إلىٰ مؤسَّسات عالميَّة. ويمكن أن يكون التفويض فضفاضاً أَو ضيقاً	بعض السلطة
الانسحاب	تتخلَّى الدّولة عن سلطتها السياسيَّة كاملة إلىٰ دولة أُخرىٰ أَو مؤسَّسة أُخرىٰ	لا شيء

تستطيع آليات السُّوق أحياناً أن تقود إلىٰ عمل تنسيقي. وفي غياب أية مقاييس رسمية للمنتجات، قد تستقر الأسواق علىٰ المقياس الصناعي الواقعي. فسيطرة نظام التشغيل (النوافذ Windows) كمعيار لتطور برمجيات الكومبيوترات الشخصية مثلاً قد برزت من خلال سيطرة مايكروسوفت علىٰ السُّوق أكثر من أية مقاييس حكومية خاصة. حتى في وجه المقاييس الحكومية المختلفة، مع ذلك، قد تلتقي الممارسات الصناعية علىٰ أكثر المقاييس شدَّة إن كانت تلبية هذه المقاييس أرخص بالنسبة للشركات من تصميم منتجات مختلفة.

تستطيع المبادئ الاجتماعيَّة أيضاً أن تخدم وظيفة تنظيمية[12]. في المجال العالمي، تستطيع شبكات المحترفين والنخبة الآخرين أن تنشر المبادئ حتى في غياب تدخل الدّول القومية. يمكن أن تتولَّد المبادئ أَو يحافظ عليها من قِبل الجماهير المحلية. فالاحتجاجات الجارية ضد شروط العمل في معامل الألبسة في دول العالم الثالث لها القوة بإثراء المبادئ المتعلقة بمعاملة العمال من قِبل الشركات متعددة الجنسيات العاملة في الدّول النامية.

ومنظَّمات وضع المقاييس الخاصة تشجع التنسيق بين الشركات العالميَّة دون تدخّل من الدّولة. إن الهيئة العامَّة للتكنولوجيات الإلكترونية، والهيئة العالميَّة للمواصفات كلاهما منظمتان لوضع المقاييس عالميتان وغير حكوميتين. «وتحكم» مقاييس الإيزو سلسلة واسعة من المنتجات وممارسة الأعمال من سرعة الفيلم إلىٰ أَنظمة إدارة البيئة المادِّيَّة.

حتى وإن كانت المبادئ غير الرسمية التي تبرز من هيئات خاصة لوضع المقاييس والأَسواق والشبكات الاجتماعيَّة، فهذا لا يعني أن هذه المبادئ سوف تتَّبع بشكل دائم. بدون مشاركة الدّولة وفرضها لآليات ومبادئ فقد يكون من السهل نسبياً تجاهلها، سيما عندما تكون تكاليف التوافق معها عالية جداً. ومع ذلك، فإلىٰ المدىٰ الذي تخترق فيه المبادئ الشبكات الاجتماعيَّة وتصبح داخلية بواسطة القادة والشعوب عبر العالم، فإن آثارها القوية يمكن أن تكون هامَّة جداً[13].

التحكّم الداخلي

الخيار الثاني هو ممارسة دولة الأمة السيطرة من خلال إجراءاتها الداخلية الخاصة لصناعة القانون. تحافظ هذه الطريقة علىٰ أكبر مجال لسيادة سلطة دولة الأمة، لكنها محدودة بالتناول القومي لشرعية تلك السيادة، وباحتمال أن الدّول المختلفة تتبنَّى مقاييس مختلفة. إن المشكلات التي ذكرناها سابقاً في هذا الفصل والسبب الدقيق هو أن الدّول القومية بحد ذاتها غير مجهزة لأن تطور

التنسيق وتحافظ على الأشياء العالميَّة المشتركة وتحمي القِيَم الجوهريَّة.

هذا لا يعني أن التحكُّم الداخلي لا يستطيع أبداً أن يؤثِّر في المشكلات العالميَّة. يمكن استخدام تشريع بعيد المدى أحياناً لمد السلطة المحلية لدولة الأُمَّة إلى ما وراء حدودها فتنظم شركات خارجيَّة ترتبط بعمليات مع المقيمين. إضافة إلى ذلك، في بعض الظروف قد تتمكَّن دولة الأُمَّة من تنسيق سياساتها المصنوعة داخلياً وذلك باتباع ما تفعله دولة أُخرى. وقد تعمل الدّول ذات الاقتصاد الكبير أَو ذات الشهرة الخاصَّة والكبيرة بالحكم الفعَّال كقادة للتنظيم تتبعهم دول أُخرى، وبذلك ينتج التقاء تنظيمي في التنسيق العالمي دون جهود رسمية[14]. لكن التجانس بدون تعاون عالمي مستهلك للوقت ومرهق معاً. ولا توجد أية ضمانات بأن الدّول ستضع سياساتها مع بعضها بعضاً.

حتى وإن كان التحكم الداخلي محدداً في وجه المشكلات العالميَّة، تبقى أعمال الحكومة القوية حيوية لكل تناولٍ تقريباً في معالجة المشكلات العالميَّة. وحتى عندما يُراد من المؤسَّسات العالميَّة أن تسمح للدول بحل المشكلات العالميَّة، فإن هذه المؤسَّسات تعتمد دائماً على القرارات القومية لاستخدامها[15]. فمثلاً، تحتاج المعاهدات إلى تشريع تنفيذي غالباً، والحكومات القوية هي المسؤولة غالباً عن مراقبة وفرض القواعد العالميَّة ضمن حدودها. ويكون من غير الصحيح إذن وضع التحكُّم الداخلي في مواجهة التحكُّم العالمي. فما يميِّز التحكُّم الداخلي عن الأشكال العالميَّة الباقية هو غياب أيَّة آلية تنسيق عالميَّة مؤسَّساتية كالاتفاقيات أَو المعاهدات أَو المنظَّمات الحكومية العالميَّة.

الاعتراف المتبادل

يشمل الشكل الثالث للمؤسَّسات العالميَّة، وهو الاعتراف المتبادل، قبول الدّول القومية مبادئ التنسيق، ومنها أن تعترف بالسياسات التي تتبنَّاها دول قومية أُخرى، في ظروف معيَّنة[16]. يقدم هذا التناول الأساس لتقرير أية قواعد

يجب أن تطبق على العمليات التي تشمل شركات أو أفراداً من دول مختلفة. تحتفظ كل دولتين (أو أكثر)، تتبنيان اعترافاً متبادلاً بينهما، بالتحكُّم الداخلي ضمن حدودهما، لكنهما توافقان على مجموعة مبادئ تحكم الحالات التي تشمل عمليات في ما بين هاتين الدولتين. فمثلاً، توافق الدولة (أ) على السماح ببيع المنتجات التي تلبي مقاييس السلامة في الدولة (ب)، حتى وإن كانت لا تلبي المقاييس الدقيقة في الدولة (أ) للمنتجات التي تُنتج ضمن حدودها. ويكون الاعتراف متبادلاً عندما توافق الدولة (ب) على السماح ببيع منتجات الدولة (أ) داخل الدولة (ب).

إن اتفاقيات الاعتراف المتبادل تستخدم بشكل ملحوظ في أوروبا حيث تعترف الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بالمنتجات المصنَّعة بحسب تشريعات بعضهم بعضاً. وتابع الاتحاد الأوروبي أيضاً الاتفاقات الثنائية مع أستراليا ونيوزيلندا وكندا واليابان والولايات المتحدة. وفي الوقت الحاضر، تتجه مفاوضات الاعتراف المتبادل إلى التركيز على المفاوضات الثنائية حول منتجات معينة كالأغذية والأجهزة الطبية ومعدات الاتصالات[17]. في هذه المفاوضات تكون القضية الأساسية بالنسبة للدول أن تتأكَّد من وجود معيار المساواة في المقاييس التنظيمية في الدول التي تخضع لاتفاقية الاعتراف المتبادل. وبالتالي، فإن الاعتراف المتبادل خيار متوافر بشكل رئيسي لتلك الدول التي حقَّقت مقياساً للالتقاء التنظيمي.

قواعد التراضي

قواعد التراضي ـ المعاهدات ـ هي الشكل الرابع للمؤسَّسات العالميَّة. فمن خلال معاهدات ومؤتمرات عالميَّة، تلزم الدول القومية نفسها لا بالاعتراف بالقواعد المحلية في ما بينها فقط، بل وبخلق مجموعة جديدة من قواعد عامة عبر الأمم[18]. وحيث إن المعاهدات نادراً ما تساندها آليات فرض رسمية[19]، فإنَّها تبقى صيغة تستعمل في الغالب للتعاون العالمي. إن أكثر من 34000

معاهدة مسجلة لدىٰ الأمم المتحدة، وأكثر من 500 معاهدة من هذه المعاهدات هي معاهدات رئيسيَّة ومتعدِّدة الجوانب[20].

حيث إنَّه يتوجب علىٰ كل دولة أن توافق علىٰ السياسات التي تشملها المعاهدات، فإن السلطة السياسيَّة لا تزال باقية ضمن دولة الأُمَّة[21]. وبالممارسة فإن كل قرار أمَّة يواجه إعاقة إلىٰ درجة ما بعملية التفاوض، لأن ما يبرز من معاهدة ما قد لا يماثل الخيار السياسي الأول لكل أمَّة. وتميل الدول القوية أيضاً إلىٰ السيطرة علىٰ الدول الضعيفة. ولكن لا تزال كل دولة تملك السلطة الكاملة لتقرّر إن كانت توافق علىٰ المعاهدة. ويأتي الحفاظ علىٰ السلطة هذا بثمنه طبعاً لأن صناعة القرار القائم علىٰ الإجماع يمكن أن تكون استهلاكاً للوقت، وخاضعة لأقل الآثار العامَّة المسيطرة، ومنحازة لصالح الوضع الراهن[22].

التفويض

الشكل الخامس للمؤسَّسات، وهو التفويض، شكل خاص من صناعة القرار الرضائي، يحافظ نظرياً علىٰ الوعد بالتغلّب علىٰ التحديات الأصيلة في مفاوضات المعاهدات متعددة الجوانب. فعندما تفوض الدولة السلطة فإنَّها توافق علىٰ تحويل السلطة إلىٰ منظمة عالميَّة تقوم بأعمال محدّدة خاصة[23]. تستطيع المنظَّمة أن تقوم بالأعمال بموافقتها هي، لذا لا تحتاج الدول إلىٰ مناقشة لغة المعاهدة لتحكم كل قرار لازم لمعالجة مشكلة معقَّدة. بهذه الطريقة تستطيع المنظَّمات العالميَّة تجهيز تجمع للتعاون العالمي المستمر. وفي منتصف التسعينيَّات أوجدت الحكومات القومية أكثر من 250 منظَّمة حكومية عالميَّة[24]. ومن بينها المنظَّمات المشهورة كالأُمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي ومنظَّمة التجارة العالميَّة، مع منظَّمات أقل شهرة مثل هيئة المقاييس الغذائية CIC (التي تصدر مقاييس السلامة الغذائية العالميَّة)، والهيئة العالميَّة للاتصالات (التي تضع المقاييس لخدمة الاتصالات). لقد أسَّست الدول القومية هذه

المنظَّمات العالميَّة وغيرها لتتخذ سلسلة من الأعمال، من دراسة المشكلات وإصدار التوصيات، إلىٰ وضع أو تنفيذ سياسة بين الأُمم، وإلىٰ فرض سياسة وتسوية خلافات بين الدول.

لا يعني التفويض أن تتخلَّى دولة الأُمَّة عن سلطتها كاملة في قضية سياسيَّة إلىٰ المنظَّمة العالميَّة. وبالفعل، يُتوقع من القادة القوميين أن يتأكَّدوا من أن مصالح دولهم لن تقلِّل من أهميتها أية منظَّمة جديدة هم يخلقونها علىٰ المستوىٰ العالمي[25]. وهكذا سوف تقوم الدول بالتفويض بشكل حذر وتنتبه إلىٰ شروط أي تفويض، وإلىٰ بنية صنع القرار في المؤسسة الجديدة. في هذا المجال، لا تختلف اهتمامات القادة القوميين حول تفويض السلطة إلىٰ المنظَّمات العالميَّة عن هموم المشرِّعين بتفويض السلطة إلىٰ وكالة إدارية، ولا عن هموم أي عامل خاص يفوِّض الأَعمال أَو سلطة صنع القرار إلىٰ طرف ثالث. في مثل هذه الحالات، يمكن أن ينشأ توتر بين مصالح الأمم التي تفوض سلطتها وبين مصالح المنظَّمات التي تتلقَّى هذه السلطة. وهذا هو الإشكال المشهور بين الموكل والوكيل، حيث توجد الإمكانية بأن يتصرّف الوكيل بطُرق لا تناسب أهداف الموكل. فأهداف منظَّمة التجارة العالميَّة مثلاً قد تتركَّز علىٰ المحافظة علىٰ أسواق متنافِسة أكثر مما تقبل به بعض الدول الأعضاء وجماهيرها، سيما إذا كان تنشيط التجارة يأتي علىٰ حساب بعض القِيَم الاجتماعيَّة الأُخرىٰ كالثقافة البيئية أَو الثقافة الأصيلة. بالنسبة لأية دولة، يبرز سؤال قبل أن تتخلَّى عن سلطتها إلىٰ المنظَّمة العالميَّة، هو إلىٰ أي مدىٰ يختلف القرار الذي تتَّخذه المنظَّمة عن المصالح الكلية للدولة؟

حيث إن المنظَّمات العالميَّة توجدها موافقة الدول التي ستكون خاضعة لسلطة المنظَّمات، نستطيع أن نتوقَّع أن تحمل بنية المنظَّمات العالميَّة ما يُشبه سلطة التفويض في مجالات أُخرىٰ، كالتفويض التشريعي للوكالات الإدارية[26]. فللتقليل من قوة الوكلاء علىٰ التصرّف بطريقة لا تتناسب مع

مصالح الموكلين، غالباً ما يشمل التفويض إجراءات مصحّحة تجعل الموكلين يتحكّمون بأعمال وكلائهم[27].

إن تفويض السلطة الحكومية غالباً ما يصاحبه واحد أو أكثر من الشروط التي توضع لضبط حرية تصرّف المنظّمة التي تحوّلت إليها السلطة. وهذه الشروط يمكن جمعها في أربعة أقسام: الوصف، والرقابة، والمساهمة، والمعكوسية[28]. يشير الوصف إلىٰ وضع المقاييس أو المبادئ في تشريع المنظّمة، مجالها، واجباتها، ووظائفها. وتحيط الرقابة بكل الإجراءات التي تؤكّد أن صناعة القرار شفّافة وأنّها تحتاج إلىٰ إجراء بعض التحليلات وكتابة التقارير قبل اتخاذ القرارات. وتعطي ترتيبات المساهمة والتمثيل للدول الأعضاء في عملية صنع القرارات في المنظمة. وأما المعكوسيَّة فتشير إلىٰ مواد الهروب التي بواسطتها تستطيع الدّول الانسحاب من تشريع المنظّمة في ظروف معينة.

إن الطريقة التي يُبنى فيها كل من هذه الملامح أو الشروط في حالات خاصَّة سوف تؤثّر علىٰ ما يمكن اعتباره «شدة التفويض». يمكن أن يكون التفويض ضيقاً أو فضفاضاً بالاعتماد علىٰ طبيعة الوصف، والرقابة، والمساهمة، والمعكوسية. فقد يكون الوصف محدداً أو عامّاً. ويمكن للرقابة أن تكون واسعة أو محدودة. كما يمكن لترتيبات المساهمة أن تتطلّب موافقة جميع الدّول الأعضاء أو شيئاً أقل من التمثيل الكامل أو الإجماع. ويمكن أن تكون شروط المعكوسية تُلبَّىٰ بسهولة أو قد تتطلّب حالة إجبارية. فكلما زاد التفويض ضيقاً، كلما حافظت الدّول علىٰ تحكّمها بقرارات واتجاهات المنظّمات العالميَّة أكثر؛ وكلما كان التفويض فضفاضاً أكثر، كلما زادت حرية تصرُّف المنظّمات.

الانسحاب

شكل أخير من أشكال المؤسَّسات يستحق الملاحظة، ربما من ناحية تنظيمه النظري أكثر من استعماله في الممارسة. يقع خيار الانسحاب في الطرف

المقابل من طيف خيارات تكون فيه السلطة القانونية بمفردها في الدّول القومية. فبالانسحاب تتخلّى دولة الأُمَّة أَو تحول ادعاءها بالسلطة بشكل كامل. إما أن تتخلّى عن ممارسة السلطة أَو تضع تفويضاً كاملاً غير قابل للرجوع إلىٰ مؤسَّسة أُخرىٰ. والأمثلة الرئيسيَّة علىٰ حدوث الانسحاب عندما تندمج دول الأمم، أَو تخضع لدولة أُخرىٰ كما حصل في إعادة توحيد ألمانيا مؤخراً[29]. وإلاَّ فإن خيار الانسحاب يبقى بصورة كبيرة طموحاً لأولئك الذين ينادون بما يسمى حكومة عالميَّة كبديل لنظام الحكم القائم علىٰ الدّول القومية.

اختيار شكل المؤسَّسة وأثره

لدول العالم خيارات تستجيب بها للمشكلات العالميَّة. وكما ذكرت تستطيع الدّول أن تختار من بين ستة أقسام عريضة من الأشكال المؤسَّساتية. وفي كلٍّ من هذه الأشكال المؤسَّساتية العريضة يوجد عدد كبير من خيارات السياسة المحددة. لم أقل شيئاً عملياً، مثلاً عن «مادة» المعاهدات: الأنواع المختلفة من المتطلبات التي تستطيع الدّول أن توافق عليها في سعيها لحل أنواع مختلفة من المشكلات. فالمتطلبات المحدّدة في المعاهدات، كما هو واضح، موضوع مفاوضات معمَّقة، ونحن نعرف أن بعض أنواع المتطلبات أكثر فاعلية من غيرها. لقد بيَّن رونالد ميتشل Ronald Mitchel أن في معاهدة معدة لمنع تلوث ناقلات النفط، كانت النصوص التي تطلب من ناقلات النفط تركيب معدات خاصة أكثر فاعلية في تشجيع الانصياع لها من النصوص والأحكام التي وضعت حدود التفريغ[30]. فخيارات كهذه ـ بين المقاييس المعتمدة علىٰ التكنولوجيا وبين المقاييس المعتمدة علىٰ الأداء أَو بين عدد من أنواع التناول التنظيمي الأُخرىٰ ـ ستكون هامَّة بالتأكيد في التأثير في أداء القوانين العالميَّة. ولكن من أجل هذا التحليل، أود أن أميِّز هذه الأنواع من الخيارات «العملياتية» والخيارات حول الأشكال المؤسَّساتية الأعرض. علىٰ كل حال، إن المقاييس علىٰ أساس الأداء أَو المقاييس علىٰ أساس التكنولوجيا يمكن تبنيها من حيث

المبدأ في التشريع المحلي، أَو الاعتراف بها في اتفاقيات الاعتراف المتبادل، أَو كتابتها بمعاهدة، أَو أن تقترحها منظَّمة حكومية عالميَّة. والسؤال الذي أريد أن أطرحه هنا، هو عما إذا كانت هذه الأشكال المؤسَّساتية الأعرض تهم، إذا تساوت كل الأشياء، من حيث جدواها في حل المشكلات العالميَّة.

وأقصد بجدوى الشكل المؤسَّساتي المدىٰ الذي يساهم فيه تصميم المؤسَّسات العالميَّة في حل المشكلات العالميَّة، التي أُعدِّت للمساعدة في حل (الجدوىٰ السياسيَّة) والشرعية للمؤسَّسة والدعم الذي تكسبه من الحكومات القومية وجماهيرها المحلية (الجدوىٰ السياسيَّة) ألفت الانتباه إلىٰ الشرعية كمفهوم منفصل عن الجدوىٰ لأن المؤسَّسات التي تنقصها الشرعيَّة يحتمل أن تكون قادرة علىٰ العمل بفاعلية من حيث المفهوم الأول. هذه هي الحالة الخاصة بالمؤسَّسات العالميَّة التي تعتمد علىٰ الحكومات القومية في وجودها المستمر لتنفيذ وفرض القوانين العالميَّة.

أحاول الآن جمع الأنواع الثلاثة من المشكلات العالميَّة التي نُوقشت في الجزء الأول من هذا الفصل مع الأَشكال المؤسَّساتية التي نُوقشت في الجزء الثاني. لقد بيّنت أن بعض الأَشكال المؤسَّساتية تبدو أكثر ملاءمة لبعض أنواع المشكلات العالميَّة وافترضت أن هذه الملاءمة تؤثِّر في الجدوىٰ السياسيَّة للمؤسَّسات العالميَّة. وأقترح أيضاً أن الشكل المؤسَّساتي متعلِّق بالجدوىٰ السياسيَّة أَو الشرعيَّة، للمؤسَّسة. وكما هو الحال مع أي ادعاء حول جدوىٰ السياسات والمؤسَّسات، فإنَّها تخضع كلها للاختبار بالبحث التجريبي[31]. لكن الخطوة الأولىٰ علىٰ الطريق نحو اختبار تجريبي لتوليد فرضيات حول كيفية ربط شكل المؤسَّسة العالميَّة بجدوىٰ السياسة والشرعيَّة السياسيَّة.

تلاؤم الشكل والمشكلة

في الجزء الأول من الفصل ميّزت بين مشكلات التنسيق والمشكلات العامة والقِيَم الجوهريَّة التي تظهر بصورة حادة في فترة العولمة. إن كان شكل

المؤسَّسة يشكِّل اختلافاً في كيفيَّة حل المؤسَّسات العالميَّة لهذه المشكلات بصورة فعَّالة، فسوف يحتاج المحلِّلون وصانعو السياسة إلىٰ الاهتمام في اختيار شكل المؤسَّسة التي سوف تستخدم في معالجة أنواع المشكلات المختلفة. بعبارة أُخرىٰ، سوف يحتاجون إلىٰ التأكّد من أن الشكل المؤسَّساتي يلائم المشكلة التي يجب حلّها.

ليس من المحتمل أن تُحلّ مشكلات التنسيق بسهولة بالشكل الأول والشكل الثاني المبينين في الجدول (13 ـ 1): العمل غير الرسمي والتحكُّم الداخلي. بينما يكون من الممكن أن يتطور سلوك تنسيقي دون اتفاقيات عالميَّة مهما كانت، فإن مشكلة التنسيق هي الأبرز عندما تتبنَّى الدّول القومية داخلياً تنظيمات غير متلائمة[32]. وعندما تكون المقاييس مختلفة وعندما كان الاختلاف غير مبرر فإن الدّول القومية قد تحتاج إلىٰ شكل ما من أَشكال العمل الجماعي إن كان عليها أن تحل مشكلة عدم التلاؤم. قد يُفلح صنع معاهدة رضائية لأن الاتفاق علىٰ لغة المعاهدة (دون أي تحفّظ هام) سوف يصنع مجموعة مقاييس عامة. لكن سيكون من الصعب في بعض الحالات التوصل إلىٰ إجماع علىٰ مقاييس عامة سيما إذا كانت هذه الدّول تسعى إلىٰ التوفيق بين أكثر من مقياسين مختلفين في معاهدة عامة. إن تفويض مهمة التنسيق إلىٰ مجموعة من الخبراء قد تفتح الطريق المسدود، بفرض أن الاتفاق علىٰ كيفيَّة إنشاء هيئة الخبراء يمكن التوصل إليه.

لعل أكثر الطرق قوة وجدوىٰ قيام الدّول القومية بالتفاوض مع بعضها بعضاً من أجل معاهدات الاعتراف المتبادل. وكما لُوحظ سابقاً يستطيع الاعتراف المتبادل أن يطلب تغييراً في درجة اللقاء التنظيمي. ما دامت المقاييس المختلفة متساوية تقريباً، فقد ترغب الدّول في استخدام الاعتراف المتبادل لتحقيق تجارة متناسقة. ومن المحتمل أن تكون اتفاقية الاعتراف المتبادل أسهل تحقيقاً لأنَّها لا تتطلَّب من الدّول القومية أن تغيِّر مقاييسها الموجودة أَو اختبار

الإجراءات أَو تطلب من المفاوضين أن يصلوا إلىٰ التقاء فكري كامل علىٰ مجموعة كاملة من المقاييس المُفصلة.

من الأصعب أن نرىٰ كيف يستطيع الاعتراف المتبادل أن يساعد علىٰ مواجهة المشكلات العامَّة أَو مشاكل القِيَم الجوهريَّة. طبعاً لا يمكن أن نتوقع من الحكم الداخلي أن يحل هذه المشكلات إما لأن المشكلات ذات جذور في أعمال الدّول القومية، وإما أن تسمح بنفاد مصلحة عامة أَو مخالفة قيمة جوهريَّة.

والاحتمال الأقل في المشكلات العامَّة أن تقوم الدّولة القومية منفردة، ومن جانب واحد، بإضفاء صفة الذاتية علىٰ التكاليف الاجتماعيَّة لأعمالها. والخيار الواعد أكثر من غيره للمشكلات العامَّة، وربما لمشكلات القِيَم الجوهريَّة أيضاً، يبدو في صنع معاهدة يمكن أن تضع قواعد موثوقة (وربما عقوبات مفروضة) لتسهيل التعاون. وليس مدهشاً أن تكون هذه الاستراتيجيَّات التي اتبعتها الدّول القومية مؤخراً في القضايا البيئية مثل (الأوزون وتغير المناخ) فتؤدي بالنتائج المختلطة إلىٰ بروتوكول مونتريال وبروتوكول كيوتو علىٰ التوالي[33]. وفي مجال مفاوضات تغيير المناخ، جاءت الوفود (بشكل مؤسَّسات) لتقوم بدور في إنشاء منظَّمات كالهيئة الحكومية حول تغيّر المناخ التي تقدِّم معلومات التقديرات العملية التي يمكن استخدامها في مجال المفاوضات أكثر من أجل معاهدة. والوفود إلىٰ المنظَّمة تم تكليفها بالدراسة وإعداد التوصيات وقد تساعد في توليد معلومات يمكن أن تفيد في إجراءات تأليف أشكال مؤسَّساتية أُخرىٰ.

وكما لُوحظ سابقاً، تبقى القرارات الداخلية للدول القومية هامة لنجاح السياسة حتى عندما تخلق مؤسَّسات عالميَّة لمواجهة المشكلات العالميَّة. ففي مجال حقوق الإنسان والقِيَم الجوهريَّة الأُخرىٰ، قد تدخل هذه الدّول في معاهدات عالميَّة ولكن لا تنفذها عندما تعالج صراعات محلية ساخنة، أَو كما

في بعض الحالات، حتى في مجرىٰ الشؤون العادية. قد تنشأ هذه التحديات بالطبع خارج مجال حقوق الإنسان أيضاً، لكن طبيعة النظام العالمي الذي يحمي السيادة القومية في الشؤون «الداخلية»، يستطيع أن يجعل من الصعب بصورة خاصَّة لفرض المعاهدات التي تحمي المواطنين بشكل رئيسي من حكوماتهم. لهذه الأسباب وكذلك لأسباب أُخرىٰ كما في مشكلة أخفض مستوىٰ عام، تستطيع أَشكال المؤسَّسات العالميَّة أحياناً أن تبين أَنَّها ضعيفة وغير مؤثِّرة. قد يكون، في مثل هذه الحالات، ممكناً أن أفضل خيار متوافر هو العودة إلىٰ العمل غير الرسمي كاستراتيجيَّة قوية وفعَّالة وذات عمر طويل. إن ضغط العوامل غير الحكومية، وقبول القانون الليِّن والمبادئ غير الرسمية من قِبل النخبة المحلية والجمهور قد يستغرق وقتاً وقد يبين تقدماً قليلاً، لكن هذه المعالجة قد تبقى في النهاية أكبر وعد لخلق شروط أفضل لحل المشكلات العالميَّة وبناء مؤسَّسات عالميَّة فعَّالة.

الشكل والشرعيَّة

إن أهمية دولة الأُمَّة في خلق واستخدام المؤسَّسات العالميَّة تجعل التأييد السياسي والشرعيَّة أحد الوجوه الرئيسيَّة في فعالية المؤسَّسات. لكن المؤسَّسات العالميَّة ليست فريدة عندما يحتاج الأمر إلىٰ أخذ السياسة بعين الاعتبار. إن صناعة السياسة المحلية هي أيضاً إلىٰ حد بعيد فن الممكن وتهدف إلىٰ أكثر السياسات فاعلية بين تلك السياسات المجدية سياسياً. وأكثر من ذلك، في كل من المجال المحلي والمجال العالمي تكون السلطة الأكثر فاعلية عندما تعتبر أَنَّها شرعيَّة. وعلىٰ الرغم من أن الحكومات القومية جعلت الشرطة والمحاكم أجهزة مركزية، فإنَّها لا تستطيع مراقبة كل حركة لكل شخص. وتتأثَّر المطاوعة بوجود واستخدام الرقابة والعقوبات بصورة أكيدة، لكنَّها تتأثَّر أيضاً بالمبادئ الذاتية وبشرعيَّة المؤسَّسة التنظيمية المفهومة[34].

فشرعيَّة المؤسَّسة أَو دعم الشعب يمكن لكليهما أن يكونا محددين

ومنتشرين[35]. تشير الشرعيَّة الخاصة إلىٰ قبول النتائج التي تولِّدها المؤسَّسة في مواقف خاصة. فالشخص الذي لا يتفق مع منظمة التجارة العالميَّة حول عملها بسمك الروبيان في الولايات المتحدة، قد يرىٰ أن الهيئة التجاريَّة ذات شرعية محددة وقليلة في هذه القضية[36]. لكن هذا الشخص نفسه يرىٰ منظَّمة التجارة العالميَّة ذات شرعيَّة واسعة إذا توصلت إلىٰ أن الإجراءات المتخذة من قِبل الهيئة عادلة ومعقولة، أَو أن النتائج مع مرور الزمن هي، وستبقى، النتائج الصحيحة حتى وإن ارتكبت منظَّمة التجارة العالميَّة أخطاء في بعض القضايا الأُخرىٰ. إن التحدي الكبير لمنظَّمة التجارة العالميَّة في الوقت الحالي هو كيف تقوي وتوسِّع دعمها المنتشر بين الشعوب خلال وقت عندما كانت تصدر قرارات كانت تلقى نقداً كبيراً.

نحتاج إلىٰ بحث أكبر لفهم المدىٰ الكامل للعوامل الحاسمة في انتشار شرعيَّة المؤسَّسات العالميَّة. أحد العوامل التي تؤثِّر في دعم المؤسَّسات العالميَّة هو درجة السيادة التي تحتفظ بها المؤسَّسة لدولة الأُمَّة أَو تحميها. ويمكن للمرء أن يتنبأ أَنَّه ـ إذا تساوت كل الأشياء ـ فهذه الجهود لبناء المؤسَّسات التي تفرض أقل القيود علىٰ سيادة الدّولة سيتم فهمها علىٰ أنَّها أكثر شرعيَّة. وبالتالي، فإن الأَشكال المؤسَّساتية التي تحافظ علىٰ السيادة أكثر، هي التي تتجه إلىٰ كسب أكبر تأييد سياسي من الدّول القومية. وبالتالي، فإن التحكُّم الداخلي سيكون مفضلاً عموماً علىٰ الاعتراف المتبادل، وتكون صناعة القوانين الرضائية مفضلة علىٰ التفويض. ليست الأمور متساوية دائماً بالطبع فقد توجد أوقات ترىٰ فيها الدّول أن فوائد تفويض السلطة إلىٰ منظَّمات عالميَّة تنظيمية أعظم من التكاليف، كما حدث مع منظَّمة التجارة العالميَّة. ولكن، برز نقاش عميق حول طبيعة البنية المؤسسية لمنظَّمة التجارة العالميَّة (سواء كان صحيحاً أم خطأ) وعما إذا كانت المؤسَّسة ذات سلطة مستقلة. لأن آثار المؤسَّسات العالميَّة يمكن أن تكون صعبة التقرير ـ لأنَّه ليس لدينا جماعة تحكم بأَشكال مؤسَّساتية

مختلفة ـ فالتحدي هو القرار إن كانت منظَّمة التجارة العالميَّة تستطيع تحقيق أهدافها في التجارة الحرَّة بشكل فعَّال لو كان بنيانها المؤسَّساتي أكثر شفافية ومترابط بشكل أقوىٰ.

معضلة التفويض

إن الجدل الحديث حول منظَّمة التجارة العالميَّة بكل بساطة يلقي الضوء علىٰ تحدٍّ أكثر عمومية حول التفويض كشكل مؤسسي. تنمو الحاجة إلىٰ التفويض في العالم الأكثر استقلالاً وذلك كي يستجيب بسرعة أكبر للمشكلات العالميَّة. ولكن تفويض السلطة إلىٰ منظَّمات عالميَّة يصطدم بقيدين قويين: أولهما هو أن المنظَّمة يمكن أن تُعاق أيضاً. فكلما ضاق وصف سلطة المنظَّمة مثلاً، كلما كان من الأصعب علىٰ المنظَّمة الاستجابة للمشكلات التي تتغيَّر مع مرور الوقت، أَو مواجهة المشكلات غير المتوقعة التي لا تتلاءم مع الأقسام الموصوفة تلاؤماً أنيقاً. وثمة طريقة أُخرىٰ يمكن لمنظَّمة ما أن تعاق وهي ما مدىٰ استقلالها في اتخاذ القرارات. في المنظَّمات التي تكون فيها السلطة مشتركة (أي حيث يجب أن تحوز قرارات المنظَّمة موافقة جميع الدّول الأعضاء) يمكن أن تصبح معاقة لأن المنظَّمات المشتركة لا تمتلك السلطة المفوضة أبداً. فهي ببساطة تقدم منتدىٰ لتحدث فيه الموافقة العالميَّة. إن الحاجة إلىٰ موافقة جماعية من جميع الدّول الأعضاء في منظَّمة ما تجعل من مشكلات العمل الجماعي مؤسَّسة يمكن للتفويض أن يحلها[37]. والمنظَّمات التي تُعاق بشكل قوي بهذه الطُّرق هي أقل قدرة علىٰ الاستجابة للمشكلات بشكل فعَّال وملائم.

ثاني هذين القيدين القويين للتفويض هو أَنَّه غير مقيد أبداً. فإن تخلت دول الأمم عن كثير من سلطاتها غير المقيدة، فإن المنظَّمات العالميَّة ستكون في وضع أفضل للاستجابة إلىٰ المشكلات الجديدة والمتحدية بصورة فعَّالة. لكنها ستكون في وضع أقوىٰ أيضاً لترتكب الأخطاء وتتصرَّف بشكل يخالف

مصالح بعض الدّول الأعضاء. والمنظَّمات العالميَّة القوية جداً والتي تمارس سلطاتها بلامبالاة، يمكن أن تفقد شرعيتها بين الدّول التي صنعتها. ولذلك تستطيع الدّول القومية أن تقاوم عمل المنظَّمات التي أَصبحت قوية أكثر من اللازم، أَو قد تثير أحكاماً معاكسة لتنسحب من نطاق هذه المؤسَّسات.

بعبارة أُخرىٰ، قد يوجد في الغالب توتر في المنظَّمات العالميَّة الحكومية بين فعالية السياسة والفعالية السياسيَّة. ويجب تحقيق توازن بين خلق المنظَّمات المستقلَّة بصورة كافية لتعمل بصورة فعَّالة، وتحافظ علىٰ دعم الدّول القومية (وشعوبها) التي تحذر (حذراً مفهوماً) من القوىٰ التي تمتلكها المنظَّمات الجديدة. أية سلطة لمنظَّمة جديدة يجب أن تكون حرَّة بصورة كافية تجعل المنظَّمة قادرة علىٰ حل المشكلات العالميَّة، ولكن يجب أن تكون معاقة بصورة كافية تجعل المنظَّمة مقبولة لدىٰ الدّول القومية التي يجب أن توافق وتحافظ عليها. ولتقريب هذين البُعدين من الكمال، تستطيع هذه الدّول أن تسعى لاستخدام أي تجمّع للصفات الأربع للتفويض التي ذكرتها في ما تقدم: الوصف والرقابة والمساهمة والمعكوسيَّة. فمثلاً يمكن التنبؤ بأن ما تحتاج إليه هذه الدّول هو أقل مساهمة في قرارات المنظَّمات التي تحتوي علىٰ تشريع يوصف بالمحدوديَّة. ونتيجة لذلك، فالمنظَّمات المؤسَّسة لمواجهة مشكلات عالميَّة محدودة نسبياً تستطيع أن تعتمد بصورة أقل علىٰ السلطة المشتركة أَو الرقابة. ولكن المنظَّمة المؤسَّسة لمواجهة قضايا سياسة واسعة المدىٰ ـ مؤسَّسات كالاتحاد الأوروبي ـ ستكون قائمة علىٰ ترتيبات أكثر اتساعاً لمشاركة السلطة مع الدّول الأعضاء.

الخاتمة

سوف يستغرق وقتاً طويلاً إيجاد توازن بين التحكم وحرية التصرف في تفويض السلطة إلىٰ المؤسَّسات العالميَّة وذلك للتجريب والتعلّم. وبالفعل، قد لا يمكن إيجاد مثل هذا التوازن أبداً لأن المشكلات الجديدة سوف تبرز، ويبدو

أَنَّها تحتاج إلىٰ تحكم أكثر أَو حرية تصرّف أكثر، وسوف تتغير الأفكار حول الموقع المناسب في سياسة السلطة. بالطبع إن وجود التغيّر الذي سيجعل من الممكن اختيار أَشكال مؤسَّساتية أكثر أهمية. في عالم ذي مشكلات متغيرة وأفكار متغيِّرة حول كيفية حلّ هذه المشكلات، فإن الترتيبات التي ستشتد الحاجة إليها والتي تجعل الدّول القومية تخلق قواعد عالميَّة ومنظَّمات عالميَّة، كما أَنَّها ستوجد ترتيبات تعطي الدّول القومية مرونة في إعادة توجيه هذه المؤسَّسات عندما تبرز الحاجة إلىٰ تغير يناسب المشكلات القائمة بصورة أفضل.

يجب أن نتوقع أن بناء المؤسَّسات العالميَّة ينتج استخدام أَشكال متنوعة من المؤسَّسات. يؤمِّن مثل هذا التغيير فرصاً لبحث أكثر، لأَنَّه لن تعمل كل الأَشكال المؤسَّساتية جميعاً بصورة متساوية مع مشكلات عالميَّة مختلفة الأنواع. إن الانتقال من نظام للسيطرة قائم علىٰ سلطة دولة الأمة إلىٰ نظام قائم علىٰ علاقات عالميَّة أكثر تعقيداً واستقلاليَّة قد بدأ الآن، ولكنه سيستمر في التحرّك بصورة متقطعة علىٰ الرغم من أن شروط العولمة تبدو أَنَّها تعمل بصورة متزايدة في مصالح الدّولة لتتعاون أَو ربما لتفوض سلطتها إلىٰ المؤسَّسات العالميَّة، وسوف يحتاج قادة الأمم إلىٰ الاقتناع بأن المؤسَّسات الجديدة لا بدّ من استخدامها لمصلحة الأمم جميعاً. يمكن أن نرىٰ أهمية أكبر تُعطى لاتفاقيات الاعتراف المتبادل والمعاهدات والمنظَّمات العالميَّة. ولكن عندما تنتج المؤسَّسات العالميَّة قرارات غير مألوفة تؤثِّر بصورة عكسية علىٰ الدّول القومية ـ حتى لو كانت هذه القرارات في صالح العالم كلّه ـ من المحتمل أن يكون لها تأثير في تطور مؤسَّسات عالميَّة إضافيَّة في المستقبل وبطريقة مماثلة، عندما تظهر المؤسَّسات العالميَّة غير مؤثِّرة في وجه المشكلات العالميَّة الضاغطة، فسوف يكون لذلك أيضاً أثره في تطوير المؤسَّسات في المستقبل. إن أي انتقال إلىٰ ما يُسمَّى بنظام العالم الجديد لن يكون انتقالاً سهلاً، ولكن

مع مرور الوقت يمكن أن نأمل أن الأَشكال المؤسَّساتية سوف تستخدم بطرق تبدو أنَّها ستوجد التوازن الملائم بين فعالية السياسة والفعالية السياسيَّة، علىٰ الأقل لفترة طويلة.

ملاحظات

(1) انظر بيتر هاس، وروبرت كيوهين ومارك ليفي، «Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection (MIT Press, 1993)، (تعريف المؤسَّسات علىٰ أنها تشمل المنظَّمات ومجموعة من القواعد والقوانين، مرمزة في معاهدات وبروتوكولات كانت الدول قد قبلتها) ص 5.

(2) لمناقشة أثر المؤسَّسات في السياسة الدولية انظر جون ج ميرشايمر (John J. Mearsheimer)، «The False Promise of International Institutions,» (International Security vol. 19) الصفحة 5 ـ 49 (شتاء 94 ـ 1995).

وروبرت كيوهين وليزا مارتن، «The Promise of Institutionalist Theory» (International Security, vol. 20) صفحة 39 ـ 51 (صيف 1995).

جون ج ميرشايمر، «A Realist Reply»، (ص 82 صيف 1995) (International Security, vol. 20).

(3) مع أن هذه الأقسام الثلاثة يبدو أنها تشمل عدداً كبيراً من المشكلات الكبيرة التي تنشأ من جراء العولمة، فإنها ليست شاملة لكل شيء. ويلاحظ أيضاً أنني أحتفظ بذهني بمشكلات تنظيمية في هذا الفصل وأترك بصراحة إلىٰ التفكير الجانبي أموراً هامة أُخرىٰ كالأمن العالمي.

(4) لمناقشة مشكلات التنسيق، انظر كاس سانستاين (Cass Sunstein)، «After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State», (Harvard University Press, 1990) ص 53.

(5) انظر، «Product Standards, Conformity Assessment and Regulatory Reform», (Paris: OECD, 1997) في تقرير OECD حول الإصلاح التنظيمي.

(6) روجر نول (Roger Noll)، «Internationalizing Regulatory Reform,» في كتاب من إعداد بيترو نيقولا: Comparative Disadvantages Social Regulations and the Global Economy,» (Brookings, 1997).

(7) لمناقشة واسعة للاقتصاد السياسي لمناخ متغير، انظر جوناثان وينر، «On the Political Economy of Global Environmental Regulation,» (Georgetown Law Journal, vol. 87) ص 749 (شباط 1999).

obeikandl.com

(8) لمجادلة حول المبادئ السياسية الأساسية التي ستحترمها كافة الدول المنظمة جيداً، انظر جون راول، «The Law of the Peoples»، (Harvard University Press, 1999).

(9) لكن عندما توجد المؤسَّسات، فإنَّها قد تساعد في تخفيض هذه التكاليف. هاس، كيوهين وليفي: «Institutions for the Earth».

(10) داڤيد هيلد وآخرون، «Global Transformations»، (Stanford University Press, 1999) (ص 52 ـ 57).

لكن النمو النادر لبعض المؤسَّسات، سيما المنظَّمات الحكومية العالميَّة، لا يتناسب مباشرة مع خطوة العولمة. فمثلاً، لقد تراجع عدد المنظَّمات الحكومية العالميَّة منذ الثمانينيات. انظر جيمس هاودن، «Emerging Organizational Forms: The Poliferation of Regional Intergovernmental Organizations in Modern World-System» (GreenWood Press, 1996) ص 13.

وشيريل شانكس، وهارولد جاكوبسن، وجيفري كابلان، «Intertia and Change in the Constettation of International Governmental Organizations, (1981 - 1992)» (International Organization) vol. 50 ص 593 (خريف 1996).

(11) انظر لورانس ليسيغ، «The New Chicago School», (Journal of Legal Studies vol. 27 (June 1998)) ص 661.

(12) البحث في المبادئ الاجتماعية واسع. لمناقشة حديثة للمبادئ في الأدبيات القانونية، انظر:

روبرت سي إيلكسون، «Order without Law: How Neighbors Settle disputes» (Harvard University Press, 1991).

وكاس سانستاين، «Social Norms and Social Roles»، (Columbia Law Review, vol. 96) (أيار 1996، ص 903).

(13) انظر جوزيف ناي الابن «Soft Power»، (ص 153 خريف 1990) (Foreign Policy, vol. 80).

(14) انظر داڤيد ڤوغل، «Trading Up: Consumer and Environmental Reglation in a Global Economy», (Harvard University Press, 1995).

(15) انظر هاس، كيوهين وليفي: «Institutions for the Earth» (ص 16 ـ 17).

(16) انظر كاليبسو نيكولايديس، «Mutual Recognition of Regulatory Regimes: Some Lessons and Prospects,» in OECD, (Regulatory Reform and International Market Opennes» (Paris Organization for Economic Cooperation and Development, 1996).

(17) انظر «Product Standards, Conformity Assessment and Regulatory Reform» في تقرير OECD عن الإصلاح التنظيمي؛ ومجلس البحث القومي، «International Standards, Conformity Assessment, and Trade: Into the 21st Century (Washington: National Academy Press, 1995).

obeikandi.com

(18) طبعاً، في المعاهدات متعددة الجوانب يمكن دائماً لدول الأمة أن تتبنى تحفظات على المعاهدة، بحيث إن الالتزامات التي تفرضها المعاهدة يمكن أن تختلف من دولة إلى أخرى. لمناقشة التحديات التي توجدها هذه التحفظات، انظر داڤيد م. ليڤ، «International Regulatory Regimes,» (Lexington Books, 1976) ص 135 ـ 152.

(19) انظر آبرام شايس وأنطونيا هاندلر شايس، «Compliance Without Enforcement: State Behaviour under Regulatory Treaties», (Negotiation Journal, vol. 7) ص 311 (تموز 1991).

ونفس المؤلفين، «On Compliance»، (International Organization vol. 47) ص 175 (ربيع 1993).

(20) بسبب التقدم في الاتصالات العالميَّة، أودعت قاعدة بيانات بجميع المعاهدات لدى الأمم المتحدة ويمكن الوصول إليها في الشبكة (http://untreaty.un.org/English/access.asp) (5 آب 2000).

(21) روبرت كيوهين، «The Demand for International Regimes» في كتاب من إعداد ستيفن كراسنر وعنوانه: «International Regimes» (ص 141) (Cornell University Press, 1983).

(22) انظر كاري كوغليانيس، «Is Consensus an Appropriate Basis for Regulatory Plicy?» في كتاب من إعداد إيريك أورتس وكورت ديلتيلاري عنوانه: «Environmental Contracts: Comparative Approaches in Regulatory Innovation in the United States and Europe», (London: Kluwer Law International, 2000).

(23) في هذا القسم، إنني مهتم بصورة خاصة بالمنظَّمات الحكومية العالميَّة، لأن المنظَّمات غير الحكومية لا تعتمد على السلطة المفوض بها من دول الأمم.

(24) هيلد وآخرون، ص 53، «Global Tranformations».

(25) يمكن توقع أن القادة يحمون سلطاتهم المؤسَّساتية، وهذا يجعلهم حذرين من خلق مؤسَّسات عالمية قوية. وهموم العامة المحلية حول نقص السيادة والمسؤوليَّة الديمقراطية قد تشجع القادة على أن يكونوا حذرين من تأسيس مؤسَّسات عالميَّة.

(26) انظر مثلاً، داڤيد ايبستاين وشارين أوهالوران، «Delegating Powers: A Transaction Cost Politics Approach to Policy making under Separate Powers», (Cambridge University Press, 1999).

ماثيوز ماك كوبينز، روجر نول، وباري واينغاست: «Administrative Procedures as Instruments of Political Control», (Journal of Law, Economics, and Organization, vol. 3 (Fall 1987) ص 243.

ماثيو ماك كيو باين، روجر نول، وباري واينغاست، «Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Agencies and Political Control», (Virginia Law Review, vol. 75) ص 431 (آذار 1989).

openkandil.com

(27) لمراجعة كاملة، انظر جون برات وريتشارد زيكهاوسر، في كتاب لنفس المؤلفين بعنوان: «Principals and Agents» An Overview,» «Principals and Agents: The Structure of Business» (Harvard Business School Press, 1985).

(28) لمناقشة هذه الملامح الأربعة في سياق الاتحادية، انظر كاري كوغليانيس وكاليبسو نيكولايديس، «Securing Subsidiary: The Institutional Design of Federalism in the U.S. and Europe»، في كتاب من إعداد كاليبسو نيكولايديس وروبرت هاوس بعنوان: «The Federal Vision: Legitimacy and Levels of Governance in the U.S. and the EU (Oxford University Press) (سيصدر).

(29) المعاهدات العالميّة التي تنكر ادعاء السيادة على قارة القطب الجنوبي والفضاء الخارجي تكون قريبة من الانسحاب، مع أن في هذه الحالات ليس لأية دولة سيادة كاملة على هذه الأراضي في المكان الأول. انظر، «The Antarctica Treaty» (12 U. S. T. 794 (Dec. 1. 1959)).

ومعاهدة الفضاء الخارجي «The Outer Space Treaty, 18 Us. T. 2410 (1967 /1 /27).

(30) رونالد ميتشيل، «Regime Design Matters: International Oil Pollution and Treaty Compliance,» (International Organization, vol. 48) (صيف 1994) ص 425.

(31) قد تكون هذه الاختبارات صعبة الإجراء كما لاحظ روبيرت كيوهين وليزا مارتن: «نادراً سوف تختلف المؤسّسات بينما «تبقى بقية العالم ثابتة». وروبرت كيوهين وليزا مارتن: «The Promise of Institutionalist Theory,» ص 47.

(32) روبرت آكسلرود، «Evolution of Cooperation», (Basic Books, 1984)

(33) «Montreal Protocol on Substances That Deplete The Ozone Layer, 1522 U. N. T. S. 3 (1/ 1/ 1989) اتفاقية إطار تغير المناخ، الأمم المتّحدة (FCCC/CP/7/Add.1) صدرت 25 آذار 1998، وأعيدت طباعتها (1998).

(34) من أجل مناقشة أوسع للمطاوعة، انظر توم تايلر، «Why People Obey the Law (Yale University Press, 1990).

(35) إن التمييز بين الشرعيّة المحددة والمنتشرة أمر مألوف في تقييم المؤسّسات الحكومية المحلية، كما المحكمة العليا. ومن أجل نقاش حديث حول شرعيّة المحكمة العليا، انظر جيمس جيبسون،

«Understandings of Justice: Institutional Legitimacy, Procedural Justice, and Politecal Tolerance», (Law and Society Review, vol. 23) ص 469 (آب 1989).

وتوم تايلر وكينيس رانزنسكي، «Legitimacy, and the Acceptance of Unpopular U. S. Supreme Court Decisions: A Reply to Gibson,» Law and Society Review, vol. 25 ص 621 (آب 1991).

وجيمس جيبسون، «Institutional Legitimacy, Procedural Justice, and Compliance with

Supreme Court Decisions: A Question of Causality.» Law and Society Review, vol. 25 ص 631 (آب 1991).

(36) منظَّمة التجارة العالميَّة، منع استيراد الولايات المتحدة لبعض أنواع الروبيان ومنتجات الروبيان 12/ 10/ 1998 (WT/DS 58/ AB/ R) أعيدت طباعتها في (وتم تبنيها (6/ 11/ 1998)) (كانون الثاني 1999) (International Legal Materials, vol. 38) ص 118 ـ 121. في هذا العمل، وجدت هيئة منظَّمة التجارة العالميَّة أن جهود الولايات المتحدة لحماية السلحفاة البحرية قد خالفت قواعد التجارة.

(37) انظر هاس، كيوهين وليفي: ص 417 «Institutions for Earth».

opeikandl.com