

نقش و جایگاه ساختارهای غیررسمی در حکمرانی جهانی



لله الحمد لله الرحمن الرحيم

شماره مسلسل:

۲۱۶۷۷



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:

۱۴۰۵/۴/۲۲

عنوان گزارش:

نقش و جایگاه ساختارهای غیررسمی در حکمرانی جهانی

نوع گزارش: طرح / لایحه □ راهبردی ■ نظارتی □ پیش‌نویس قانونی □

نام دفتر:

مطالعات حکمرانی (گروه بنیادین حکومتی)

تهیه و تدوین کنندگان:

محمدجعفر ذاکر، سیدمحمدامین علوی شهری، توحید اسماعیل پور

مدیر مطالعه:

توحید اسماعیل پور

ناظر علمی:

مهدی عبدالحمید

ناظران علمی خارج از مرکز:

حوریه حسینی اکبرنژاد (عضو هیئت علمی دانشگاه تربیت مدرس)،
محمد رضا اسماعیلی گیوی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)،
مسعود بنافی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)

اظهار نظر کنندگان:

محمد آدمی ابرقویی (دفتر مطالعات حقوقی)،
حیدر نجفی رستاقی (گروه الگوها و ابزارهای حکمرانی)

گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی

واژه‌های کلیدی:

۱. ساختارهای غیررسمی
۲. غیررسمی گرایی
۳. حکمرانی جهانی

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۴/۰۲/۰۱



فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. ساختارهای غیررسمی؛ مبانی، تعریف و عملکرد.....	۱۰
۲-۱. مبنای تأسیس ساختارهای غیررسمی.....	۱۰
۲-۲. تعریف ساختارهای غیررسمی.....	۱۸
۲-۳. عملکرد ساختارهای غیررسمی.....	۲۰
۳. مطالعه موردی.....	۲۱
۳-۱. گروه ۷.....	۲۱
۳-۲. گروه ۲۰.....	۲۳
۳-۳. بریکس.....	۲۶
۳-۴. مجمع جهانی اقتصاد.....	۲۹
۳-۵. کنفرانس اعضای کنوانسیون چارچوب ملل متحد در خصوص تغییر اقلیم.....	۳۱
۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری.....	۳۴
منابع و مآخذ.....	۴۱

فهرست جداول

جدول ۱. جدول مقایسه‌ای ویژگی‌ها و کارکردهای ساختارهای غیررسمی منتخب.....	۳۳
جدول ۲. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی / نظارتی.....	۳۹

فهرست شکل‌ها

شکل ۱. گذار پارادایم حکمرانی جهانی؛ گذار از نهادهای رسمی به ساختارهای غیررسمی.....	۱۶
شکل ۲. مدل مفهومی حکمرانی پایدار؛ تقاطع کارآمدی، مشروعیت و انعطاف‌پذیری.....	۱۸



نقش و جایگاه ساختارهای غیررسمی در حکمرانی جهانی

Doi: [10.22034/mrc.report.21677](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21677)

چکیده



منظومه حکمرانی جهانی، در واکنش به بحران مشروعیت و کارآمدی سازمان‌های رسمی که اغلب با فرایندهای کند تصمیم‌گیری و دشواری در دستیابی به توافق مواجه هستند، شاهد ظهور ساختارهای غیررسمی است که با مشارکت دادن بازیگران غیردولتی و با اتکا بر همکاری‌هایی به دور از الزامات حقوقی سخت، کارآمدی و سرعت در مدیریت بحران‌های جهانی را بر رویه‌های بوروکراتیک اولویت می‌دهند. این گزارش سیاستی به بررسی نقش و جایگاه این ساختارهای نوین، که از آنها با عنوان ساختارهای غیررسمی یاد می‌شود، در منظومه حکمرانی جهانی می‌پردازد. گزارش حاضر در دو بخش اصلی تدوین شده است: بخش نخست به تحلیل مبانی نظری تأسیس، تعاریف و کارکردهای این ساختارها اختصاص دارد و گذار از چارچوب‌های حقوقی سخت به سمت حکمرانی نرم و مبتنی بر مشارکت را تبیین می‌کند. در این بخش، مفاهیمی چون شخصیت حقوقی، مشروعیت و کارآمدی به عنوان پایه‌های اصلی این تحول بررسی می‌شوند. بخش دوم به مطالعه موردی پنج ساختار برجسته و بررسی مبانی شکل‌گیری، شیوه حکمرانی، عملکرد و چالش‌های پیش‌روی این نهادها می‌پردازد؛ گروه ۷، نهادی که از آن به عنوان نخستین ساختار غیررسمی و منشأ غیررسمی‌گرایی در نظام حکمرانی جهانی یاد شده است، گروه ۲۰ به عنوان محور حکمرانی اقتصادی، بریکس به عنوان نماینده اقتصادهای نوظهور و صدای جنوب جهانی، مجمع جهانی اقتصاد به مثابه یک نهاد شبکه‌ساز نخبگانی و در نهایت، کنفرانس اعضای کنوانسیون تغییرات اقلیمی به عنوان یک اکوسیستم حکمرانی پیچیده در زمینه حفاظت از محیط زیست.



بیان / شرح مسئله

با افزایش پیچیدگی مسائل جهانی و نمایان شدن ناکارآمدی نهادهای سنتی، مفهوم «حکمرانی جهانی» در حال تحولی بنیادین است. سازمان‌های بین‌المللی رسمی که پس از جنگ جهانی دوم، ستون فقرات نظم جهانی را تشکیل می‌دادند، اکنون با بحران دوگانه «مشروعیت و کارآمدی» مواجه شده‌اند. فرایندهای تصمیم‌گیری کند، بوروکراسی پیچیده و دشواری در دستیابی به تصمیمات اثربخش، توانایی این نهادها برای پاسخ‌گویی مؤثر به چالش‌های نوظهور مانند بحران‌های مالی و اقتصادی، تغییر اقلیم و مدیریت فناوری‌های نوین را تضعیف کرده است. در پاسخ به این خلأ، «ساختارهای غیررسمی» در نظام حکمرانی جهانی ظاهر شده‌اند. این ساختارها که بر همکاری‌های منعطف، مشارکت بازیگران دولتی و غیردولتی و حاکمیت «حقوق نرم» استوارند، کارآمدی و سرعت را بر الزامات حقوقی سخت‌اولویت می‌دهند. این دگرگونی راهبردی، نظم جهانی را از یک ساختار دولت‌محور و رسمی به یک اکوسیستم چندسطحی و شبکه‌ای تبدیل می‌کند و چالش‌های جدی برای نظم سنتی ایجاد کرده است. نهادهایی همچون گروه ۷، گروه ۲۰، بریکس، مجمع جهانی اقتصاد و کاپ‌ها، نمونه‌هایی از چند ده ساختار غیررسمی در نظام حکمرانی جهانی هستند.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

رویکرد گزارش به تحلیل ساختارهای غیررسمی، پدیده‌ای چندوجهی است که ریشه در دو دسته تحول عمیق نظری و عملی دارد:

۱. **تحولات نظری و مفهومی:** یافته‌های گزارش نشان می‌دهد که مبنای ظهور این ساختارها، گذار از مفهوم «مشروعیت-کارآمدی» به سوی «کارآمدی» محض است. سازمان‌های رسمی مشروعیت خود را از شخصیت حقوقی اخذ می‌کنند و در پرتو آن، در بستر ساز و کارها و فرایندهای رسمی به ایفای نقش می‌پردازند که این چارچوب اغلب به قیمت کاهش کارآمدی تمام می‌شود. در مقابل، ساختارهای غیررسمی با کنار گذاشتن الزامات حقوقی پیچیده و شخصیت حقوقی مستقل، بر همکاری‌های داوطلبانه، اجماع‌سازی و انعطاف‌پذیری در بستر حکمرانی نرم تمرکز می‌کنند تا به راه‌حل‌های سریع‌تر و مؤثرتر دست یابند. این ساختارها فاقد دبیرخانه دائمی و بوروکراسی گسترده بوده و براساس همگرایی منافع اعضا شکل می‌گیرند، نه یک معاهده بین‌المللی.

۲. **الگوهای عملکردی و مطالعات موردی:** ملاحظه عملکرد ساختارهای غیررسمی، بیانگر آن است که کنشگری آنها در بستر طیفی از الگوهای مستقیم و غیرمستقیم صورت می‌پذیرد:

■ **الگوی حکمرانی باشگاهی و مبتنی بر همسویی منافع:** گروه ۷ با حفظ انسجام درون گروهی و تلاش مستمر برای همگرایی مواضع، حداقل در گذشته سعی در تعدیل اختلافات میان اعضا داشته تا در موضوعات کلیدی جهانی به اجماع برسد. این رویکرد، زمینه‌ساز نقش‌پذیری مؤثر گروه در جهت‌دهی به سیاست‌های کلان اقتصادی و امنیتی جهان بوده است.

■ **الگوی ارکستراسیون:** گروه ۲۰ نمونه بارز این الگوست که در کنار ایجاد نهادهای جدید، از طریق سازمان‌های رسمی موجود (مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی) اهداف خود را پیش می‌برد. این گروه به محور اصلی حکمرانی جهانی اقتصادی تبدیل شده است.

■ **الگوی نهادسازی موازی:** بریکس به عنوان نماینده «جنوب جهانی»، ضمن تأکید بر حفظ نظم موجود، به ایجاد نهادهای موازی مانند «بانک توسعه نوین»، جهت اصلاح جنبه‌های ناعادلانه این نظم اقدام کرده است. این الگو نه تنها نظم اقتصادی غرب‌محور را به چالش می‌کشد، بلکه جایگزین‌های عملی برای آن ارائه می‌دهد.

■ **الگوی شبکه‌سازی نخبگانی:** مجمع جهانی اقتصاد با گرد هم آوردن نخبگان دولتی، خصوصی و مدنی، از طریق تولید دانش، شکل‌دهی به گفت‌وگوها و ترویج مفاهیمی چون «سرمایه‌داری ذی نفع‌محور»، به صورت غیرمستقیم بر سیاستگذاری جهانی در عرصه حکمرانی جهانی اقتصادی تأثیر می‌گذارد.



■ **الگوی حکمرانی ترکیبی:** کنفرانس اعضای کنوانسیون چارچوب ملل متحد درباره تغییر اقلیم (کاپ)، ماهیتی دوگانه دارد؛ از یک سو رکن نظارتی و اجرایی یک معاهده است، اما در عمل به یک اکوسیستم پیچیده حکمرانی با مشارکت فعال بازیگران دولتی و غیردولتی تبدیل شده که در آن، هنجارسازی از طریق فرایندهای تعاملی و تعهدات داوطلبانه صورت می‌گیرد. این نهاد همچنین با تلفیقی از هنجارسازی‌های سخت و نرم و نیز تلفیق رویکرد بالا به پایین و پایین به بالا در منعطف‌سازی تعهدات، بر این الگوی حکمرانی تأکید می‌نماید. تحلیل این الگوها نشان می‌دهد که این ساختارها در حال جایگزینی کامل نظم رسمی نیستند، بلکه در کنار آن یک «اکوسیستم حکمرانی نوین» را شکل می‌دهند که در آن قدرت به صورت شبکه‌ای و پراکنده توزیع می‌شود.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، سیاستی یا نظارتی

۱. گذار از «دیپلماسی واکنشی» به یک دیپلماسی مبتنی بر «چندجانبه‌گرایی عمل‌گرایانه و فرصت‌محور»: دستگاه دیپلماسی باید با عبور از رویکرد واکنشی، جایگاه کشور را از یک عضو عادی به «کنشگر پیشگام و مبتکر» ارتقا دهد. این مهم مستلزم تدوین «سند جامع تعامل با ساختارهای غیررسمی» با محوریت مشروعیت‌زدایی از تحریم‌ها، راهبری بلوک کشورهای متأثر از اقدامات قهرآمیز یک‌جانبه و ارائه ابتکارات مشخص در حوزه‌های امنیت انرژی و کریدورهای امن است.

۲. عملیاتی‌سازی عضویت در بریکس برای کسب دستاوردهای راهبردی: جهت تحقق این امر، ضروری است از تقلیل عضویت به سطوح تشریفاتی اجتناب گردد و به‌عنوان نمونه، عضویت در بانک توسعه نوین (NDB) با لحاظ شرایط و ریسک‌های تحریمی پیگیری شود. هم‌زمان، پیشنهاد می‌شود سازوکارهای مالی جایگزین نظیر «نظام تسویه مبتنی بر دارایی‌های مشهود دیجیتال‌سازی شده» و «تحدیه تهاثر چندجانبه» برای خنثی‌سازی ریسک‌های تحریمی و کاهش وابستگی به ارزش‌های رایج در دستور کار قرار گیرد.

۳. دیپلماسی اقلیمی با رویکرد «عدالت اقلیمی» و «حق بر توسعه»: در این راستا پیشنهاد می‌شود جمهوری اسلامی ایران با تغییر راهبرد در مجامع زیست‌محیطی از پذیرش تعهدات یک‌سویه به مشروط‌سازی اجرای تعهدات به رفع موانع تحریمی و مستندسازی فنی تبعات تحریم و ممانعت از دسترسی به فناوری‌های سبز به‌عنوان مصداق «آپارتاید اقلیمی» و نقض حقوق بین‌الملل، برنامه مشخصی را برای بازگشایی راه دریافت دانش و فناوری در پیش بگیرد.

۴. اهرم‌سازی از «مزیت‌های جغرافیایی» برای همگرایی حقوقی-لجستیکی: ضروری است نگاه تقلیل‌گرایانه به موقعیت ژئوپلیتیک ایران به‌عنوان یک گذرگاه ترانزیتی، به رویکردی با جایگاه یک «گرانیگاه نهادی» تغییر یابد. در این راستا پیشنهاد می‌شود با استقرار رژیم‌های حقوقی، گمرکی و داوری اختصاصی و هماهنگ با استانداردهای بریکس در مناطق آزاد منتخب، ایران به کانون همگرایی لجستیکی و حقوقی قدرت‌های نوظهور در چارچوب ساختارهای غیررسمی تبدیل شود. این راهبرد، با گره زدن زنجیره ارزش و امنیت سرمایه اعضا به جغرافیای ایران، هزینه‌های تحریم یا انزوای کشور را برای شرکای بین‌المللی افزایش داده و امنیت اقتصادی را به مؤلفه‌ای از امنیت ملی تبدیل می‌نماید.

۵. تقویت نفوذ و دیپلماسی نخبگانی و گفتمان‌سازی برای راهبری حکمرانی جهانی در چارچوب ساختارهای غیررسمی: برای تحقق این مهم، پیشنهاد می‌گردد جمهوری اسلامی ایران بر تقویت نفوذ گفتمانی و اثرگذاری بر فرایندهای تصمیم‌گیری و هنجارسازی در چارچوب ساختارهای غیررسمی از طریق تأسیس کنسرسیوم‌های پژوهشی مشترک میان نهادهای علمی داخلی و هم‌تایان خارجی و نیز حمایت و پشتیبانی از شبکه نخبگان و صاحب‌نظران حوزه حکمرانی جهانی و تسهیل حضور نخبگان در مجامع بین‌المللی تمرکز نماید. این اقدام با هدف تزریق روایت‌ها و استدلال‌های فنی جمهوری اسلامی ایران به اسناد بالادستی و بیانیه‌های پایانی و فرایندهای تصمیم‌گیری و هنجارسازی صورت می‌پذیرد.

۶. تقویت تعامل و دیپلماسی مبتنی بر حقوق نرم و شبکه‌سازی: پیشنهاد می‌شود با تمرکز بر ظرفیت‌های ترویجی و هنجارساز، «بسته‌های پیشنهادی فنی» (جایگزین مواضع سیاسی صرف) تدوین گردد و فرایند توانمندسازی کادر دیپلماتیک در حوزه‌های مذاکرات غیررسمی، مشارکت‌های موضوعی و شبکه‌سازی‌ها با بهره‌گیری از ظرفیت‌های حقوق نرم و آشنایی کامل با ابعاد و اقتضائات آن در دستور کار قرار گیرد.

۱. مقدمه

نظام بین الملل کنونی با شبکه‌ای از چالش‌ها و پیچیدگی‌های درهم تنیده مواجه است و «حکمرانی جهانی» مفهومی است که در پاسخ به لزوم مدیریت و تدبیر جمعی همین چالش‌ها ظهور کرده است. حکمرانی جهانی نشانگر تلاش‌های جمعی بازیگران بین المللی به منظور شناسایی، درک و رسیدگی به چالش‌ها و مشکلات فرامرزی و جهانی است؛ مشکلاتی که دولت‌ها به تنهایی ظرفیت حل آنها را ندارند [۱]. به بیان دیگر، مفهوم حکمرانی جهانی پاسخی است به این درک که مسائل و موضوعاتی همچون تغییر اقلیم، مشکلات اقتصادی و یا نقض حقوق بشر حد و مرز نمی‌شناسند و لذا نیاز به یک رویکرد واحد و همکاری میان دولت‌ها دارند.

به صورت سنتی، یگانه کنشگران نظام بین الملل متشکل از دولت‌هایی بوده‌اند که با اعمال و تعاملات خود، نقش اصلی را در این نظام را ایفا می‌نمودند. با این حال، در قرن بیستم و هم‌زمان با دوره اوج‌گیری تأسیس سازمان‌های بین المللی و افزایش اهمیت نقش آنها در این عرصه، شناسایی این موجودیت‌ها به عنوان بازیگران مستقل بین المللی در کنار دولت‌ها، در دستور کار جامعه جهانی قرار گرفت. در حقیقت، امروزه به موازات دولت‌ها و در کنار سایر بازیگران نوظهور، سازمان‌های بین المللی در شکل دهی و راهبری حکمرانی جهانی و در نتیجه، تقویت همکاری‌های بین المللی در مسائل مختلفی همچون صلح و امنیت، اقتصاد و محیط زیست نقش مهمی را ایفا می‌نمایند. با این حال، جهان با چالش‌های پیچیده تری روبه‌رو شده است که هر چند سازمان‌های بین المللی به منظور برطرف نمودن آنها اقداماتی را انجام داده‌اند، این تلاش‌ها به حل کامل این چالش‌ها منجر نشده است. مسائل و چالش‌هایی همچون تغییر اقلیم و گرمایش کره زمین، بی‌ثباتی‌های مالی جهانی و یا مسائل مرتبط به فناوری از جمله اینترنت و هوش مصنوعی، ناتوانی سازمان‌های بین المللی را در پرداختن بدین چالش‌ها هویدا نموده است، تا آنجایی که ناتوانی آنها در مرتفع نمودن چالش‌های موجود در جامعه جهانی، به ایجاد بحران مشروعیت و کارآمدی سازمان‌های بین المللی نیز منجر شده است [۲، ۳]. این عدم کارآمدی را می‌توان به عوامل متعددی از جمله دشواری دستیابی به توافق در میان دولت‌های مختلف عضو و نیز سرعت کُند فرایندهای تصمیم‌گیری نسبت داد [۴، ۵].

از سوی دیگر، امروزه نهادها و موجودیت‌های غیردولتی و نیز شرکت‌های فراملی، از نقش و جایگاهی قوی‌تر از گذشته در حکمرانی جهانی برخوردارند، به طوری که حتی در برخی موارد، گفته شده است که این بازیگران دارای نفوذ و تأثیرگذاری بیشتری در مقایسه با دولت‌ها و سازمان‌های بین المللی در رسیدگی به مشکلات و چالش‌های جهانی هستند [۶، ۷، ۸]. قدرت مالی، تخصص و توانایی قابل توجه آنها به منظور تدبیر امور جهانی، آنها را قادر ساخته است که حتی در شکل‌گیری استانداردها و هنجارهای جهانی نقش ایفا نمایند.

در پاسخ به کاستی‌ها و محدودیت‌های سازمان‌های بین المللی و نیز امکان ایجاد مشارکت بیشتر نهادها و موجودیت‌های غیردولتی بود که دولت‌ها و دیگر بازیگران حکمرانی جهانی مبادرت به ایجاد ساختارهای موازی به منظور رسیدگی به مشکلات و چالش‌های جهانی ورزیده‌اند [۹]. این نهادها که در ادبیات اغلب به عنوان ساختارهای غیررسمی^۱ از آنها یاد می‌شود، رویکرد انعطاف‌پذیرتری

۱. در ادبیات متعارف روابط بین الملل، اصطلاح «Informal Organization» غالباً در مقابل مفهوم سازمان‌های رسمی «Formal Organizations» به کار گرفته می‌شود. منطق حکمرانی در گونه دوم، برآیندی از رسمی‌گرایی، مشروعیت-کارآمدی و دیوان‌سالاری است؛ حال آنکه گونه نخست، موجودیت خود را بر مدار غیررسمی‌گرایی و اولویت‌بخشی به کارآمدی تعریف می‌کند. اگرچه در متون انگلیسی، به واسطه شباهت‌های کارکردی و تحولات تاریخی، واژه «Organization» برای هر دو گونه استفاده می‌شود، اما در ساحت حقوق بین الملل، اطلاق عنوان «سازمان» دارای بار معنایی تعیینی است و دلالت بر نهادی با شخصیت حقوقی مستقل، سند مؤسس و ارکان مشخص دارد. از آنجا که نهادهای مورد بحث در این نوشتار، فاقد چنین صلاحت حقوقی بوده و ماهیتی مبتنی بر اشتغال‌های منعطف و پیچیده دارند، جهت پرهیز از خلط مبحث و حفظ دقت علمی، ضمن ارجاع به مفهوم اصلی «Informal Organization»، در برگردان فارسی، به جای عبارت «سازمان غیررسمی» از تعبیر «ساختار غیررسمی» استفاده شده است تا تمایز ماهوی، کارکردی و ساختاری این گونه نهادها با سازمان‌های رسمی در نظام حکمرانی جهانی محفوظ بماند.

در همین چارچوب، ساختارهای غیررسمی مختلف، ممکن است با عناوین متعدد از جمله: مجمع (Forum)، انجمن یا اتحادیه (Association)، کنفرانس (Conference)، گروه (Group)، کمیته (Committee) و دیگر عناوین شناخته شوند.



را برای تدبیر امور جهانی اتخاذ می‌کنند. برخلاف سازمان‌های رسمی، ساختارهای غیررسمی مقید به رویه‌های بوروکراتیک سفت و سخت نیستند و لذا می‌توانند با سرعت بیشتری به مسائل نوظهور پاسخ دهند. این نهادها همچنین امکان مشارکت موجودیت‌های غیردولتی و شرکت‌های فراملی را به منظور تدبیر امور فراهم کرده‌اند.

در پرتو این تحولات و ظهور ساختارهای غیررسمی، گزارش حاضر به دنبال پاسخ بدین پرسش است که نقش و جایگاه این ساختارها در حکمرانی جهانی چیست؟ در جست‌وجوی پاسخ بدین پرسش، گزارش پیش‌رو در دو بخش تنظیم گردیده است: بخش اول به مطالعه مبانی، تعاریف و کارکردهای این ساختارها و تحلیل تأثیر آنها بر حکمرانی جهانی می‌پردازد. در بخش دوم نیز به صورت مطالعه موردی به تأثیر پنج ساختار گروه ۷، گروه ۲۰، بریکس^۲، مجمع جهانی اقتصاد^۳ و کنفرانس اعضای کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد در رابطه با تغییر اقلیم (کاپ)^۴ بر حکمرانی جهانی پرداخته خواهد شد.

۲. ساختارهای غیررسمی؛ مبانی، تعریف و عملکرد

آنچه امروزه به عنوان ساختار غیررسمی از آن یاد می‌شود، پدیده‌ای است که از قرن گذشته، از لحاظ کمیت و کیفیت، همواره در حال رقابت با سازمان‌های رسمی بوده است. شایان ذکر است که ساختارهای بین‌المللی غیررسمی در پایان جنگ جهانی دوم تنها ۵ تا ۱۰ درصد از مجموع سهم نهادهای بین‌المللی را به خود اختصاص داده بودند؛ با این حال، به تدریج نرخ رشد آنها با شتاب فزاینده‌ای مواجه شد، در حالی که نرخ ظهور سازمان‌های بین‌المللی رسمی که تا دهه ۱۹۹۰ میلادی افزایشی بود، در مقایسه با همتایان غیررسمی خود کاهش یافت [۹]. «برآوردها نشان می‌دهد که تا سال ۲۰۰۵، ساختارهای غیررسمی حدود یک سوم کل نهادهای بین‌المللی فعال را تشکیل می‌داده‌اند» [۱۰].

اگرچه این نهادها، از منظر جنبه‌های بنیادی، ساختاری و کارکردی نسبت به همتایان خود دارای وجوه افتراق هستند، در عین حال، هدف غایی آنها سلب اعتبار از رقبای خود نیست. این دو دسته از نهادها در منظومه حکمرانی جهانی به موازات و در تعامل و همکاری با یکدیگر، به عنوان بسترهای مشارکت جهانی، در پی راهبری و جهت‌دهی این نظام، ایجاد هنجارها و قواعد، پاسخ‌گویی مؤثر به مسائل جهانی و مدیریت بحران‌هایی هستند که فائق آمدن بر آنها، در گرو همکاری و هماهنگی گسترده میان بازیگران این عرصه است.

شناخت ساختارهای غیررسمی و تبیین جایگاه آنها در نظام حکمرانی جهانی مستلزم تشریح چند امر اساسی است؛ مبنای ایجاد و تأسیس، چیستی و تفاوت میان آنها و سازمان‌های بین‌المللی رسمی و نهایتاً، نحوه عملکرد این نهادها در نظام حکمرانی جهانی و همکاری‌های بین‌المللی. از این‌رو در ادامه، ابتدا جهت تبیین جایگاه این سازمان‌ها، با نگرشی بنیادین، مبنای تأسیس ساختارهای غیررسمی و دلایل گذار به سوی غیررسمی‌گرایی و سپس، تعریف و عملکرد ساختارهای مذکور مورد بررسی قرار خواهد گرفت. چالش‌ها و موانع کارآمدی پیش‌روی هر ساختار غیررسمی با دیگری متفاوت است و طیف‌های مختلفی از علل را شامل می‌گردد. از این‌رو چالش‌ها و پیچیدگی‌های پیش‌روی این نهادها، در فصل دوم که متکفل مطالعه موردی چندی از نهادهای یاد شده است، به تفکیک هر نهاد مورد بحث قرار خواهد گرفت.

۲-۱. مبنای تأسیس ساختارهای غیررسمی

تطورات ساختاری در نظام بین‌الملل، همواره در مسیری از صیورت و تکامل قرار داشته است. این فرایند تاریخی از دوران پیشادولت-ملت

1. Group of 7 (G7)
2. Group of 20 (G20)
3. BRICS (Brazil-Russia-India-China-South Africa)
4. World Economic Forum (WEF)
5. Conference of the Parties (COP)

آغاز گردید و به عصر تثبیت دولت‌ها به عنوان تابعان انحصاری و کنشگران بلامنازع عرصه بین‌الملل منتهی شد. با گذر زمان و پدیداری ضرورت‌های کارکردی برای همکاری‌های پایدار، سازمان‌های بین‌المللی بین‌الدولی تکوین یافتند و متعاقباً با ورود نهادهای غیردولتی و ارتقای جایگاه فرد در حقوق بین‌الملل، دامنه بازیگران دچار تکثر گردید. در امتداد این زنجیره تکاملی، اکنون پارادایم نوظهوری از تعاملات در حال تثبیت است که در آن کنشگری جمعی بازیگران، فراتر از چارچوب‌های نهادی سنتی، در قالب سازوکارهای غیررسمی و منعطف تبلور یافته است.

در همین راستا، باید توجه داشت که تحولات، تنها مختص به قرون گذشته نبوده‌اند و جهان مدرن امروز نیز چنان که اشاره شد، دستخوش دگرگونی است. پس از پایان جنگ جهانی دوم و تأسیس سازمان ملل متحد، تمایل گسترده دولت‌ها به حل مسائل نظام بین‌الملل و رفع هر چه سریع‌تر مشکلات و نواقص موجود و نیز تلاش هر چه بیشتر جهت گره زدن سرنوشت خود در راستای فراهم آمدن شرایط زیست مسالمت‌آمیز و به دور از جنگ‌های ویرانگر در جامعه بین‌المللی، آنان را به سوی چارچوب‌های الزام‌آور و سخت حقوقی سوق داد. شاید ملاحظه آثار فاجعه‌بار دو جنگ بزرگ و مشاهده ناکامی پیشینیان در جلوگیری از وقوع مجدد نزاع جهانی، دولت‌ها را بر آن داشت که خود را ملزم به قواعد و هنجارهای چارچوب‌مند نمایند و هزینه‌های هر گونه نقضی را افزایش دهند. با این حال، به تدریج، تحمیل تعهدات متعدد، هزینه‌بر بودن و زمان‌بر بودن توافق، عدم وجود انعطاف در خصوص تغییرات آتی و اموری از این قبیل که از خواص چارچوب‌های حقوق سخت هستند، دولت‌ها را به سوی مجموعه‌ای از حقوق با عنوان حقوق نرم در بستر حقوق بین‌الملل متمایل ساخته است [۱۱]. حقوق نرم را می‌توان شکلی تازه از قانونگذاری بین‌المللی دانست که در معنای خاص خود از منظر حقوقی الزام‌آور نیست [۱۲].

یکی از نمودهای بارز این گرایش، کاهش ملموس نرخ انعقاد و تصویب معاهدات بین‌المللی است. برخلاف دهه‌های آغازین پس از تأسیس ملل متحد که دولت‌ها نسبت به تدوین و تصویب معاهدات الزام‌آور به‌ویژه در حوزه‌های کلیدی نظیر حقوق معاهدات، حقوق دریاهای، حقوق بشردوستانه و بسیاری از مسائل بین‌المللی دیگر، همت گمارده بودند، در دوران کنونی، این روند دچار رکود گردیده است. در تأیید این مدعا، پاولین^۱ و دیگران، با واکاوی داده‌های مجموعه معاهدات سازمان ملل، رکود حاکم بر فرایند معاهده‌سازی رسمی را به‌خوبی به تصویر کشیده‌اند. یافته‌های آنان حاکی از آن است که از دهه ۱۹۵۰ به این سو، شمار معاهدات چندجانبه جدید تودیع شده نزد دبیر کل سازمان ملل، در هر دهه از ثباتی نسبی برخوردار بوده و همواره رقمی حدود ۳۵ مورد را ثبت کرده است؛ به گونه‌ای که در نیم قرن منتهی به هزاره سوم، این شاخص هرگز از ۳۴ مورد پایین‌تر نیامده بود [۱۳]. با این حال، ثبات مذکور در دهه ۲۰۰۰ تا ۲۰۱۰ دستخوش تغییر گردید و بافتی چشمگیر به ۲۰ مورد تنزل یافت. عمق این رکود زمانی آشکارتر می‌شود که بدانیم در سال‌های ۲۰۱۱ تا ۲۰۱۳، جامعه جهانی شاهد تودیع حتی یک معاهده چندجانبه جدید نیز نبوده است [۱۳].

این تغییرات، بر مبنای تمایل از چارچوب سخت، به سوی چارچوب منعطف و نیز از فرایندهای پیچیده و زمان‌بر، به سمت بسترهایی با قابلیت اقدام سریع و مؤثر، امروزه در خصوص سازمان‌های بین‌المللی نیز رخ داده است. پررنگ شدن نقش و ارتقای جایگاه ساختارهای غیررسمی که از ویژگی‌های حکمرانی نرم، مبتنی بر مجموعه حقوق نرم برخوردار هستند و نیز رشد چشمگیر آنها، برخلاف همتایان رسمی خود، مؤید تحولات نوینی در عرصه جهانی است. به صورت خلاصه، مبنای چنین تغییراتی را می‌توان در پرتو گذار از مشروعیت - کارآمدی به سوی کارآمدی مشاهده نمود. مشروعیت و کارآمدی که جایگاه خود در بستر یک سازمان بین‌المللی رسمی را در پرتو شخصیت حقوقی سازمان به دست می‌آورند، هم‌اکنون، در بسیاری از موارد جای خود را به کارآمدی مبتنی بر مشارکت‌های آزادانه و عاری از الزامات حقوقی و پیچیدگی‌های بوروکراتیک در بستر ساختارهای غیررسمی داده‌اند. تبیین دقیق مبنای تغییر تمایل دولت‌ها از سازمان‌های بین‌المللی رسمی به سوی این نهادهای غیررسمی و پاسخ به پرسش چرایی تأسیس آنها توسط دولت‌ها، مستلزم بررسی مفاهیمی همچون شخصیت حقوقی، مشروعیت و کارآمدی است که در ادامه به صورت مختصر بدان‌ها پرداخته خواهد شد.



۱-۲-۱. شخصیت حقوقی

استمرار حیات مستقل و نیز توانایی انجام وظایف و دستیابی به اهداف تعیین شده توسط سازمان‌های بین‌المللی، یا به عبارت دقیق‌تر، سازمان‌های بین‌المللی رسمی، مستلزم برخورداری آنها از شخصیت حقوقی بین‌المللی است؛ البته شخصیتی نه به مانند شخصیت دولت‌ها ثابت و گسترده، بلکه به فراخور کارکردهای تعیین شده در سند مؤسس، برای هر سازمان، متغیر و محدود [۱۴]. مبنای این شخصیت حقوقی را نظر به اختلاف موجود میان حقوق دانان بین‌المللی، می‌توان در بستر سند مؤسس سازمان یا صرف موجودیت آن سازمان ملاحظه نمود [۱۵]. دیدگاه نخست که ریشه شخصیت حقوقی را در بستر سند مؤسس سازمان جست‌وجو می‌کند، آن را آیین‌نامه اراده اعضای مؤسس می‌داند که در حقیقت، عنصر اصلی اعطای شخصیت حقوقی است و در مقابل، دیدگاه دوم استدلال می‌کند که هرگاه یک سازمان بین‌المللی پا به عرصه حیات گذارد، ناگزیر از شخصیت حقوقی لازم برای انجام آن وظایف برخوردار خواهد شد [۱۵]. به هر تقدیر، آنچه در چارچوب نوشتار حاضر حائز اهمیت است، آن است که شخصیت حقوقی، فارغ از اهمیت پرداخت به مبنای آن، چنان که دیوان بین‌المللی دادگستری در رأی مشورتی «جبران خسارات وارده به کارکنان ملل متحد حین خدمت»^۱ به خوبی آن را روشن ساخته، منشأ برخورداری یک سازمان بین‌المللی از حقوق و تکالیفی است که صرفاً بر مبنای ضرورت کارکردی و محدود به گستره اهداف و اشتغالات محول شده به سازمان در سند مؤسس یا رویه بعدی قابل اکتساب هستند [۱۶]. دیوان در این رأی، با فراتر رفتن از متن صریح منشور، استدلال نمود که برای تحقق اهداف سازمان ملل در پرتو ضرورت کارکردی، این سازمان باید از اهلیت طرح دعوی بین‌المللی برخوردار باشد؛ اختیاری که صراحتاً در منشور ذکر نشده بود، اما برای انجام کارکردهای آن ضروری تشخیص داده شد [۱۶]. در واقع دیوان با این استدلال، دکترین اختیارات ضمنی را در حقوق سازمان‌های بین‌المللی تثبیت کرد که براساس آن، شخصیت حقوقی یک سازمان، تمام اختیارات لازم برای نیل به اهدافش را نیز دربرمی‌گیرد. هرچند، علی‌رغم پویایی در تفسیر گستره شخصیت حقوقی بر مبنای ضرورت کارکردی، این شخصیت، چنان که بیان شد، کماکان در بند اهداف و اشتغالات مربوط به سازمان است و قابلیت فراتر رفتن از آن حیطه را ندارد. برای مثال، ممکن است سازمان جهانی بهداشت از اختیارات متعددی در راستای تحقق اهداف وجودی خود برخوردار گردد که حتی به صراحت نیز بدان محول نشده است، اما این سازمان هرگز قادر نیست به مسائل اصیل مربوط به حقوق بشر دوستانه و اموری از قبیل تصمیم‌گیری در خصوص جنایات جنگی ورود نماید.

در نتیجه می‌توان اذعان داشت که سازمان‌های بین‌المللی رسمی که به واسطه معاهدات بین‌المللی الزام‌آور و با شخصیت حقوقی مستقل ایجاد می‌شوند و از حقوق و تکالیف و اختیارات صریح یا ضمنی برخوردار می‌گردند، بدون وجود شخصیت حقوقی، امکان اشتغال به فعالیت در عرصه بین‌المللی، تعامل مؤثر با سایر بازیگران و نهایتاً، تحقق اهداف خود را نخواهند داشت. در واقع، شخصیت حقوقی، پیش شرط وجودی برای اقدام مستقلانه در صحنه بین‌المللی و چارچوب حقوقی است که به سازمان اجازه می‌دهد تا به عنوان یک واحد منسجم و مستقل، فارغ از اراده‌های متغیر دولت‌های عضو، به حیات خود ادامه دهد.

بدین جهت، کارآمدی سازمان بین‌المللی رسمی که براساس کارکرد منطبق با اهداف تعیین شده برای آن سنجیده می‌شود، از رابطه‌ای انکارناپذیر با شخصیت حقوقی برخوردار است. کارآمدی یک سازمان بین‌المللی رسمی در گرو توانایی آن برای بسیج منابع، اجرای تصمیمات و تأثیرگذاری بر روندهای جهانی است و تمام این اقدامات، در خلأ حقوقی امکان‌پذیر نیست و به بستر شخصیت حقوقی نیاز دارد. علاوه بر این، نهاد دیگری به نام مشروعیت که به اقدامات سازمان در چارچوب شخصیت حقوقی اعتبار می‌بخشد نیز در همین راستا، ارتباط تنگاتنگی با این نهاد و نیز کارآمدی آن دارد. به بیان دقیق‌تر، شخصیت حقوقی برای سازمان‌های بین‌المللی رسمی، نهادی است که کارآمدی و مشروعیت در بستر آن معنا پیدا می‌کند؛ نهادی که بدون وجود آن، نه اقدامی برای سنجش کارآمدی وجود دارد و نه چارچوبی برای ارزیابی مشروعیت.

۲-۱-۲. مشروعیت - کارآمدی

مشروعیت و کارآمدی، دو عنصر وابسته و جدایی ناپذیر در چارچوب سازمان‌های بین‌المللی رسمی هستند که در پرتو شخصیت حقوقی سازمان متبلور می‌شوند. مشروعیت به یک معنا بر باورهای درون یک حوزه نفوذ معین یا باورهای مخاطبان خارج از آن حوزه، مبنی بر مناسب بودن اعمال اقتدار یک نهاد سیاسی دلالت دارد [۱۷]. برخی، از مشروعیت به عنوان باور یا اعتقادی نام می‌برند که در جامعه بین‌المللی تثبیت شده و مؤید موفقیت سازمان بین‌المللی و تصدیق راستی و درستی مسیر اعمال صلاحیت‌های آن است [۱۸]. در نگاهی کلی، می‌توان مشروعیت را به اعتقاد بر مناسب بودن اعمال یک سازمان، از بُعد کارآمدی و انطباق اشتغالات سازمان با اهداف آن و نیز ارزش‌هایی همچون حقوق بشر یا عملکرد دموکراتیک تعریف نمود. فرایند مشروعیت‌بخشی، نه تنها توسط اعتقاد دولت‌ها، بلکه به وسیله باورهای شهروندان، اندیشمندان و متخصصان مربوطه نیز صورت می‌پذیرد [۱۹].

مشروعیت، سبب تثبیت جایگاه یک سازمان به عنوان عرصه محوری و کانونی همکاری جهت حل مسائل و مشکلات جهانی می‌گردد؛ همچنین، موجب برخورداری سازمان از توانایی هرچه بیشتر و مؤثرتر جهت توسعه قواعد و هنجارهای نوین در نظام حکمرانی جهانی می‌شود [۱۷]. این امر، به وضوح ارتباط و وابستگی مشروعیت و کارآمدی را تأیید می‌نماید؛ بدین بیان که بدون وجود مشروعیت، اقدامات یک سازمان که در راستای تحقق اهداف آن صورت می‌گیرند، از نفوذ، تأثیر و اعتبار در نظام حکمرانی جهانی برخوردار نخواهند بود. در نقطه مقابل نیز، کارایی سازمان بین‌المللی رسمی، موجب دوام مشروعیت آن در طول حیات خود می‌گردد. براین اساس، چنان که یک سازمان نتواند اثبات نماید که عملکرد آن منطبق با اهداف، اصول و ارزش‌های پذیرفته شده است، دچار بحران مشروعیت می‌شود [۱۸]. البته، واضح است که دوام مشروعیت تنها مبتنی بر کارآمدی سازمان نیست، بلکه چنان که ملاحظه خواهد شد، به ارزش‌های هنجاری جامعه بین‌المللی همچون دموکراسی، حقوق بشر، برابری و مواردی از این قبیل نیز وابسته است و از این طریق مورد قضاوت ناظران، از جمله شهروندان جوامع قرار خواهد گرفت.

در تحلیلی دیگر از مشروعیت، می‌توان آن را در دو بعد بنیادین و مکمل بررسی کرد. فریتز شارپف^۱ این تفکیک را در قالب مشروعیت‌بخشی ورودی محور^۲ و مشروعیت‌بخشی خروجی محور^۳ در بستر یک نظام و حکومت دموکراتیک صورت‌بندی کرده است. به عقیده وی، مشروعیت ورودی، بر حکومت توسط مردم استوار است و از فرایندهای دموکراتیک مانند رضایت، نمایندگی و مشارکت و نیز انطباق با اراده اصیل اعضای یک جامعه نشئت می‌گیرد و در مقابل، مشروعیت خروجی، که همان حکومت برای مردم است، بر کارآمدی و ظرفیت حل مسئله یک نهاد و توانایی آن در تأمین رفاه عمومی متمرکز است [۱۹].

این چارچوب تحلیلی به شکل دقیقی بر مشروعیت در سازمان‌های بین‌المللی نیز قابل انطباق است. مشروعیت ورودی محور در این سازمان‌ها، به طور سنتی بر اساس رضایت و تراضی اعضای جامعه بین‌المللی و در رأس آن، دولت‌های حاکم، صورت می‌پذیرد. البته، مادامی که این نهادها عمدتاً نقش هماهنگ‌کننده داشته و اقتدار مستقیمی بر جوامع اعمال نمی‌کردند، مشروعیت مبتنی بر رضایت دولت‌ها برای توجیه عملکرد آنها کافی به نظر می‌رسید. با این حال، با افزایش چشمگیر قدرت و نفوذ سازمان‌های بین‌المللی رسمی و تبدیل شدن آنها به نهادهایی که تصمیماتشان مستقیماً بر زیست جمعی در نظام بین‌المللی اثرگذار است، می‌توان ادعان داشت که کانون ارزیابی مشروعیت نیز دچار دگرگونی شده است. در این میان، مشروعیت‌بخشی خروجی محور بر مبنای کارآمدی یک سازمان و توانایی آن برای مدیریت و حل مسائل و بحران‌ها متبلور می‌شود. این بعد از مشروعیت، کماکان به فرایندهای تصمیم‌گیری و مشارکت‌های اولیه مربوط نیست، بلکه نظر به نتایج و دستاوردهای ملموس دارد. این به معنای توانایی یک سازمان در پیشگیری و مقابله با بحران‌هایی همچون جنگ، کاهش نابرابری اقتصادی،

1. Fritz Wilhelm Scharpf

2. Input-Oriented Legitimization

3. Output-Oriented Legitimization



مدیریت تغییر اقلیم و به‌طور کلی، ایجاد الگوها و راه‌حل‌های مؤثر برای پاسخ‌گویی به معضلات و مشکلات نظام حکمرانی جهانی است. بنابراین، اقتدار روزافزون این سازمان‌ها صرفاً با استناد به رضایت اولیه دولت‌ها قابل توجیه نیست، بلکه به‌شکل فزاینده‌ای به عملکرد و توانایی آنها در تحقق اهداف مشترک جامعه بین‌المللی و نظام حکمرانی جهانی وابسته است. به موازات چرخش به سوی ارزیابی خروجی محور، این پرسش اساسی مطرح می‌گردد که آیا مشروعیت ورودی محور، به‌تنهایی، از توانایی توجیه اقتدار سازمان‌ها در غیاب نتایج ملموس و عادلانه برخوردار است یا خیر؟ در واقع، درک مدرن از مشروعیت سازمان‌های بین‌المللی بر یک رابطه پویا میان این دو بعد استوار است؛ جایی که وعده‌های نهفته در رضایت دولت‌ها (ورودی) باید از طریق عملکرد کارآمد و پاسخ‌گو (خروجی) به‌طور مداوم تأیید و بازتولید شود.

در تکمیل این تحلیل، می‌توان به رویکردی اشاره نمود که چارچوب ارزیابی مشروعیت را از دوگانگی سنتی فراتر می‌برد. از این منظر، با عنایت به تحولات جامعه بین‌المللی و تکرر بازیگران آن، مشروعیت دیگر صرفاً برآمده از مقبولیت نزد دولت‌ها (رویکرد رویه‌ای) یا کارآمدی صرف (رویکرد نتیجه‌گرایانه) نیست، بلکه علاوه بر این موارد، به میزان التزام به ارزش‌های جامعه جهانی پیوند خورده است [۲۰].

این نگاه، مشروعیت را فراتر از مفهومی دو بعدی، با معیارهای ارزشی نیز مورد سنجش قرار می‌دهد. براین اساس، مشروعیت یک سازمان بین‌المللی نه تنها به رضایت اعضا و کارآمدی آن، بلکه به میزان پایبندی به ارزش‌های بنیادینی چون دموکراسی، حقوق بشر، برابری و شفافیت در ساختار و عملکرد خود نیز وابسته است. چنین رویکردی با بازتعریف الگوی سنجش مشروعیت، تصریح می‌نماید که سازمان‌ها جهت دستیابی به این امر، ناگزیر از همسویی با ارزش‌های جهان شمول یاد شده هستند. در واقع، از آنجا که «جامعه مخاطبان حقوق بین‌الملل، امروزه بسیار متکثر شده و شامل تمام اعضای جامعه جهانی است، موضوعات، بنا بر میزان ابتنا بر ارزش‌های جامعه بین‌المللی از مواهب مشروعیت برخوردار می‌شوند» [۲۰].

در نتیجه، این نگرش، ابزاری تحلیلی و کارآمد فراهم می‌آورد که به واسطه آن می‌توان هم مشروعیت ورودی و هم مشروعیت خروجی را مورد قضاوت ارزشی قرار داد. برای مثال، دیگر صرف مشارکت دولت‌ها کافی نیست، بلکه باید پرسید آیا ساختار مشارکتی، خود دموکراتیک و عادلانه است؟ به همین ترتیب، صرف حل یک مسئله مشروعیت‌آور نیست، بلکه باید سنجید آیا راه‌حل اتخاذ شده با اصول حقوق بشر و عدالت سازگار بوده است یا خیر. در نتیجه، این معیار نوین، سازمان‌ها را وادار می‌کند تا به‌طور مداوم عملکرد خود را نه فقط در برابر دولت‌های عضو، بلکه در برابر وجدان جمعی جامعه جهانی توجیه کنند.

البته باید اذعان داشت که چنین قرائتی از مشروعیت، لزوماً با آموزه‌های کلاسیک و پوزیتیویستی حقوق بین‌الملل و به‌طور خاص، حقوق سازمان‌های بین‌المللی انطباق کامل ندارد؛ چراکه در رویکرد سنتی، مشروعیت یک سازمان، چنان‌که پیش از این نیز مورد بحث قرار گرفت، عمدتاً از مجرای انطباق عملکرد آن با سند مؤسس و حدود صلاحیت‌های اعطایی احرار می‌گردد. از این منظر، مفاهیمی نظیر دموکراسی، عدالت یا حقوق بشر فاقد جایگاه در این عرصه هستند. بدین ترتیب، مباحث یاد شده، از یک منظر، بیش از آنکه ماهیت حقوقی داشته باشند، در ساحت جامعه‌شناسی سیاسی و روابط بین‌الملل قابل طرح هستند. با وجود این، نمی‌توان انکار کرد که زیست‌بوم حقوق بین‌الملل معاصر، با گذار از پارادایم دولت‌محور و حرکت تدریجی به سوی «انسانی شدن»^۱، دستخوش دگردیسی عمیقی شده است و بدین سان، افراد بشر و ارزش‌های جهان شمول مرتبط با آنها، در حال تبدیل شدن به ذی‌نفعان غایی این نظام هستند [۲۱]. در چنین بستری، حتی اگر قواعد حقوق موضوعه، دلالت بر الزامات ارزشی نظیر ملاحظات حقوق بشری در ساختار سازمان‌های بین‌المللی نداشته و بر آنها تأکید نورزیده باشند، نظام ارزشی جامعه جهانی و بخشی از ادبیات دکترینال [۲۰]، ملاک‌های داوری را دگرگون ساخته‌اند.

۳-۱-۲. گذار به سوی کارآمدی

در حال حاضر، گفته می‌شود سازمان‌های بین‌المللی رسمی در دورانی قرار دارند که با بحران مشروعیت مواجه شده‌اند [۲۲]. به عبارت بهتر، این بحران که در بعد مشروعیت خروجی محور متبلور شده، پیامدهای مخرب و تأثیرات خود بر عملکرد سازمان‌های بین‌المللی رسمی را

جلوه‌گر ساخته است. مؤیدات بسیاری در عالم واقع، برای این مسئله وجود دارد. برای مثال، برنامه‌های تعدیل ساختاری نهادهایی چون بانک جهانی^۱، علی‌رغم اهداف اعلامی، در عمل به بهبود وضعیت فقیرترین اقشار جامعه منجر نشده و گاه نابرابری را تشدید کرده است. خروج بریتانیا از اتحادیه اروپا در پی رأی‌گیری داخلی، به‌عنوان یک «نه» بزرگ توسط شهروندان بریتانیایی به سلطه این سازمان بر بریتانیا تعبیر می‌شود. واکنش گسترده شهروندان در بسترهای مختلف نسبت به ناکارآمدی سازمان ملل متحد و به‌طور خاص، شورای امنیت، در جلوگیری از بحران‌های جهانی، سبب مواجهه بزرگ‌ترین بستر چندجانبه‌گرایی با بحران مشروعیت شده است. همچنین، عدم توجه دولت‌ها به اقدامات صورت گرفته توسط دیوان کیفری بین‌المللی، همچون قرار بازداشت وزیر جنگ و نخست‌وزیر فعلی رژیم اشغالگر قدس، خطاب به دولت‌های عضو، یکی دیگر از جلوه‌های بحران مشروعیت در سازمان‌های بین‌المللی است. تمامی این موارد، بیانگر آن هستند که این سازمان‌های بین‌المللی رسمی، نتوانسته‌اند باورها و اعتقادات بازیگران را با خود همراه ساخته و تبعیت آنان را کسب کند؛ در نتیجه قادر نیستند به‌نحو مطلوب و مقتضی در حوزه نفوذ معین شده، اعمال اقتدار نمایند.

در چنین شرایطی که یک نهاد بین‌المللی در تحقق کارکردهایی که فلسفه وجودی آن را تشکیل می‌دهند ناکام می‌ماند، ادعای آن برای حکمرانی تضعیف شده و مشروعیت آن دچار تزلزل می‌گردد [۲۳]. این بحران مشروعیت که ناشی از ناکارآمدی و فرسایش اقتدار سازمان‌های بین‌المللی رسمی است، به‌مثابه کاتالیزوری عمل می‌نماید که به چرخشی محسوس در الگوی همکاری‌های بین‌المللی دامن زده و انگیزه اصلی دولت‌ها برای تأسیس ساختارهای غیررسمی را فراهم آورده است. در واقع، دولت‌ها در واکنش به این بن‌بست، به تدریج تمایل بیشتری نسبت به ایجاد ساختارهایی نشان داده‌اند که از قیود حقوقی سخت و ساختاری نهادهای سنتی رها هستند؛ ساختارهایی که نه با شخصیت حقوقی مستقل و اسناد مؤسس پیچیده، بلکه با شاخصه‌هایی چون نشست‌های منظم مقامات عالی‌رتبه، انعطاف‌پذیری دستور کار، سرعت در تصمیم‌گیری و فقدان بوروکراسی‌های گسترده شناخته می‌شوند. جذابیت این نهادهای غیررسمی، ریشه در توانایی آن‌ها برای پاسخ‌گویی مستقیم به همان ناکارآمدی‌هایی دارد که مشروعیت سازمان‌های بین‌المللی کلاسیک را زیر سؤال برده است. این رویکرد جدید، صرفاً یک انتخاب تاکتیکی نیست، بلکه یک تغییر راهبردی در فهم و کنشگری در نظام حکمرانی جهانی به‌شمار می‌رود.

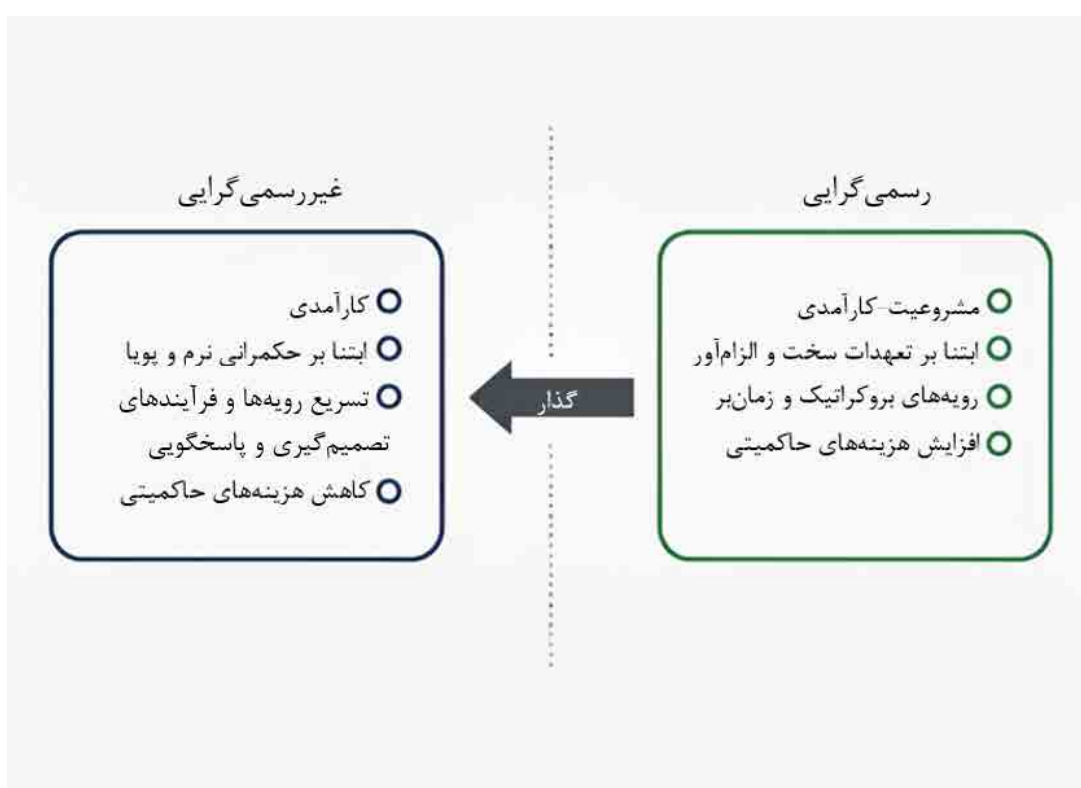
چالش‌های مرتبط با دستیابی به خروجی‌های مطلوب که گاه در ساختارهای رسمی و گسترده بروز می‌کند، در مقابل، جای خود را به کارآمدی و چابکی در تصمیم‌گیری می‌دهد که از ویژگی‌های چارچوب‌های همکاری غیررسمی است. در سازمان‌های بین‌المللی رسمی، به‌ویژه آنهایی که دارای عضویت جهانی یا بسیار گسترده هستند، لزوم دستیابی به اجماع یا اکثریت‌های کیفی در میان تعداد کثیری از بازیگران با منافع متعارض، می‌تواند به فرسایشی شدن فرایند تصمیم‌گیری منجر شود. این امر، پتانسیل آن را دارد که خروجی‌ها را به سمت راه‌حل‌های حداقلی سوق داده، باعث تأخیر در واکنش به تحولات فوری شده و یا موضوعات اساساً فنی را به عرصه‌ای برای چانه‌زنی‌های سیاسی بدل سازد. در نقطه مقابل، ساختارهای غیررسمی با محدود کردن دامنه مشارکت به گروه کوچک‌تری از بازیگران کلیدی، محیطی را برای مذاکرات صریح، متمرکز و نتیجه‌محور فراهم می‌آورند. این نهادها که بر پایه عمل‌گرایی استوارند، دولت‌های تأثیرگذار را قادر می‌سازند تا بدون الزام به طی تشریفات پیچیده و مواجهه با بن‌بست‌های سیاسی، به‌شکل مؤثرتری به بحران‌ها واکنش نشان دهند و سیاست‌های هماهنگ را به اجرا درآورند.

علاوه بر این، مسئله هزینه‌های حاکمیتی یکی دیگر از محرک‌های اصلی این گرایش به سمت سازوکارهای غیررسمی است. سازمان‌های بین‌المللی رسمی با تکیه بر معاهدات الزام‌آور، بخشی از حاکمیت و استقلال عمل دولت‌ها را محدود می‌کنند. در مقابل، ساختارهای غیررسمی با اتکا بر تعهدات سیاسی و آنچه در ادبیات حقوق بین‌الملل به‌عنوان حقوق نرم نامیده می‌شود، به دولت‌ها اجازه می‌دهند تا از مزایای همکاری بهره‌مند شوند، بدون آنکه استقلال حاکمیتی خود را به‌شکل رسمی واگذار کنند. تصمیمات در این چارچوب فاقد ضمانت اجرای حقوقی بوده و پایبندی به آنها بیش از هر چیز به اراده سیاسی، منافع مشترک و اعتبار بین‌المللی اعضا وابسته است. این انعطاف‌پذیری ذاتی به آنها

1. World Bank

امکان می‌دهد تا دستور کار خود را به سرعت با چالش‌های نوظهور تطبیق دهند، بدون آنکه نیازمند فرایندهای پیچیده و زمان‌بر اصلاح اسناد مؤسس باشند و بدین ترتیب، همکاری بین‌المللی را با اصل حفظ اقتدار حاکمیتی سازگار می‌نمایند. این بستر که حکمرانی نرم را ترویج می‌کند، به شکل‌گیری نوعی از همکاری می‌انجامد که در آن، اقدامات، نه از انطباق با قواعد حقوقی الزام‌آور، بلکه از توانایی بازیگران برای دستیابی به تفاهم و همگرایی در موضوعات خاص نشئت می‌گیرد. در این مدل، اقدامات عمل‌گرایانه جایگزین فرایندهای حقوقی پیچیده می‌شود و به دولت‌ها اجازه می‌دهد تا بدون ایجاد تعهدات دائمی، به راه‌حل‌های سریع، پویا و انطباق‌پذیر برای چالش‌های مشترک دست یابند (شکل ۱).

شکل ۱. گذار پارادایم حکمرانی جهانی؛ گذار از نهادهای رسمی به ساختارهای غیررسمی



مأخذ: یافته‌های پژوهش.

با این همه، اگرچه کارآمدی و انعطاف‌پذیری حاصل از غیررسمی‌گرایی از مزایای برجسته آن به‌شمار می‌رود، این رویکرد هزینه قابل توجهی نیز در پی دارد که همانا امکان ترویج نابرابری و تسهیل تصمیم‌گیری به نفع بازیگران قدرتمند است. در غیاب ساختارهای حقوقی و رویه‌های شفاف، سازوکارهای غیررسمی عملاً عرصه را برای اعمال نفوذ مبتنی بر قدرت باز می‌گذارند؛ جایی که دسترسی برتر، اطلاعات بیشتر و توان چانه‌زنی بالاتر، نتیجه را تعیین می‌کند. در این راستا، استون^۱ با بررسی بستر حکمرانی در نهادهای بین‌المللی، ملاحظه نموده است که برخی رویه‌ها و قواعد غیررسمی، حتی در سازمان‌های بین‌المللی رسمی همچون صندوق بین‌المللی پول^۲ نیز وجود داشته و گاه سبب برتری اهداف و منافع یک عضو صاحب قدرت برای اعمال کنترل و نفوذ قاطعانه در آن سازمان می‌شوند [۲۴]. اعمال نفوذ آمریکا در بانک توسعه

1. Randall Stone

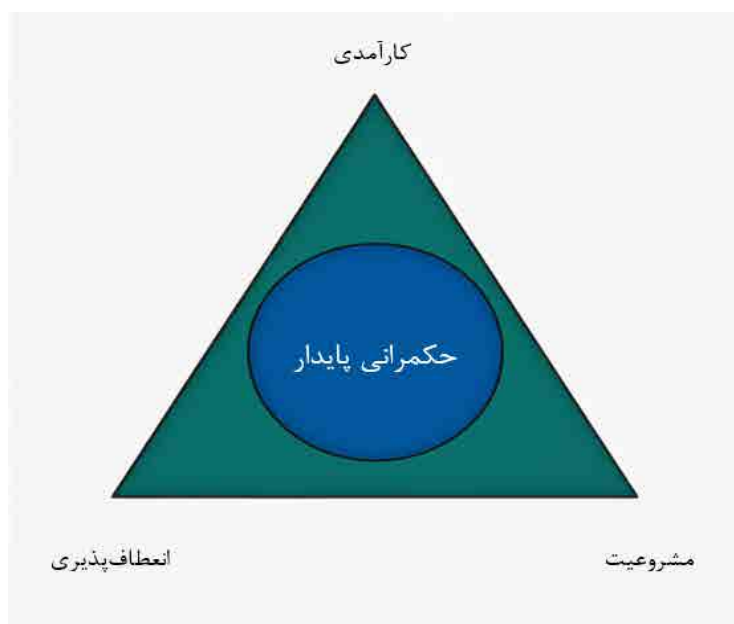
2. International Monetary Fund (IMF)

بین آمریکایی و بانک بین‌المللی ترمیم و توسعه برای جلوگیری از اعطای وام به نیکاراگوئه که توسط دولت اخیر مورد ادعا قرار گرفت [۲۵]، مؤیدی بر تأثیرات رویه‌های غیررسمی بر عملکرد نهادهای بین‌المللی است. چنین پیامدهایی در بستر ساختارهای غیررسمی که از اساس و بنیان مبتنی بر غیررسمی‌گرایی هستند، به وضوح قابلیت بروز و ظهور بیشتری داشته و می‌توانند به اتخاذ تصمیمات و رویکردهای ناعادلانه و نابرابر در مقیاس گسترده‌تری منجر شوند.

علاوه بر این، فقدان شخصیت حقوقی در ساختارهای غیررسمی، مشکلات متعددی را به وجود می‌آورد. وجود این شخصیت برای سازمان‌های بین‌المللی رسمی، علت اصلی و عامل تعیین‌کننده برای طرح مسئولیت یک سازمان در قبال اعمال متخلفانه بین‌المللی است. چنان که «پیش‌نویس مواد مسئولیت سازمان‌های بین‌المللی»^۱ مقرر داشته است، سازمان‌های بین‌المللی در قبال اعمال قابل انتسابی که مشتمل بر نقض تعهدات آنهاست، دارای مسئولیت بین‌المللی هستند [۲۶]. گذار از شخصیت حقوقی و مشروعیت - کارآمدی، به سوی کارآمدی در بستر غیررسمی‌گرایی، خطر افزایش امکان اتخاذ تصمیمات متخلفانه و نتیجتاً نقض تعهدات حقوقی اعضای یک ساختار غیررسمی را بالا می‌برد. براین اساس، اعضای حاضر در چارچوب چنین نهادی، به دلیل عدم برخورداری از شخصیت حقوقی، به این قابلیت دست می‌یابند که از ظرفیت‌های این نهاد بدون آنکه مسئولیتی متوجه سازمان مطلوب آنها یا حتی خود آنها شود، به مثابه چتر و پوششی برای اعمال متخلفانه خود استفاده نمایند.

همچنین، صرف اتکا بر غیررسمی‌گرایی و فقدان سازوکارهای الزام‌آور در چارچوب این نهادها، ممکن است به مرور زمان، بر عدم پایداری اعضا نسبت به تعهدات مبتنی بر حقوق نرم اثر گذارد و منجر به سستی و کاستی در خلق الگوها و هنجارها در نظام حکمرانی جهانی گردد. بدین سان، نمی‌توان با قاطعیت ادعا نمود که چابکی و عمل‌گرایی یا به عبارت بهتر کارآمدی صرف در ساختارهای غیررسمی، از توانایی تقابل با دوگانه مشروعیت - کارآمدی در سازمان‌های رسمی برخوردار است و از این طریق همواره منجر به اتخاذ تدابیر و تصمیمات بهتر و مناسب‌تر می‌شود. به هر تقدیر، پس از ملاحظه دلایل گذار به سوی غیررسمی‌گرایی و مشاهده چالش‌های آن، لازم است تأکید شود که ظهور این نهادهای غیررسمی لزوماً به معنای پایان کار سازمان‌های بین‌المللی رسمی نیست. این دو الگو در بسیاری از موارد نافی یکدیگر نبوده، بلکه در یک نظام حکمرانی جهانی چندلایه و پیچیده، به صورت مکمل عمل می‌کنند. در نتیجه، تمایل به سوی غیررسمی‌گرایی، به موازات آنکه حاکی از مواجهه سازمان‌های بین‌المللی رسمی با بحران مشروعیت و ناکارآمدی است، تلاشی هوشمندانه برای ایجاد فضای همکاری مؤثر میان رویه نهادهای رسمی و غیررسمی در نظام حکمرانی جهانی تلقی می‌شود. در حقیقت این تعامل را می‌توان جلوه‌ای از تلاش برای پاسخ‌گویی به خلأها و مشکلات هر دو دسته از نهادهای مذکور دانست که سبب جبران کاستی‌ها و هم‌افزایی هر چه بیشتر در راهبری حکمرانی جهانی و جهت‌دهی به الگوها و ساختارهای این نظام می‌گردد (شکل ۲).

شکل ۲. مدل مفهومی حکمرانی پایدار؛ تقاطع کارآمدی، مشروعیت و انعطاف پذیری



مأخذ: همان.

۲-۲. تعریف ساختارهای غیررسمی

ارائه تعریف از یک امر یا یک پدیده، گاهی مبتنی بر یک بیان کلی امکان پذیر نیست. در چنین شرایطی تبیین مفهوم، مستلزم اتکای بر لوازم و ویژگی‌های امر مورد تعریف و قیاس آن با امری مشابه است. تعریف ساختارهای غیررسمی به دلیل پیچیدگی ساختاری و ماهوی این نهادها و نیز پویایی آنها در عرصه بین‌المللی، از جمله اموری است که مشمول این موضوع قرار می‌گیرد. از این رو، مفهوم ساختار غیررسمی، در ضمن تبیین مفهوم سازمان بین‌المللی رسمی، تشریح ویژگی‌ها و مؤلفه‌های اساسی ساختارهای غیررسمی و استخراج وجوه شباهت و افتراق آن دو، روشن خواهد گشت. با این همه، نمی‌توان ادعا نمود که تعریف ارائه شده از هر منظر جامع، کامل و مورد اتفاق خواهد بود؛ چنان که حقوق دانان بین‌المللی، در خصوص تعاریف ارائه شده از سازمان‌های بین‌المللی اذعان داشته‌اند که تعریف واحد و متفق برای آن وجود ندارد و برخی نیز این امر را دشوار خوانده و این دشواری را به ماهیت پویا و تغییرپذیر این نهادها نسبت داده‌اند [۱۴، ۱۵، ۲۷].

۲-۲-۱. مفهوم سازمان بین‌المللی رسمی

از منظر حقوق بین‌الملل، سازمان بین‌المللی «تجمع ارادی دولتهاست که با توافقی بین‌المللی ایجاد و با ارکان دائمی، خاص و مستقل خود و همچنین قدرت تصمیم‌گیری منفک از اعضایش برای حفظ منافع مشترک با آنها فعالیت می‌کند» [۱۴].^۱ همچنین گفته شده است که سازمان‌های بین‌المللی اشکالی از همکاری هستند که براساس توافق‌نامه‌ای بین‌المللی و طبق حقوق بین‌الملل ایجاد می‌گردند و حداقل دارای یک ارگان مستقل از اعضا هستند [۲۸]. کمیسیون حقوق بین‌الملل بیان داشته است که «سازمان بین‌المللی عبارت است از سازمانی که به وسیله یک معاهده یا سندی دیگر که تحت شمول حقوق بین‌الملل است تأسیس گردیده و دارای شخصیت حقوقی مختص به خود باشد» [۲۹].

۱. گفتنی است تعریف استفاده شده در منبع مورد استناد، تعریف ارائه شده توسط نگارنده نیست، بلکه مستند به منبعی دیگر، در متن بیان شده است؛ با این حال به دلیل عدم دسترسی به کتاب منبع اصلی، منبع واسط در اینجا مورد استناد قرار گرفته است.

تعاریف فوق، علی‌رغم تشتت در نحوه بیان، دربردارنده مؤلفه‌های اساسی ماهیت سازمان‌های بین‌المللی هستند. نخست، سازمان‌های بین‌المللی، چنان‌که از نام آنها هویداست، نهادهایی هستند که توسط دولت‌ها تأسیس می‌گردند. این سازمان‌ها همچنین طبق یک سند بین‌المللی و بر مبنای حقوق بین‌الملل ایجاد می‌شوند. این امر بدان معناست که دولت‌های مایل به عضویت در سازمان، از ابتدا خود را مهيای پذیرش تعهدات الزام‌آور نموده‌اند؛ بنابراین، مقصود از سازمان بین‌المللی از منظر حقوق بین‌الملل، چارچوبی از همکاری است که موجب تحمیل تعهد و الزامات حقوقی نسبت به اعضای خود می‌گردد. عنصر مهم دیگر، به‌عنوان نقطه اشتراک تعاریف مزبور، برخورداری سازمان از استقلال نسبی از اعضاست که در قالب یک ارگان مستقل و به‌وسیله تفویض اختیارات و قدرت تصمیم‌گیری مجزا، متبلور می‌شود. چنین سازمانی به‌واسطه سند مؤسس خود، از شخصیت حقوقی مستقل از اعضا برخوردار گشته و در بدو تأسیس، به‌عنوان یک تابع فعال حقوق بین‌الملل، به موازات شخصیت‌های اصلی نظام بین‌المللی یعنی دولت‌ها، متولد می‌شود و از برخی حقوق، مزایا، مصونیت‌ها و مجموعه‌ای از تکالیف برخوردار می‌گردد.

هدف محققان حقوق بین‌الملل از طرح تعابیر پیش‌گفته، تبیین مفهوم سازمان بین‌المللی در بستر حقوق سازمان‌های بین‌المللی در معنایی عام است و بر همین مبنا، ردی از عبارات تمایزدهنده همچون «سازمان رسمی» یا «ساختار غیررسمی» در میان کلمات آنها یافت نمی‌شود، اما به‌نظر می‌رسد که در واقع اشاره به معنایی خاص دارد که از قابلیت انتساب به ساختارهای غیررسمی برخوردار نبوده و تنها دربرگیرنده سازمان‌های بین‌المللی رسمی است. به‌عبارتی دیگر، رسالت حقوق بین‌الملل ایجاب می‌نماید که در چارچوب تعیین وظایف و نقشی که برای تابع فعال کلاسیک برای آن تعریف شده است گام بردارد. این تابع همانا موجودیتی است که از شخصیت حقوقی بین‌المللی و به‌تبع آن از حقوق، تکالیف و تعهداتی در بستر حقوق بین‌الملل برخوردار باشد؛ امری که تنها در قامت دولت یا سازمان بین‌المللی رسمی می‌گنجد. بدین جهت، می‌توان اذعان داشت که اگرچه تعاریف فوق‌الذکر، به‌خوبی بیانگر ماهیت سازمان‌های بین‌المللی رسمی و تبیین‌کننده مؤلفه‌ها و ویژگی‌های ماهوی آنها هستند، شامل ساختارهای بین‌المللی غیررسمی نمی‌شوند؛ چراکه ماهیتاً خارج از دایره شمول حقوق بین‌الملل قرار دارند و بر همین اساس، تعریف آنها در دستور کار این شاخه از حقوق قرار ندارد.^۱

باوجود این، واقعیات جامعه بین‌المللی در راستای گذار از رسمیت‌گرایی به‌سوی گرایش بیشتر به ساختارهای بین‌المللی غیررسمی، شتاب فزاینده تمایل دولت‌ها به این نهادها، کارآمدی و قابلیت پاسخ‌گویی منعطف‌تر و سریع‌تر نسبت به سازمان‌های رسمی که همگی سبب ارتقای جایگاه ساختارهای غیررسمی در جامعه بین‌المللی و نظام حکمرانی جهانی گشته‌اند، نادیده‌انگاشتن نقش اساسی این نهادها در عرصه جهانی و نظام همکاری‌های بین‌المللی را ناممکن نموده است؛ تا آنجا که می‌توان این ساختارهای غیررسمی را به‌عنوان بدیل سازمان‌های بین‌المللی رسمی و قسمی خاص از مفهوم عام سازمان‌های بین‌المللی قرار داد.

۲-۲-۲. مفهوم ساختار غیررسمی، وجوه شباهت و افتراق

وجه شباهت این دو دسته از سازمان‌ها آن است که آنها «در اساس، انجمن‌های عمومی بین‌دولتی هستند که با انجمن‌های خصوصی، مانند شرکت‌های چندملیتی و سازمان‌های غیردولتی، بسیار متفاوت‌اند» [۹]. اما در نقطه مقابل، ساختارهای غیررسمی براساس یک معاهده و موافقت‌نامه بین‌المللی الزام‌آور تحت رژیم حقوقی حقوق بین‌الملل ایجاد نمی‌شوند. وابولاس^۲ و اسنیدال^۳، ساختار غیررسمی را مبتنی بر انتظارات مشترک صریح در خصوص اهداف می‌دانند، نه توافقی رسمی [۳۰]. به‌بیان دیگر، آنچه سبب ایجاد یک ساختار بین‌المللی غیررسمی می‌گردد، نه معاهده‌ای الزام‌آور، بلکه همگرایی و اشتراک اعضا در خصوص منافع و اهدافی است که در بستر یک نهاد، سعی در تحقق آنها دارند. شاید بتوان این تفاوت را به‌عنوان مهم‌ترین وجه فارق میان دو سازمان نام برد. در بستر یک سازمان بین‌المللی رسمی، چنان‌که پیش‌تر نیز

۱. اگرچه ساختارهای غیررسمی به‌دلیل عدم برخورداری از شخصیت حقوقی، موضوع حقوق و تکالیف قرار نمی‌گیرند و بر همین اساس ذیل چتر حقوق سازمان‌های بین‌المللی قرار نمی‌گیرند، این امر بدان معنا نیست که اعضای آنها حق خواهند داشت از این نهادها به‌مثابه پوششی جهت ارتکاب تخلف و انحراف از موازین و قواعد حقوق بین‌الملل استفاده نموده و خود را از هرگونه مسئولیت نسبت به تخطی از قواعد حقوق بین‌الملل مبرا سازند. اگرچه متأسفانه امکان عملی وقوع این امر، چنان‌که مورد اشاره قرار گرفت، وجود دارد.

2. Felicity Vabulas

3. Duncan Snidal



اشاره شد، اعضا خود را ملزم به تعهدات حقوقی می‌نمایند؛ در مقابل، اعضای ساختارهای غیررسمی از ابتدای شکل‌گیری، در معرض تحمیل الزامات و تکالیف متعدد ناشی از یک چارچوب حقوقی نیستند. ساختارهای غیررسمی، همچنین از سطح نهادینگی محدودتری نسبت به سازمان‌های رسمی برخوردارند که این امر در قالب وجود دبیرخانه، مقر دائمی و کارکنان متجلی می‌شود [۹]. محدودیت دیگر، به‌عنوان مکمل مورد پیشین، مربوط به گستره اختیارات تفویض شده به یک ساختار غیررسمی است؛ بدین معنا که اعضای این نهادها، برخلاف همتایان رسمی‌شان، تمایلی به تفویض اختیارات به صورت کامل و یا گسترده ندارند، اگرچه برخی مشاهده نموده‌اند که در بعضی موارد، اعضای آنها به‌سوی افزایش تفویض اختیارات گرویده‌اند [۳۱].

منتج از ویژگی‌های مذکور، ساختار غیررسمی را می‌توان به نهادی تعریف نمود که براساس توافق، همگرایی و مشارکت بازیگران دولتی یا غیردولتی، به‌دور از چارچوب‌های حقوقی الزام‌آور، با سطح نهادینگی و اختیارات محدود و بدون برخورداری از شخصیت حقوقی مستقل از اعضا، به‌عنوان بستری برای همکاری‌های بین‌الدولی و راهبری، جهت‌دهی و حتی ایجاد هنجارها و الگوها در نظام حکمرانی جهانی، مدیریت بحران‌ها و ارائه پاسخ مؤثر به مسائل و مشکلات این عرصه از طریق مشارکت منعطف ایجاد می‌گردد.

۳-۲. عملکرد ساختارهای غیررسمی

در خصوص عملکرد ساختارهای غیررسمی، برخی مفهومی تحت‌عنوان «ارکستراسیون»^۱ را مطرح نموده‌اند. این مفهوم با دلالت بر رابطه‌ای عمیق میان سازمان‌های بین‌المللی رسمی و ساختارهای غیررسمی، از طریق حکمرانی غیررسمی (نرم) غیرمستقیم، به‌وسیله اتکا بر واسطه‌ها نمود پیدا می‌کند [۳۲]. این شیوه حکمرانی که به‌دلیل ساختاریافتگی و نهادینگی محدود نهادهای مورد بحث شکل گرفته است، آنها را به‌سوی مدیریت غیرمستقیم امور مربوط به حکمرانی جهانی و تکیه بر سایر نهادها، جهت‌دستیابی به اهداف خود سوق داده است؛ بدین معنا که ساختارهای غیررسمی، به‌پشتوانه سازمانی دیگر و استفاده از تخصص، جایگاه ویژه، موقعیت، نفوذ و حتی به‌دلیل مشروعیت آن در موارد نیاز، اقدام به عملی نمودن اهداف خود می‌نمایند [۳۲].

چنان‌که در بخش مربوط به گروه ۲۰ ملاحظه خواهد شد، تکیه بر سازمان‌های دیگر توسط ساختارهای غیررسمی و شیوه حکمرانی غیرمستقیم، امری انکارناپذیر است. باوجود این، نمی‌توان عملکرد ساختارهای غیررسمی در بستر حکمرانی جهانی را به حکمرانی نرم غیرمستقیم خلاصه نمود. یک ساختار غیررسمی توانایی آن را دارد که نه تنها در حوزه حکمرانی نرم، بلکه در بستر حکمرانی سخت نیز ایفای نقش مستقیم نماید و به ایجاد یک هنجار سخت و یا حتی ساختار رسمی اقدام نماید. بهترین نمونه برای بررسی، مورد مربوط به بریکس است. این ساختار غیررسمی، نه تنها در بستر حکمرانی جهانی، با تأکید بر همکاری‌های انعطاف‌پذیر و گفت‌وگو محور، به‌جای تمرکز بر هنجارسازی سخت، ایفای نقش می‌نماید، بلکه به‌صورت مستقیم نیز به ایجاد ساختاری رسمی، با عنوان بانک توسعه نوین، اهتمام ورزیده است. این بانک که یک نهاد بین‌المللی دارای سند مؤسس و شخصیت حقوقی است، بستر ایجاد و تحمیل تعهدات الزام‌آور است و خود، یک سازمان بین‌المللی رسمی تلقی می‌گردد. اگرچه در بستر بریکس، الزامی به عضویت در بانک وجود ندارد و از این جهت، این نهاد انعطاف‌پذیری مبتنی بر حکمرانی نرم خود را حفظ نموده است، باوجود این، اقدام به تأسیس یک ساختار بین‌المللی رسمی و عملی نمودن آن، اقدامی است که بر حکمرانی مستقیم این نهاد در عرصه حکمرانی جهانی دلالت دارد.

علاوه بر این، لازم است بیان شود که اگرچه مفهوم «ارکستراسیون» بر رابطه میان سازمان‌های رسمی و ساختارهای غیررسمی تأکید می‌نماید، چنان‌که ملاحظه خواهد شد، منحصر در اتکای به واسطه‌های رسمی نیست، بلکه استفاده از تخصص و تکیه بر واسطه‌هایی که خود به‌عنوان نهادهای غیررسمی بین‌المللی شناخته می‌شوند نیز شامل می‌شود. بااین حال، نمی‌توان انکار نمود که ساختارهای غیررسمی در برخی از موارد با استفاده از نهادهای رسمی، اقدام به پیشبرد اهداف خود در نظام حکمرانی جهانی می‌نمایند. بنابراین، شاید نتوان به‌صراحت اذعان داشت که سازمان‌های بین‌المللی رسمی به‌صورت کامل با بحران مشروعیت مواجه شده، کارآمدی خود را از دست داده‌اند و گذار مطلق نسبت به آنها رخ داده است.

۳. مطالعه موردی



پس از شناخت مبانی تأسیس ساختارهای غیررسمی، چستی، ویژگی‌ها و عملکرد آنها و نیز تبیین جایگاه و ضرورت وجود این نهادها در نظام حکمرانی جهانی، لازم است تعدادی از مهم‌ترین ساختارهای غیررسمی از حیث کارکردی و شیوه حکمرانی، در کنار چالش‌ها و موانع پیش‌روی هریک مورد بررسی قرار گیرند تا اهمیت ساختارهای رقیب سازمان‌های رسمی در ترازوی عمل سنجیده شود.

۳-۱. گروه ۷

در بررسی روند شکل‌گیری و تکامل ساختارهای غیررسمی در نظام حکمرانی جهانی، گروه ۷ منزلتی فراتر از یک ائتلاف صرفاً اقتصادی دارد و باید آن را نقطه عزیمت و سرچشمه اشاعه پارادایم نهادگرایی غیررسمی نوین در دوران متأخر قلمداد نمود. در شرایطی که معماری نهادی برآمده از نظم پس از جنگ جهانی دوم، بر محوریت سازمان‌های رسمی با ساختارهای حقوقی سخت و پیچیدگی‌های اجرایی استوار بود، ظهور گروه ۷ با رویکردی کارکردگرایانه و غیررسمی، جهت جبران کاستی‌های عملیاتی آن نهادها در مدیریت بحران‌های نوظهور جلوه نمود [۱۰]. این نهاد با عبور از تشریفات مرسوم و مبتنی بر همگرایی راهبردی قدرت‌های بزرگ [۳۳]، نشان داد که چگونه انسجام درون‌گروهی و سازوکارهای منعطف، حتی بدون درگیر شدن در فرایندهای پیچیده تصمیم‌گیری، بر افزایش کارآمدی تأثیرگذاری دارد [۱۰]. این شیوه حکمرانی در قالب یک ساختار بین‌المللی غیررسمی، بعدها به عنوان الگوی مرجع، زمینه را برای تکثیر نهادگرایی غیررسمی در قالب نهادهای دیگری همچون گروه ۲۰ و بریکس هموار ساخت [۱۰]. از این رو، بررسی نهاد مزبور به عنوان ریشه و بنیان‌گذار نهادگرایی غیررسمی، اجتناب‌ناپذیر خواهد بود.

۳-۱-۱. مبانی شکل‌گیری و تأسیس

نقطه آغازین شکل‌گیری این نهاد را باید در تلاطم‌های اقتصادی اوایل دهه ۱۹۷۰ و ناکارآمدی ساختارهای رسمی آن زمان در مهار بحران‌ها جست‌وجو کرد. شکل‌گیری بحران در چارچوب نظام برتون وودز در سال ۱۹۷۱ و متعاقب آن، شوک نفتی سال ۱۹۷۳، ضرورت ایجاد بستری برای هماهنگی مستقیم و اضطراری میان قدرت‌های صنعتی غرب را اجتناب‌ناپذیر ساخت [۳۴]. در این راستا، هسته اولیه همکاری‌ها در سال ۱۹۷۳ با گردهمایی وزرای دارایی چهار کشور آمریکا، انگلستان، فرانسه و آلمان، در چارچوب جلساتی غیررسمی در کاخ سفید شکل گرفت؛ نشستی که به دلیل محل برگزاری آن در کتابخانه کاخ سفید، به «گروه کتابخانه»^۱ شهرت یافت [۳۵].

با تداوم بی‌ثباتی‌ها و احساس نیاز به تصمیم‌گیری در بالاترین سطوح اجرایی و با آگاهی نسبت به حساسیت و اهمیت موضوعات مالی، رهبران وقت فرانسه و آلمان، در صدد ارتقای سطح مذاکرات از وزرا به سران دولت‌ها برآمدند [۳۶]. در نهایت، نخستین اجلاس سران در سال ۱۹۷۵ با حضور ۶ قدرت صنعتی پیشرو، یعنی آمریکا، انگلیس، فرانسه، آلمان غربی، ایتالیا و ژاپن برگزار گردید و الحاق کانادا به این جمع در ادامه، ترکیب گروه ۷ را کامل نمود [۳۷]. نقطه عطف در تکامل ساختاری این نهاد، همگرایی تدریجی با فدراسیون روسیه بود که از سال ۱۹۹۴ در قالب مشارکت سیاسی آغاز و در سال ۱۹۹۷ با عضویت کامل آن دولت و تغییر عنوان به «گروه ۸»^۲ تثبیت گردید؛ هرچند این آرایش جدید دیری نپایید و در مارس ۲۰۱۴، در واکنش به الحاق شبه‌جزیره کریمه، عضویت روسیه با اجماع سایرین به حالت تعلیق درآمد و بدین ترتیب، ضمن پایان بخشیدن به حیات «گروه ۸»، ساختار نهاد مجدداً به قالب اصیل «گروه ۷» بازگشت [۳۷].

۳-۱-۲. ویژگی‌ها، شیوه حکمرانی و عملکرد

گروه ۷ برخلاف سازمان‌های بین‌المللی رسمی که موجودیت خود را با اسناد تأسیس، شخصیت حقوقی مستقل، دبیرخانه دائمی، تشکیلات

1. Library Group
2. Group of 8



دیوان سالارانه گسترده و پیچیده و بودجه مصوب گره زده‌اند، بر ماهیتی کاملاً منعطف و بر الگوی حکمرانی باشگاهی و مبتنی بر همسویی منافع استوار گردیده است و انسجام و قوام خود را از نوعی همگرایی دیپلماتیک و پیوندهای سیاسی اخذ می‌نماید [۱۰]. نهاد مزبور که به‌عنوان باشگاهی از قدرت‌های اقتصادی و کشورهای همسو مورد توصیف قرار گرفته [۳۸]، در بنیان خود بر بهره‌گیری از غیررسمی‌گرایی به‌عنوان ابزاری راهبردی جهت تسریع در همکاری‌ها و هماهنگی‌های کلان‌سیاستی استوار گردیده است [۳۹]. بدین‌سان، تعاملات و تصمیم‌سازی در این گروه، نه از طریق سازوکارهای حقوقی الزام‌آور، بلکه به‌واسطه همکاری و همبستگی گروهی و در قالب حقوق نرم متبلور می‌شود [۳۹]. هسته اولیه و نقطه ثقل این ائتلاف، هرچند بر مدیریت کلان اقتصادی، تنظیم نرخ ارز و بسترسازی برای تجارت آزاد استوار بود، اما به تدریج دایره نفوذ و مداخله آن به طیف وسیعی از چالش‌های فرامرزی، اعم از امنیت و مبارزه با تروریسم، تغییر اقلیم، توسعه پایدار و سایر عرصه‌های حکمرانی جهانی تسری یافته است [۳۹]. این گروه، به اعتقاد برخی با تثبیت جایگاه خود در مقام یک نهاد راهبری، کارکردی دوجبه‌ی را به نمایش گذارده است؛ به گونه‌ای که از یک سو با انسجام‌بخشی به بلوک غرب، مانع از بروز اصطکاک‌های تجاری و سیاسی میان اعضا می‌شود و از سوی دیگر، از طریق برون‌سپاری مأموریت‌های خود به سایر نهادهای بین‌المللی هنجارها و استانداردهای مطلوب خویش را در لایه‌های فنی و عملیاتی نظام حکمرانی جهانی تزریق می‌نماید [۳۹، ۴۰].

واکاوی سازوکارهای عملیاتی گروه ۷، نمایانگر آن است که تداوم نفوذ و کارایی این نهاد در نبود ساختارهای رسمی، بر زنجیره‌ای به هم پیوسته از ارکان اجرایی استوار است. در حلقه نخست این زنجیره، سنت دیرینه برگزاری نشست‌های متعدد وزرا در فواصل میان اجلاس‌های سران قرار دارد که اگرچه با محوریت نشست وزرای دارایی و امور خارجه شکل گرفت، با شمولیت تدریجی حوزه‌هایی نظیر محیط زیست از سال ۱۹۹۴ و اشتغال از سال ۱۹۹۶، دامنه‌ای چنان وسیع یافت که در ادواری همچون اجلاس سال ۲۰۱۷، به برگزاری نشست‌های تخصصی در سیزده حوزه از جمله انرژی، فرهنگ، بهداشت، کشاورزی و حوزه‌های مختلف دیگر انجامید [۳۹، ۴۱]. به موازات این روند، نمایندگان شخصی سران، موسوم به «شرپاها»^۱ به‌عنوان معماران توافقات، مسئولیت هدایت مذاکرات و تدوین پیش‌نویس بیانیه‌های پایانی را عهده‌دار هستند [۴۲]. شبکه مذکور، در نهایت توسط کارگروه‌های ویژه و هسته‌های کارشناسی موقت که وظیفه همکاری در زمینه‌های تخصصی را بر عهده دارند، تکمیل می‌شود. ثمره این سازوکار، فراتر از رایزنی‌های مرسوم بوده و عملاً به زایش نهادهای تنظیم‌گر در نظام حکمرانی جهانی منجر شده است؛ چنان که تأسیس گروه ویژه اقدام مالی^۲ در سال ۱۹۸۹ برای مقابله با پول‌شویی را می‌توان مهم‌ترین نمونه از الگوی نهادسازی در بستر ساختارهای غیررسمی و به‌طور خاص در بستر گروه ۷ دانست [۴۳، ۴۴]. در همین راستا، برخی صاحب‌نظران ملاحظه نموده‌اند که این ساختار به‌عنوان نهادی سربرافراشته بود که با کارکردی فراگیرتر از نهادهای متعارف بین‌المللی، در کانون جهت‌دهی و توسعه حکمرانی جهانی قرار داشت و با ایجاد بستری برای آزمودن ایده‌های نوین و بازتعریف الگوهای همکاری، عملاً کارویژه دستورگذاری برای نهادهای مربوطه را بر عهده گرفته بود [۴۰، ۴۵].

در نهایت، باید اذعان نمود که گروه ۷، علی‌رغم آنکه در عصر حاضر، تحت تأثیر دگردیسی در موازنه قدرت جهانی و ظهور بلوک‌های نوپدید همچون بریکس، بخشی از هژمونی پیشین خود را از دست داده است، کماکان به‌واسطه پیشینه نهادی و حکمرانی منسجم، از نوعی برتری کارکردی نسبت به ساختارهای رقیب برخوردار است. در حالی که تشکلهای نوظهور در گذار از همکاری‌های نمادین به تصمیم‌سازی‌های الزام‌آور، غالباً با چالش واگرایی منافع دست‌به‌گریبان شده‌اند، گروه ۷ توانسته است با تکیه بر الگوی حکمرانی باشگاهی^۳ و مبتنی بر همسویی منافع، اراده سیاسی خود را در قالب رژیم‌های بین‌المللی به اثبات تداوم بخشد؛ چنان که استمرار نقش‌آفرینی کلیدی گروه ویژه اقدام مالی در لایه‌های زیرساختی نظام حکمرانی جهانی مالی، نشانگر توانمندی این سازمان در نهادسازی از دریچه غیررسمی‌گرایی است. بدین‌سان، اگرچه جایگاه سنتی این گروه در نظام حکمرانی جهانی با چالش‌های جدی مواجه شده و تلاطم در هم‌فکری میان اعضا به یکی از نقاط ضعف

1. Sherpa

2. Financial Action Task Force (FATF)

3. Club Governance

آن بدل گردیده است، اما به صورت کلی و در نگاهی جامع و اساسی، تکیه بر الگوی حکمرانی باشگاهی و مبتنی بر همسویی منافع و تلاش برای دستیابی به نوعی اجماع در برخی مسائل کلیدی میان اعضا، این الگوی حکمرانی را به عنوان یک هسته اثرگذار در جهت دهی به هنجارهای این عرصه، متمایز نگاه داشته است.

۳-۱-۳. نقدها و چالش‌ها

علی‌رغم آنکه حکمرانی باشگاهی و مبتنی بر همسویی منافع، نقطه قوت گروه ۷ به شمار می‌رود و اقدامات آن با تمسک به این الگوی حکمرانی، تا به امروز، تأثیرات غیرقابل انکاری بر نظام حکمرانی جهانی و جهت‌دهی به آن داشته است، این سازمان به‌ویژه در دهه‌های اخیر با چالش‌های متعددی در زمینه کارآمدی مواجه بوده است. شاید نخستین چالش اساسی پیش‌روی گروه ۷ که نهایتاً به شکل‌گیری ائتلاف‌های متعدد در سایر مناطق جهان و همچنین احساس نیاز به تأسیس گروه ۲۰ منجر گردید، ناتوانی این نهاد در مقابله با بحران مالی سال ۲۰۰۸ بود. چنان‌که در بخش‌های آتی ملاحظه خواهد شد، انحصارگرایی در خلق هنجار و الگو برای نظام حکمرانی جهانی در دستان قدرت‌های صنعتی جهت تأمین حداکثری منافع آنها در چارچوب گروه ۷، نهایتاً ناکارآمدی آن در مهار بحران یاد شده را آشکار نمود و به تبع، ضرورت همکاری‌های گسترده با جنوب جهانی و دخیل نمودن آنان در جریان تصمیم‌گیری‌های اساسی در نظام حکمرانی جهانی را نمایان ساخت.

در خصوص هنجارسازی گروه ۷ در عرصه حکمرانی جهانی اقتصادی^۱، برخی ترویج نظم لیبرال تحت سلطه غرب و نوعی «تعصب شبه مذهبی»^۲ نسبت به لیبرالیسم اقتصادی را به عنوان محور اصلی فعالیت اعضای آن معرفی نموده‌اند [۳۹، ۴۶]. این امر، در کنار دایره محدود تصمیم‌گیران این نهاد، سبب شده است تا راه‌حل‌های ارائه شده توسط هنجارهای فراگیر برآمده از بطن گروه ۷ برای جهت‌دهی به نظام حکمرانی جهانی، لزوماً با واقعیات اقتصادی و اجتماعی سایر ملل همخوانی نداشته باشد و صرفاً معطوف به منافع قدرت‌های صنعتی گردد [۳۹].

همچنین، چالش اساسی دیگر که در سال‌های اخیر، بیش از پیش ضعف گروه ۷ را آشکار ساخته، آسیب‌پذیری شدید ساختار تصمیم‌گیری آن در برابر نوسانات سیاسی داخلی کشورهای عضو و افول مؤلفه هم‌فکری است. در این راستا، ووترز و کرکهوون^۳ در تحلیل خود، با اشاره به ابتدائی کارایی این نهاد بر وجود اشتراک نظر میان سران دول عضو، ظهور رویکردهای رادیکال و ملی‌گرایانه در رهبری برخی اعضا (نظیر آنچه در دوره پیشین ریاست جمهوری ترامپ یا تنش‌های ناشی از برگزیت تجربه شد) مسبب تضعیف سازوکار اجماع‌سازی دانسته و بدین ترتیب بر این باورند که گروه ۷، به تدریج در حال از دست دادن توانایی خود برای واکنش منسجم به بحران‌های جهانی است [۳۹]. فراتر از نقدهای ساختاری، تحلیل‌گرانی همچون کولز^۴ با به چالش کشیدن ماهیت وجودی این گروه، نشست‌های آن را به مثابه یک نمایش سیاسی برای مصارف داخلی توصیف نموده‌اند [۴۷]. از این منظر، گروه ۷ در مواجهه با واقعیات نوین عرصه حکمرانی جهانی و به دلیل حذف قدرت‌های نوظهوری نظیر چین، به یک محفل غربی تقلیل یافته که فاقد اهرم‌های اقتصادی و سیاسی لازم برای راهبری مؤثر جهانی است [۴۷].

۳-۲. گروه ۲۰

گروه ۲۰ به عنوان یک ساختار بین‌المللی غیررسمی، به دلیل نمایندگی از بخش قابل توجهی از کشورهای در حال توسعه و توسعه یافته، از اهمیت بالایی در نظام بین‌المللی برخوردار است. این نهاد که جانشین گروه ۷ در رسیدگی به مسائل کلان اقتصادی جهانی است، به نظر می‌رسد که از جایگاه محوری در این عرصه برخوردار است. لذا در این بخش به بررسی گروه ۲۰، به عنوان یکی از مهم‌ترین ساختارهای غیررسمی پرداخته خواهد شد.

1. Global Economic Governance
2. Quasi-Religious Faith
3. Chiara Oldani and Jan Wouters
4. Adam Coles



۱-۲-۳. مبانی شکل‌گیری و تأسیس

چنان‌که اشاره شد، اعضای گروه ۷، که از آنها به‌عنوان سرچشمه و اولین محرک ظهور ساختارهای بین‌المللی غیررسمی یاد می‌شود، از زمان تشکیل اولیه در پی بحران‌های دهه ۱۹۷۰ میلادی، به‌واسطه سهم چشمگیر خود در تولید جهانی و جریان‌های مالی، قادر به هدایت مسیر اقتصاد جهانی و تحمیل اراده خود بر جامعه بین‌المللی گردیدند [۴۸]. با وجود این، به‌دنبال تحولات گوناگون جهانی، نظیر افزایش اهمیت اقتصادهای نوظهور و کشورهای در حال توسعه تا اواسط دهه ۱۹۹۰ از یک سو، و وقوع بحران مالی آسیا در سال ۱۹۹۷ میلادی و تأثیرپذیری اقتصاد جهانی از آن از سوی دیگر، دولت‌های مذکور، به این شناخت دست یافتند که رویکرد یک‌جانبه‌گرایانه و به حاشیه راندن کشورهای در حال توسعه و نوظهور اقتصادی، متضمن آثار منفی بر اقتصاد جهانی است؛ بر همین مبنا، تصمیم به ایجاد گروه ۲۰، متشکل از کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، با هدف تبادُل دیدگاه‌ها اتخاذ گردید و بدین ترتیب، این گروه به‌منزله یک نهاد فرعی در جهت تحقق اهداف گروه ۷ تأسیس شد [۴۸].

شایان توجه است که این گروه، امروزه دیگر به‌عنوان نهادی فرعی در خدمت اهداف گروه ۷ نیست و حول محور آن نمی‌چرخد، بلکه علی‌رغم این جایگاه فرعی در ابتدای تأسیس، به تدریج و در اثر تحولات گوناگون دیگر در نظام اقتصادی، به‌ویژه پس از بحران مالی ۲۰۰۸ و نمایان شدن ضعف رهبری یک‌جانبه‌گرایانه کشورهای توسعه‌یافته در نظم موجود، گروه ۲۰ به سطح سران کشورها ارتقا یافته است.

۲-۲-۳. ویژگی‌ها، شیوه حکمرانی و عملکرد

ماهیت نهادی گروه ۲۰ نیز، همانند سلف خود، کاملاً غیررسمی است؛ فقدان ارکان ثابتی چون دبیرخانه و مقر دائمی و همچنین عدم ابتناء بر یک معاهده بین‌المللی (سند تأسیس)، از بارزترین شاخصه‌های این ساختار به شمار می‌روند. این نهاد از زمان ارتقا به سطح اجلاس سران، عملاً به چارچوب اصلی حکمرانی جهانی اقتصادی و مهم‌ترین ساختار بین‌المللی غیررسمی در جهان تبدیل شده است. نمایندگی از ۶۰ درصد از جمعیت جهان، ۷۵ درصد از صادرات و ۸۰ درصد تولید ناخالص ملی جهانی توسط اعضای آن [۴۹]، تصدیق بر اهمیت والای جایگاه گروه ۲۰ در نظام حکمرانی جهانی است.

اعمال حکمرانی این نهاد، در بخش قابل توجهی از موارد، در چارچوب «ارکسترسیون» یا حکمرانی غیرمستقیم، از طریق اتکا و همکاری با واسطه‌ها صورت گرفته است و بیش از هر چیز، بیانگر اولویت اشتغالات این نهاد در امور اقتصادی-مالی جهانی است. این امر، همچنین نشان‌دهنده همکاری عمیق میان این گروه و سازمان‌های ایجاد شده در بستر نظام برتون وودز است. دوین^۱ در مطالعه خود دریافته است گروه ۲۰، طی دهه گذشته حدود ۵۰۰ بار از ارکسترسیون استفاده کرده که بیش از نیمی از موارد، مربوط به عرصه اقتصادی، مالی، تجاری و انرژی بوده است [۳۲]. در این میان، صندوق بین‌المللی پول، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، هیئت ثبات مالی^۲ و بانک جهانی، از بیشترین موارد استناد در بستر ارکسترسیون گروه بیست بر خوردار بوده‌اند [۳۲]. بنابراین، اگرچه پاره‌ای از علل تأسیس این گروه و حتی نهاد سلف آن، گروه ۸/۷، مربوط به ناکارآمدی نهادهای پولی مالی مبتنی بر نظام برتون وودز بوده است، نه تنها در صدد نفی کارآمدی و نقض مشروعیت این نهادها برنیامده، بلکه در نقطه مقابل، تحقق برخی اهداف خود را در پرتو تخصص، نفوذ و مشروعیت آنها مفروض داشته است.

نقش این ساختار بین‌المللی غیررسمی، در خصوص گذار از بحران مالی ۲۰۰۸ در چارچوب هماهنگ‌سازی امور مالی دولت‌ها و تسهیل دسترسی‌ها به منابع مالی و سازمان‌هایی همچون صندوق بین‌المللی پول و نیز تقویت جایگاه آنها در راستای مقابله با مخاطرات آتی مالی جهانی و اعمال برخی اصلاحات، جهت جلوگیری از وقوع مجدد آنچه در سال ۲۰۰۸ رخ داد [۵۰]، در ظاهر، بسیار پررنگ و مهم جلوه نموده است. همچنین، اجلاس لندن در سال ۲۰۰۹، منشأ اتخاذ تصمیمات مهم دیگری در خصوص بحران مالی بود. نهاد یاد شده در اجلاس لندن تصمیم به ارائه بسته حمایتی مالی ۱٫۱ تریلیون دلاری جهت کمک به تقویت منابع مالی صندوق بین‌المللی پول و سایر نهادهای مالی

1. Christian Downie

2. The Financial Stability Board (FSB)

بین‌المللی گرفت که نشان‌دهنده عزم راسخ اعضا نسبت به تسهیل نمودن گذار از بحران و پیشگیری از بحران‌های بالقوه آینده بوده است [۵۱]. کنشگری در عرصه حکمرانی جهانی انرژی و پرداختن به مسائل مربوط به حوزه محیط زیست نیز از دیگر اقدامات نهاد مورد بحث است. اگرچه به عقیده ناظران، گروه ۲۰ راه‌دشواری تا حصول اجماع و تبدیل شدن به بازیگر اصلی در چارچوب حکمرانی جهانی انرژی پیش‌رو دارد، برخورداری از ظرفیت بالای نقش‌آفرینی در این حوزه، به دلیل عضویت دولت‌های تأثیرگذار در عرصه انرژی، این نهاد از نقش کلیدی و مهم برخوردار ساخته است [۵۲]. اعضای گروه ۲۰ در سال ۲۰۱۴ برای نخستین بار به بحث در خصوص ساختار جهانی انرژی و چشم‌انداز آینده در این محور پرداختند؛ حال آنکه پیش از آن، بحث‌های پیرامون حوزه انرژی، در این مجمع، در قالب مسائل مربوط به دسترسی، تأمین، نوسانات قیمت و مواردی از این قبیل خلاصه می‌گشت [۵۲]. در این نشست، مسائلی همچون حذف تدریجی یارانه‌های ناکارآمد سوخت‌های فسیلی، مقابله با تغییر اقلیم، گسترش سرمایه‌گذاری هرچه بیشتر در عرصه انرژی‌های پاک و تجدیدپذیر، با تأکید بر نقش نهادهایی همچون صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی و نیز همکاری با آژانس بین‌المللی انرژی، اوپک و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، در دستور کار قرار گرفت [۵۳].

حکمرانی اعمال شده توسط گروه ۲۰، اما تنها به شیوه غیرمستقیم، با اتکا و در چارچوب همکاری با واسطه‌ها محدود و منحصر نمی‌گردد. این سازمان، در سال ۲۰۰۹ در راستای توسعه سیاست‌های نظارتی، کنترلی و دیگر سیاست‌های مربوط به بخش مالی بین‌المللی از طریق هماهنگ‌سازی مقامات مالی ملی و نهادهای استانداردگذار بین‌المللی [۵۴]، اقدام به تأسیس هیئت ثبات مالی^۱ نمود. در عین حال، تأسیس این نهاد توسط گروه ۲۰، چنان‌که در منشور آن مورد تصریح قرار گرفته است، قصد تحمیل هیچ‌گونه تعهد و الزام حقوقی را نداشته و بر این اساس، صرفاً در بستر حکمرانی نرم، مبتنی بر مشارکت و عاری از الزامات سخت حقوقی بنا گشته است [۵۵]. تأسیس این نهاد، خود بیانگر ارتقای ظرفیت سازمانی گروه ۲۰ در زمینه قانونگذاری مالی و نیز پویایی و کنشگری فعال به‌وسیله حکمرانی مستقیم است که سبب افزایش نفوذ و ارتقای جایگاه و اهمیت آن سازمان در بستر حکمرانی جهانی می‌گردد؛ هرچند این ارتقای ظرفیت و پویایی در بستر حقوق نرم قوام یافته است و نظر به اهمیت حکمرانی نرم در بستر گروه ۲۰ دارد.

۳-۲-۳. نقدها و چالش‌ها

علی‌رغم تمامی آنچه در خصوص اقدامات مهم سازمان مورد بحث در عرصه حکمرانی جهانی اقتصادی-مالی جهانی و نیز حکمرانی جهانی انرژی بیان گشت، برخی نسبت به ایفای نقش این نهاد در عرصه حکمرانی جهانی بدبین بوده و اقدامات آن را غیر مؤثر قلمداد نموده‌اند. به‌عنوان نمونه، هلینر^۲ باور دارد که در خصوص نقش گروه ۲۰ در جریان بحران مالی ۲۰۰۸ و تأثیر اقدامات آن در راستای گذار از بحران، از جمله طرح ۱،۱ تریلیون دلاری، اغراق شده است و بر همین اساس این نهاد را لایق تمجید گسترده در این چارچوب نمی‌داند [۵۶]. کرشنر^۳ نیز در عین حال که اعتقاد دارد ظهور گروه ۲۰، محدودیت‌های نهادهای برتون وودز را آشکار ساخته و اصلاح آنها را در دستور کار قرار داده، ملاحظه نموده است که هماهنگی مؤثر سیاست‌های اقتصادی دولت‌های عضو در راستای تحقق اهداف گروه، پس از دوره بحران مالی، ضعیف بوده، اقدامات آن تأثیر بسزایی بر بازارهای مالی نداشته‌اند و بسیاری از دستاوردهای ادعایی، حتی بدون فرایندهای طی شده در بستر این نهاد نیز قابلیت اجرایی داشته‌اند [۵۷]. به‌عنوان نمونه، وی بر این باور است که هماهنگی بین‌المللی در خصوص تدوین مقررات مالی، که یکی از دستاوردهای ادعایی گروه ۲۰ به‌وسیله تأسیس هیئت ثبات مالی است، احتمالاً می‌توانست مستقیماً توسط نهادهای فنی متخصص موجود و بدون اقدام از سوی این گروه نیز محقق گردد [۵۷]. باین‌همه، نقش اساسی و برخورداری گروه ۲۰ از جایگاهی والا در نظام حکمرانی جهانی اقتصادی، امری غیرقابل انکار است. در راستای تبیین اهمیت اساسی آن، کافی است به این نکته اشاره شود که این نهاد، بزرگ‌ترین و محوری‌ترین بستر گردهمایی کشورهای شمال و جنوب جهانی در نظام حکمرانی جهانی اقتصادی است که می‌توان آن را به‌عنوان شبکه‌ای از ارتباطات

1. Financial Stability Board (FSB)
2. Eric Helleiner
3. Stephen Kirchner



میان کشورهای در حال توسعه و کمتر توسعه یافته در نظر گرفت که امکان تعامل، گفت‌وگو و تلاش برای اصلاح الگوها و هنجارهای این نظام را فراهم می‌سازد. اهمیت این سازمان در هم‌افزایی و راهبری نظام حکمرانی جهانی اقتصادی تا حدی است که جمهوری خلق چین، آن را برخوردار از ظرفیت تبدیل شدن به سازوکار محوری و بستر اصلی راهبری این نظام ارزیابی کرده است [۵۸].

۳-۳. بریکس

برخلاف نهاد پیشین، وجه اهمیت این سازمان در گستردگی دایره نمایندگی آن نیست؛ بلکه از آن جهت حائز اهمیت است که تنها نماینده کشورهای جنوب جهانی است. به عنوان نهادی غیررسمی، بریکس به ایفای نقش در حوزه‌های مختلفی از جمله اقتصادی، مالی و تجاری پرداخته و هدف آن تعمیق و بهبود روابط کشورهای جنوب جهانی است.

۱-۳-۳. مبانی شکل‌گیری و تأسیس

بروز بحران مالی در قاره آسیا در سال ۱۹۹۷ و به دنبال آن بحران مالی جهانی در سال ۲۰۰۸، چنان که در بخش پیشین نیز تبیین گردید، موقعیت نهادهای استقرار یافته ذیل نظم اقتصادی موجود لیبرال را تا حدی متزلزل ساخت. در چنین شرایطی، ترتیبات جدیدی از همکاری‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای نظیر «بریکس» در قالب ساختارهای بین‌المللی غیررسمی پایه عرصه گذاشتند تا با جبران نارسایی‌های نظام موجود، نقش مؤثری در حکمرانی جهانی اقتصادی و مدیریت بحران‌ها ایفا کنند [۵۹]. مفهوم «بریک»، نخستین بار توسط جیم اونیل^۱، اقتصاددان مؤسسه مالی گلدمن ساکس^۲، جهت اطلاق به دولت‌های برزیل، روسیه، هند و چین به مثابه قدرت‌هایی که مشروط به استمرار رشد اقتصادی، تا سال ۲۰۵۰ هژمونی اقتصاد جهانی را در اختیار خواهند گرفت، استفاده شد [۶۰]. این عنوان در سال ۲۰۰۹، در زمان شکل‌گیری گروه مزبور، استعمال شد؛ لیکن در سال ۲۰۱۰ و پس از الحاق آفریقای جنوبی، به «بریکس» موسوم گردید.

۲-۳-۳. ویژگی‌ها، شیوه حکمرانی و عملکرد

اعضای مؤسس، از همان ابتدا ماهیت بریکس را بیش از هر چیز، بر رسیدگی به امور اقتصادی جهانی استوار نموده و عزم خود نسبت به فعالیت مؤثر در بستر حکمرانی جهانی اقتصادی را در سندی موسوم به «بیانیه مشترک سران بریک»، اعلام داشتند. سندی که نه به مثابه یک معاهده مؤسس، بلکه نقشه راهی برای مشارکت میان چهار دولت نوظهور اقتصادی بود. تأکید بر مشارکت جهانی در راستای کمک به گذار از بحران مالی، لزوم ایفای نقش و نمایندگی هر چه بیشتر و پررنگ‌تر اقتصادهای نوظهور و کشورهای در حال توسعه در نهادهای مالی بین‌المللی، پیشبرد اصلاحات این نهادها، توجه به توسعه پایدار در پرتو اسناد ملل متحد، تقویت همکاری در زمینه تأمین امنیت انرژی و متنوع‌سازی منابع و عرضه انرژی با تأکید بر انرژی‌های تجدیدپذیر، از جمله امور بسیار مهمی‌اند که در این بیانیه مورد تصریح قرار گرفتند [۶۱].

چارچوب همکاری مذکور، با وجود برخی پرسش‌ها در باب کارایی و عدم قطعیت‌هایی پیرامون چشم‌انداز آتی آن، در مقطع کنونی از موقعیت برجسته‌ای در ساختار حکمرانی جهانی اقتصادی برخوردار است. یکی از وجوه اهمیت بریکس آن است که این گروه، زمینه‌ای برای تعاملات جنوب-جنوب مهیا ساخته و تاکنون از پذیرش عضویت کشورهای حوزه شمال امتناع ورزیده است. این خصوصیت، نه تنها مجال همکاری‌هایی با استقلال بیشتر و مصون از مداخله‌گری را برای دولت‌های عضو فراهم می‌آورد، بلکه سبب افزایش کارآمدی، انعطاف‌پذیری و پویایی در پاسخ‌گویی به مسائل و مشکلات حکمرانی جهانی در چارچوب گردهمایی دولت‌های حوزه جنوب، با در نظر داشت منافع کشورهای در حال توسعه و کمتر توسعه یافته می‌شود. افزون بر آن، عملکرد اقتصادی برجسته اعضا نیز بر اهمیت این مجموعه و جایگاه آن در نظام حکمرانی جهانی و همکاری‌های بین‌المللی می‌افزاید. بررسی تطبیقی کوتاه رشد اقتصادی میان دولت‌های عضو گروه ۷ و بریکس، درک عمیق‌تری از گزاره پیشین ارائه می‌دهد. مطابق داده‌های آماری، سهم دولت‌های عضو گروه ۷ از تولید ناخالص داخلی جهانی در سال ۲۰۰۱

1. Jim O'Neill
2. Goldman Sachs

میلادی، ۴۸.۳۷ درصد بود؛ این در حالی است که رقم مذکور در سال ۲۰۱۲ با کاهشی بیش از ۱۰ درصد، به ۳۷.۸۴ درصد رسید. هم‌زمان و در طول همین دوره، اعضای بنیان‌گذار بریکس موفق شدند سهم خود از تولید ناخالص داخلی جهانی را از ۱۷.۶۳ درصد به ۲۷.۲۵ درصد ارتقا بخشند [۵۹].

علاوه بر این، نفوذ گسترده اعضای این نهاد، در سازمان‌های بین‌المللی رسمی و ساختارهای غیررسمی، بر اهمیت کنشگری آن در نظام حکمرانی جهانی می‌افزاید. براساس داده‌های موجود در وبسایت رسمی بریکس، دولت‌های مؤسس، همگی از اعضای سازمان ملل متحد، گروه ۲۰، جنبش عدم تعهد^۱ و گروه ۷۷^۲ و به تفکیک، عضو اتحادیه کشورهای مستقل مشترک‌المنافع^۳، سازمان پیمان امنیت جمعی^۴، اتحادیه اقتصادی اوراسیا^۵، سازمان همکاری شانگهای^۶، سازمان همکاری اقتصادی آسیا-اقیانوسیه^۷، اتحادیه کشورهای آمریکای جنوبی^۸، مرکوسور^۹، جامعه کشورهای آمریکای لاتین و کارائیب^{۱۰}، اتحادیه آفریقا^{۱۱}، جامعه توسعه آفریقای جنوبی^{۱۲}، اتحادیه همکاری‌های منطقه‌ای جنوب آسیا^{۱۳} هستند [۶۲].

بریکس، همواره عزم خود را در راستای مشارکت در بستر حکمرانی جهانی، به‌ویژه حکمرانی جهانی اقتصادی نشان داده و بدین سان، از چندجانبه‌گرایی حمایت نموده است و علی‌رغم آنکه به‌عنوان سازوکاری منفک از نظم لیبرال حاکم بر نظام حکمرانی جهانی شناخته می‌شود، اعضای آن در بسترهایی همچون سازمان ملل متحد و گروه ۲۰، به کنشگری فعال و مشارکت یک‌صدا پرداخته‌اند [۶۳]. در راستای ارتقای تأثیرگذاری و تبدیل این نهاد به بازیگر فعال نظام حکمرانی جهانی اقتصادی، افزایش نفوذ این سازمان در نقاط مختلف جغرافیای اقتصادی جنوب جهانی و نمایندگی هرچه بیشتر از جهان در حال توسعه، ابتکار بریکس پلاس^{۱۴} توسط چین در اجلاس سالیانه بریکس در سال ۲۰۱۷ ارائه شد. دولت مذکور، در این اجلاس، ابتکار فوق‌الذکر را در راستای گسترش اعضا و تقویت همکاری‌ها با کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای نوظهور مطرح نمود [۶۴]. از زمان طرح این مسئله، استقبال نسبتاً مناسبی از آن صورت گرفته و دولت‌های متعددی به عضویت بریکس درآمده‌اند. آخرین مورد، عضویت اندونزی در ژانویه سال ۲۰۲۵ میلادی در این سازمان است.

همچون گروه ۲۰، بریکس نیز از ارکان دائمی همچون دبیرخانه یا مجمع عمومی برخوردار نیست و نشست‌های سالیانه، توسط اعضا و هربار در یکی از کشورهای برگزار می‌گردد. نحوه اعمال حکمرانی بریکس نیز همچون گروه ۲۰، ترکیبی از اقدامات مستقیم و غیرمستقیم است. تأیید و تأکید بر لزوم عمل، منطبق بر اسناد ملل متحد و همکاری و همگرایی با آن سازمان و امور مشابه، تجلی بخش حکمرانی غیرمستقیم و تأسیس بانک توسعه نوین^{۱۵}، ایجاد تریبیات ذخیره احتیاطی^{۱۶}، دو مورد از اقدامات بسیار برجسته این نهاد در عرصه حکمرانی جهانی اقتصادی-مالی مبتنی بر اعمال حکمرانی مستقیم هستند.

بانک توسعه نوین، به‌عنوان یک بانک توسعه چندجانبه^{۱۷}، در جهت تسهیل توسعه زیرساخت‌ها از طریق اعطای وام به اعضای آن صورت می‌پذیرد؛ مشابه آنچه در بستر بانک جهانی انجام می‌گیرد. براساس آمار اعلام شده، تا به امروز تعداد ۱۲۸ پروژه مرتبط با حوزه‌هایی نظیر

1. Non-Aligned Movement
2. Group of 77
3. Commonwealth of Independent States (CIS)
4. The Collective Security Treaty Organisation (CSTO)
5. Eurasian Economic Union (EEU)
6. Shanghai Cooperation Organisation (SCO)
7. The Asia Pacific Economic Cooperation (APEC)
8. The Union of South American Nations (USAN)
9. Mercado Común del Sur (MERCOSUR): Southern Common Market
10. Community of Latin American and Caribbean States (CELAC)
11. The African Union (AU)
12. The Southern African Development Community (SADC)
13. South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)
14. Brics Plus
15. New Development Bank (NDB)
16. Contingent Reserve Arrangement (CRA)
17. Multilateral Development Bank (MDB)



زیرساخت‌های اجتماعی، دیجیتال، حمل‌ونقل، محیط زیست، انرژی، آب، بهداشت عمومی و کمک‌های اضطراری دوره بحران کووید-۱۹، در چارچوب این نهاد به ثبت رسیده است که یا در مرحله پیشنهاد از سوی متقاضیان قرار داشته یا به تأیید نهایی بانک دست یافته‌اند [۶۵]. تأسیس این بانک، علی‌رغم اعتقاد برخی نسبت به عدم قابلیت رقابت با نهادهای مشابه موجود، به دلیل کافی نبودن منابع و عدم همگرایی منافع مؤسسين، به وضوح، بیانگر نارضایتی کشورهای حوزه جنوب جهانی، از سیاست‌های تحمیلی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، تحت سلطه آمریکا و عدم نمایندگی قابل توجه این نهادها از جهان در حال توسعه است [۶۶]. مهم‌ترین تفاوت نشئت یافته از این واقعیت، میان بانک توسعه نوین و همتای جهانی خود، علی‌رغم صراحت سند مؤسس آن، مبنی بر آزاد بودن عضویت برای تمامی اعضای ملل متحد [۶۷]، همانا میزبانی از کشورهای جنوب و عدم حضور کشورهای شمال تا به امروز و در نتیجه مصونیت از تحمیل اراده، خواسته‌ها و سیاست‌های مورد تأیید این دسته از دولت‌ها و جهت‌دهی به حرکت این نهاد در مسیر دلخواه آنان در نظام حکمرانی جهانی است که از ابتدای تأسیس این بانک، در میان انگیزه بنیان‌گذاران نهفته بود [۶۸].

مسائل یادشده اگرچه نه در کوتاه‌مدت، ممکن است به تدریج، این نهاد را از قابلیت جذب و همراه‌سازی بخش قابل توجهی از کشورهای جنوب برخوردار سازند؛ امری که می‌تواند تأثیرات مهمی بر نظام حکمرانی جهانی اقتصادی-مالی داشته باشد و به اصلاحات و تغییرات مهمی در ساختار نظم لیبرال حاکم بر این عرصه منجر گردد. اگرچه این قابلیت به بانک توسعه نوین منتسب می‌گردد و بیانگر تقابل آن با سازمان‌های بین‌المللی رسمی مشابه، یعنی صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، خواهد بود، در صورت رخداد، اعتبار اصلی، از آن بریکس، به عنوان یک ساختار غیررسمی از سازمان‌های بین‌المللی رسمی و بنیان‌گذار این تحولات خواهد بود. دستیابی به توافقی مشترک میان سران بریکس در خصوص لزوم اصلاحات صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی، فارغ از آنکه تا چه حد تأثیرگذار و عملی بوده است، هم‌زمان، بیانگر پایبندی اعضا به حفظ نظم لیبرال اقتصادی موجود و نیز ایجاد چالش و تغییر در آن است.

ایجاد سازوکار همکاری‌های میان‌بانکی^۱، جلوه‌ای دیگر از تلاش‌های بریکس در راستای تأثیرگذاری بر نظم اقتصادی-مالی حاکم در بستر حکمرانی جهانی است که تحت سلطه مطلق دلار آمریکا قرار دارد. اگرچه به سختی می‌توان از کنار گذاشتن دلار به‌ویژه در شرایط کنونی غبار آلود جامعه بین‌المللی در عرصه اقتصادی-تجاری، در بستر تعاملات پولی، مالی و تجاری بین‌الدولی سخن به میان آورد، این سازوکار، به هر تقدیر، با هدف ارائه تسهیلات اعتباری با ارز ملی میان اعضا [۶۲]، توسعه و تقویت روابط اقتصادی و تجاری و نیز همکاری در حوزه سرمایه‌گذاری ایجاد شده است. در صورت اجرای کامل چنین طرحی، بخشی از تعاملات میان اعضا، خارج از چارچوب سنتی تعاملات میان‌دولتی نظام حکمرانی جهانی پولی-مالی رخ خواهد داد و الگوها و فرصت‌های نوینی را در این بستر ایجاد خواهد نمود. به صورت کلی، نحوه عملکرد در بریکس بر پایه حکمرانی نرم استوار است. این سازمان به جای استفاده از اقدامات حقوقی الزام‌آور و تحمیل تعهدات سخت، از طریق همکاری‌های منعطف و گفت‌وگو محور، مواضع مشترک خود را برای پیگیری اهدافش شکل می‌دهد. با این حال، انتخاب شیوه حکمرانی نرم توسط بریکس، از یک منظر، وسیله‌ای برای تلاش در جهت تأثیرگذاری بلندمدت بر رویه‌ها و هنجارهای سخت و ساختارهای سنتی قدرت در نظام حکمرانی جهانی است که امکان کنشگری فعال برای آن در چارچوب این نظام را فراهم می‌آورد و اعضا را از ظرفیت تدریجی اصلاح جنبه‌های ناعادلانه عرصه حکمرانی جهانی و نیز تولید هنجارها یا بازتولید آنها، مطابق با خوانش عدالت‌محور برای کشورهای در حال توسعه و کمتر توسعه‌یافته برخوردار می‌سازد.

۳-۳-۳. نقدها و چالش‌ها

با وجود تأثیرگذاری بالقوه این ساختار بین‌المللی غیررسمی در نظام حکمرانی جهانی، برخی معتقدند این نهاد نتوانسته است انتظارات را برآورده نماید و به صورت فعال در این نظام به ایفای نقش، به صورت بالفعل بپردازد. وجود اختلافات میان اعضا همچون اختلافات سرزمینی

1. BRICS Interbank Cooperation Mechanism

میان چین و هند، اختلافات سیاسی و نیز تأسیس بانک سرمایه‌گذاری زیرساخت آسیایی^۱ توسط چین، علی‌رغم وجود بانک توسعه نوین به‌عنوان بانک توسعه چندجانبه وابسته به بریکس، می‌تواند بیانگر عدم وجود دستاوردهای قابل توجه به‌عنوان ماحصل اقدامات این نهاد باشد [۶۹]. از سوی دیگر، تهدید دولت آمریکا در پی تمایل بریکس به‌سوی استقلال نسبی مالی - تجاری به‌واسطه اعلام طرح حذف دلار و عقب‌نشینی متعاقب این نهاد از موضع پیشین، ایفای نقش مؤثر و مستقل آن در نظام حکمرانی جهانی را با چالش و دشواری و موفقیت در عملکرد آن را با ابهام مواجه می‌سازد. با این حال، به‌رغم تردیدها و نقدهای مطرح شده در خصوص این نهاد نوظهور، ارزیابی منصفانه جایگاه آن، مستلزم پرهیز از بزرگ‌نمایی نکات منفی و همچنین اذعان به دستاوردها و اهمیت آن در ساختار حکمرانی جهانی اقتصادی است. حمایت مستمر چین، به‌عنوان دومین قدرت اقتصادی جهان، از این نهاد، کنشگری فعالانه و مؤثر و به‌ویژه، تعریف نقشی برای بانک توسعه نوین در تأمین مالی ابتکار پهنه و راه^۲، مؤید این اهمیت است. چه‌بسا بتوان اذعان داشت که جمیع این موارد به‌عنوان یک کل منسجم، اماره‌ای بر نقش‌آفرینی بریکس در چارچوب ابتکار توسعه جهانی است که بر مبنای ارزش‌های چینی پایه‌گذاری شده است.

۳-۴. مجمع جهانی اقتصاد

مجمع جهانی اقتصاد به‌عنوان یکی از تأثیرگذارترین نهادهای غیردولتی، جایگاه ویژه‌ای در منظومه حکمرانی جهانی به خود اختصاص داده است. این نهاد که به‌عنوان بستری برای گردهمایی نخبگان جهانی از بخش‌های دولتی، خصوصی و جامعه مدنی شناخته می‌شود، نقشی کلیدی در شکل‌دهی به گفتمان‌ها و دستور کارهای بین‌المللی ایفا می‌کند. با توجه به اهمیت و نفوذ روزافزون آن، بررسی دقیق مبانی شکل‌گیری و تأسیس، عملکرد و جایگاه آن در ساختار حکمرانی جهانی ضروری به‌نظر می‌رسد.

۳-۴-۱. مبانی شکل‌گیری و تأسیس

این نهاد در سال ۱۹۷۱ توسط کلاوس شواب^۳ تحت عنوان «مجمع مدیریت اروپایی» با هدف اولیه آشنایی مدیران ارشد، اعضای کمیته اتحادیه اروپا و فعالان اقتصادی اروپایی با روش‌های مدرن اقتصادی آمریکا و توسعه راهبردهای جدید برای اروپا بود [۷۰]. با این حال، به‌سرعت دامنه فعالیت و نفوذ این مجمع از مرزهای اروپا فراتر رفت و به یک اجلاس برجسته جهانی تبدیل شد. توسیع دستور کار مجمع از تمرکز صرف بر مسائل مدیریتی و امور مربوط به کسب و کار به مسائل گسترده‌تر اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و زیست‌محیطی و نیز میزبانی هر ساله از شرکت کنندگان جهانی در حوزه‌های تجاری، دولتی، سازمان‌های بین‌المللی، جامعه مدنی و دانشگاهی [۷۱]، شاهدی بر مدعای فوق است. این تحول از یک گردهمایی تخصصی مدیران اروپایی به یک اجلاس جهانی با دستور کاری گسترده، نشان‌دهنده تحولات فرایندی در نظام حکمرانی جهانی، در حرکت به‌سوی ترتیبات پیچیده‌تر و نقش‌آفرینی بازیگران متنوع‌تر در این بستر است.

۳-۴-۲. ویژگی‌ها، شیوه حکمرانی و عملکرد

مجمع جهانی اقتصاد خود را به‌عنوان هماهنگ‌کننده و تسهیل‌گر شبکه‌های نوظهور حکمرانی معرفی نموده و به‌طور خاص، مفهوم «سرمایه‌داری ذی‌نفع‌محور»^۴ را به‌عنوان جایگزینی برای مدل‌های سنتی اقتصاد متمرکز بر دولت یا صرفاً بازار آزاد و سود سهام‌داران، ترویج می‌کند [۷۲]. به گفته کلاوس شواب، سرمایه‌داری ذی‌نفع‌محور، «از یک سو، مدلی است که در آن هر شرکت یا سازمان به‌صورت منفرد، همچون الگوی اولیه، همچنان در کانون تعهدات خود در قبال ذی‌نفعانش قرار می‌گیرد. اما از سوی دیگر، شرکت‌ها، دولت‌ها، سازمان‌های غیردولتی، نسل‌های آینده و سایرین، همگی به‌عنوان ذی‌نفعان آینده مشترک و رفاه جهانی ما به رسمیت شناخته می‌شوند» [۷۳]. این رویکرد، در تقابل مستقیم با مدل سرمایه‌داری قرار می‌گیرد که هدف اصلی آن، حداکثرسازی سود بدون توجه به عواقب ناشی از فعالیت‌ها

1. Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)

2. Belt and Road Initiative

3. Klaus Schwab

4. Stakeholder Capitalism



است. طرح ایده مذکور توسط مجمع، بیانگر آن است که نگرش تک‌بعدی به مسائل اقتصادی جهانی در بستر سرمایه‌داری سنتی، دیگر قادر به پاسخ‌گویی به چالش‌های پیچیده قرن بیست و یکم نیست. بر این اساس، این مفهوم قابلیت آن را دارد که هم پاسخی به انتقادات فزاینده از پیامدهای اجتماعی و زیست‌محیطی سرمایه‌داری سنتی باشد و هم به عنوان تلاشی برای ارائه چهره‌ای مسئولیت‌پذیرتر و انسانی‌تر از سرمایه‌داری جهانی تلقی گردد و به موازات آن، تقویت و حفظ ساختارهای بنیادین قدرت اقتصادی و مناسبات بازار محور را دنبال نماید. به بیان دیگر، سرمایه‌داری ذی‌نفع محور مدنظر مجمع، چشم‌اندازی از همکاری جهانی را ارائه می‌دهد که در آن دولت‌ها، کسب و کارها، جامعه مدنی و به بیان کلی‌تر، بازیگران غیردولتی برای مقابله با چالش‌های مشترک جهانی با یکدیگر همکاری می‌کنند و مسیری را برای ایجاد سازش میان رویکردهای بازار محور و ملاحظات اجتماعی و زیست‌محیطی ترسیم می‌نماید. این مدل، به‌ویژه برای رسیدگی به معضلات فراملی و فراگیر موجود در نظام حکمرانی جهانی اقتصادی مانند تغییر اقلیم، همه‌گیری‌های جهانی و نابرابری‌ها و معضلات اجتماعی که از حیطه توانایی‌های یک دولت یا یک بخش به تنهایی خارج هستند، مناسب تلقی می‌شود.

تحول مجمع از یک نهاد اروپایی به یک پلتفرم جهانی، در بستری از تحولات عمیق‌تر در نظام بین‌الملل صورت گرفته است. این دوران هم‌زمان با گسترش پارادایم نفولبرالیسم در اقتصاد جهانی و افزایش نیاز به هماهنگی فراملی سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی بود [۷۴]. در چنین شرایطی، مجمع جهانی اقتصاد به عنوان بستری غیررسمی برای نخبگان جهانی، جهت بحث، تبادل نظر و هماهنگی در مورد چالش‌های فراملی ظهور کرد؛ چالش‌هایی که سازمان‌های بین‌المللی رسمی، به دلیل ساختار پیچیده و فرایندهای گاهی کند و زمان‌بر خود، قادر به پاسخ‌گویی سریع و مؤثر به آنها نبودند.

نهاد مذکور، چنان‌که به روشنی ملاحظه گشت، نه یک سازمان بین‌المللی رسمی تأسیس شده براساس یک معاهده بین‌المللی، بلکه نهادی غیردولتی است که با ساختاری انعطاف‌پذیر و فارغ از پیچیدگی‌های خاص سازمان‌های بین‌المللی رسمی، در تقاطع مسائل کلان اقتصادی و مالی جهانی، میان بازیگران دولتی، بازیگران بخش‌های خصوصی، سرمایه‌داران، نخبگان دانشگاهی و جامعه مدنی فعالیت نموده و به هنجارسازی نرم پرداخته است. مزیت این ساختار انعطاف‌پذیر در توانایی آن برای تعیین سریع دستور کارهای جدید و برگزاری گفت‌وگوهای صریح و غیررسمی نهفته است؛ امری که در راهروهای سازمان‌های بین‌دولتی به ندرت امکان‌پذیر است.

این نهاد، مدلی از حکمرانی را ترویج می‌دهد که در آن مسئولیت‌ها به جای تمرکز صرف در دست دولت‌ها، میان «ذی‌نفعان» گوناگون تقسیم می‌شود. این مدل، مرزهای سنتی میان حوزه عمومی و خصوصی را درهم می‌شکند و به بازیگران دولتی و غیردولتی، فرصتی طلایی برای تبادل ایده‌ها و شکل‌دهی به سیاست‌های جهانی اعطا می‌کند [۷۵]. قدرت گردهم‌آوری سرمایه‌گذاران، بانکداران و مدیران شرکت‌ها به همراه جمعی از رهبران سیاسی، وزراء، رؤسای بانک‌های مرکزی، مقامات عالی‌رتبه سازمان‌های بین‌المللی، بنیادهای پژوهشی، رؤسای سازمان‌های غیردولتی و دانشگاهیان برجسته، نمایانگر هدف مجمع در ایجاد شبکه نخبگانی گفت‌وگو محور برای جهت‌دهی به تصمیم‌گیری‌های کلان در خصوص اولویت‌های اقتصادی در نظام حکمرانی جهانی است [۷۶]. ارزش این شبکه تنها در تبادل نظر نیست، بلکه در ایجاد اعتماد، شکل‌دهی به درک مشترکی از مسائل و مشکلات پیش‌روی نظام حکمرانی جهانی اقتصادی و تسهیل توافقات غیررسمی است که در آینده می‌تواند به سیاست‌های رسمی در سطح ملی یا بین‌المللی تبدیل شود.

به صورت کلی، می‌توان ادعا داشت که مجمع جهانی اقتصاد از طریق سازوکارهای متنوع و اغلب نامحسوسی بر حکمرانی جهانی تأثیر می‌گذارد که عمدتاً بر حکمرانی نرم، تولید دانش و هنجارسازی و شبکه‌سازی نخبگانی استوار هستند. به بیانی دقیق‌تر، نهاد مذکور، چالش‌های فنی و مدیریتی حکمرانی جهانی را شناسایی کرده و آنها را در قالب چارچوب‌های مفهومی و عملیاتی قابل فهم و قابل اجرا بازتعریف می‌کند و به طور غیرمستقیم بر سیاست‌گذاری‌های ملی و بین‌المللی تأثیر می‌گذارد. تبادل نظرات و ایده‌ها از سوی بازیگران مختلف از طیف‌های متنوع در بستر مجمع، در کنار ایجاد درک مشترک از مشکلات پیش‌روی نظام حکمرانی جهانی اقتصادی، سبب به اشتراک‌گذاردن تجربیات گوناگون جهت مقابله با بحران‌ها و یافتن راه‌حل برای معضلاتی می‌شود که به صورت انفرادی قابل رفع نیستند. از این رو، مجمع به بازیگری فعال در

نظام حکمرانی جهانی اقتصادی، با رویکردی جهانی و تأثیرگذار بدل شده است یا حداقل در حال تبدیل شدن به آن است.

۳-۴-۳. نقدها و چالش‌ها

علی‌رغم تأثیرگذاری گسترده، مجمع جهانی اقتصاد با نقدها و چالش‌های جدی نیز مواجه است که مشروعیت و کارآمدی بلندمدت آن را زیر سؤال می‌برد. یکی از اساسی‌ترین انتقادات وارده آن است که مجمع جهانی اقتصاد، بستری برای گردهمایی بسیاری از ابرثروتمندانی است که منفعت آنها با منافع عمومی در تضاد است؛ امری که توجه این نهاد را بیش از آنکه به‌سوی مسائل کلان، مشکلات و یافتن راه‌حل‌های حقیقی برای آنها معطوف سازد، بر امتیازات شخصی صاحبان قدرت متمرکز می‌نماید [۷۷]. مجمع جهانی اقتصاد به‌عنوان یک نهاد غیردولتی، از سوی برخی منتقدان به‌دلیل فقدان مشروعیت دمکراتیک مورد نقد قرار می‌گیرد. این دیدگاه بیان می‌دارد که نخبگان فراملیتی و تعداد قابل توجهی از شرکت‌کنندگان در اجلاس‌های سالیانه، سیاست‌هایی را شکل می‌دهند که اغلب منافع ملی را نادیده گرفته و در راستای اهداف یک گروه نخبه جهانی نئولیبرال عمل می‌کند [۷۸].

هرچند هیچ سازمانی به‌طور کامل از چالش‌ها، سیاسی‌کاری، قصور در دستیابی به راه‌حل‌های بهینه برای مسائل بشری و حکمرانی جهانی و به‌صورت کلی از انتقادات مبرا نیست، باوجود این، شناسایی و بهره‌برداری از ظرفیت‌های بالقوه موجود در همین چارچوب‌های محدود و ناقص، امری ضروری است. این نهاد نیز علی‌رغم انتقادات وارده، با فراگیری و پیشرفت روزافزون، بستری مناسب جهت گفت‌وگو بر مبنای خرد جمعی، کسب تجربه، انتقال دیدگاه‌ها و نظرات، بررسی، درک و ایفای نقش در فرایندها و تحولات جاری و در حال شکل‌گیری نظام حکمرانی جهانی اقتصادی است.

۵-۳. کنفرانس اعضای کنوانسیون چارچوب ملل متحد در خصوص تغییر اقلیم

کنفرانس اعضای کنوانسیون چارچوب ملل متحد در خصوص تغییر اقلیم، به‌عنوان محوری‌ترین و تأثیرگذارترین نهاد در ساختار حکمرانی جهانی محیط‌زیست، جایگاه ویژه‌ای را به خود اختصاص داده است. این کنفرانس که به‌صورت سالیانه برگزار می‌شود، بستری برای گردهمایی دولت‌ها، سازمان‌های بین‌المللی و طیف گسترده‌ای از بازیگران غیردولتی است و نقشی کلیدی در شکل‌دهی به گفت‌وگوها، مذاکرات و تصمیم‌گیری‌های بین‌المللی در زمینه مقابله با تغییر اقلیم ایفا می‌کند. با توجه به اهمیت و مرکزیت این نهاد، بررسی دقیق مبانی شکل‌گیری، ویژگی‌ها، شیوه عملکرد و چالش‌های پیش‌روی آن در ساختار حکمرانی جهانی ضروری به‌نظر می‌رسد.

۱-۵-۳. مبانی تأسیس و شکل‌گیری

شکل‌گیری کنفرانس اعضا ریشه در نگرانی‌های فزاینده علمی و عمومی نسبت به پدیده تغییر اقلیم در دهه‌های پایانی قرن بیستم دارد. نقطه عطف این فرایند، «اجلاس زمین‌ریو» در سال ۱۹۹۲ بود که به تصویب کنوانسیون چارچوب ملل متحد در مورد تغییر اقلیم^۱ (از این پس کنوانسیون چارچوب) منجر شد [۷۹]. این کنوانسیون، که به‌عنوان اساس برگزاری کنفرانس‌های سالیانه اعضا، در سال ۱۹۹۴ لازم‌الاجرا گردید، چارچوبی حقوقی برای همکاری‌های بین‌المللی را فراهم آورد و هدف نهایی خود را «تثبیت غلظت گازهای گلخانه‌ای در اتمسفر در سطحی که از تداخل خطرناک انسان‌زاد با سیستم اقلیمی جلوگیری کند» تعریف نمود [۸۰]. اولین کنفرانس اعضا در سال ۱۹۹۵ در برلین برگزار شد و از آن زمان، این فرایند شاهد تحولات مهمی همچون تصویب پروتکل کیوتو (۱۹۹۷) با تعهدات الزام‌آور برای کشورهای توسعه‌یافته و موافقت‌نامه پاریس (۲۰۱۵) با رویکردی فراگیر و مشارکت همه دولت‌ها بوده است.

۲-۵-۳. ویژگی‌ها، شیوه عملکرد و حکمرانی

کنفرانس اعضا دارای ماهیتی دوگانه و پیچیده است. از یک سو، این نهاد به‌طور رسمی، رکن عالی تصمیم‌گیری یک معاهده بین‌المللی، یعنی کنوانسیون چارچوب محسوب می‌شود و در بستر حقوق بین‌الملل عمومی عمل می‌کند. از سوی دیگر، به‌دلیل سازوکارهای عملکردی

1. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)



خاص، نقش فزاینده بازیگران غیردولتی و اتکای قابل توجه به هنجارها و تعهدات نرم، ویژگی‌های یک اکوسیستم حکمرانی پیچیده را بروز می‌دهد که فراتر از یک سازمان بین‌المللی سنتی عمل می‌کند. این عملکرد، در ادبیات نوین حقوق بین‌الملل، به خلق نظریه‌هایی همچون نظریه شخصیت حقوقی نوظهور برای کاپ‌ها منجر شده است که آن را به عنوان یک شخصیت مستقل و نه صرفاً یک رویداد دیپلماتیک در نظر می‌گیرد [۸۱]. این ماهیت دوگانه، تحلیل کاپ‌ها را از منظر ساختارهای نوین حکمرانی جهانی حائز اهمیت می‌سازد.

کاپ به عنوان رکن عالی کنوانسیون و نه تأسیس شده به عنوان یک سازمان بین‌المللی رسمی، مسئول بازبینی اجرا و اتخاذ تصمیمات لازم برای ترویج اجرای مؤثر آن است [۸۰]. این موضوع اما، سبب ایجاد الزام حقوقی از طریق تصمیمات متخذه، برای اعضا نمی‌گردد، مگر آنکه در اسناد حقوقی، چنین اختیاری به صراحت به آن تفویض شده باشد. این ویژگی بر نقش برجسته حقوق نرم و تعهدات مبتنی بر آن در چارچوب این نهاد تأکید دارد. با این حال، تحلیل کارآمدی و اهمیت خروجی‌های هنجاری کنفرانس‌ها، مستلزم فراتر رفتن از دوگانه سنتی هنجارهای الزام‌آور و غیرالزام‌آور است. از دیدگاه نظریه تعاملی، این تصمیمات اساساً محصول فرایندهای مستمر و پیچیده‌ای هستند که در بستر آنها، بازیگران دولتی و غیردولتی از طریق تعامل، به درک مشترک و انتظارات متقابل دست می‌یابند [۸۲]. این فرایند صرفاً یک مذاکره سیاسی برای رسیدن به یک متن نهایی نیست، بلکه عرصه‌ای است که در آن هویت‌ها، منافع و برداشت‌های بازیگران از مسائل، به تدریج شکل گرفته و بازتعریف می‌شود. بنابراین، قدرت و تأثیرگذاری این تصمیمات نه لزوماً در ضمانت اجرای حقوقی آنها، بلکه در توانایی برای ایجاد یک چارچوب هنجاری مشترک نهفته است؛ چارچوبی که به مرور زمان، الگوی رفتاری دولت‌ها را از طریق مشروعیت بخشی به برخی اقدامات و به حاشیه راندن برخی دیگر، هدایت می‌کند و به این ترتیب، نقشی اثرگذار در عرصه حکمرانی جهانی ایفا می‌نماید.

یکی از ویژگی‌های کلیدی و در عین حال چالش برانگیز فرایند تصمیم‌گیری در کاپ‌ها، اتکای آن به اصل اجماع است. اگرچه قواعد آیین‌نامه امکان رأی‌گیری را پیش‌بینی کرده است، در عمل تلاش می‌شود تا تمامی تصمیمات با موافقت همه اعضا اتخاذ شود. این رویکرد، ضمن تضمین مشارکت و مالکیت همه طرف‌ها بر تصمیمات، می‌تواند به کندی فرایند مذاکرات و اتخاذ تصمیماتی منجر شود که از جسارت کافی برای مقابله با بحران‌ها نبوده و در مقابل معضلات حوزه تغییر اقلیم، ضعیف و ناکارآمد جلوه می‌کنند [۸۳].

در کنار بازیگران دولتی به عنوان ارکان اصلی، طیف وسیعی از بازیگران غیردولتی نیز نقش فزاینده و تأثیرگذاری در فرایند کاپ ایفا می‌کنند. این بازیگران شامل سازمان‌های غیردولتی، جامعه مدنی، اتحادیه‌های کارگری، کسب و کارها و مؤسسات تحقیقاتی می‌شوند [۸۴]. این گروه‌ها، «بسیار فراتر از صرفاً مشاهده مذاکرات، فعالانه تصمیم‌گیری‌های دولتی را شکل می‌دهند، آگاهی را در مورد موضوعات خاص افزایش می‌دهند و دانش و بهترین شیوه‌ها را به اشتراک می‌گذارند» [۸۴]. حضور و مشارکت فعال این بازیگران، کنفرانس اعضا را به یک عرصه چند بازیگری و چندسطحی تبدیل کرده است که در آن تعاملات پویایی بین نهادهای رسمی و شبکه‌های غیررسمی شکل می‌گیرد.

یکی از نقاط عطف عملکرد کنفرانس‌ها، کنفرانس بیست و یکم در پاریس است که به تصویب موافقت‌نامه پاریس منجر گشت و یک تغییر پارادایم در رویکرد جهانی به مقابله با تغییر اقلیم ایجاد نمود. این موافقت‌نامه در پی اتخاذ مسیری میانه و ترکیبی، در بستر رویکردهای مربوط به تغییر اقلیم است؛ بدین صورت که «رویکرد پایین به بالا را به منظور ارتقای انعطاف‌پذیری در تعهدات و مشارکت بیشتر با رویکرد بالا به پایین قواعد بین‌المللی به منظور افزایش بلندپروازی و پاسخ‌گویی ادغام می‌کند» [۸۵]. به بیان دیگر، موافقت‌نامه پاریس، سندی با کارکرد دوگانه، مبتنی بر سیستم پاسخ‌گویی و تعهدات داوطلبانه ملی است. براساس این چارچوب، دولت‌ها موظف‌اند مشارکت‌های تعیین شده ملی^۱ متوالی با هدف کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای و سازگاری با تأثیرات تغییر اقلیم که قصد دستیابی به آنها را دارند، تهیه، اعلام و حفظ کنند [۸۶]. این رویکرد از پایین به بالا، ضمن احترام به حاکمیت ملی، به دنبال ایجاد یک چرخه فزاینده از تعهد و اقدام است که در بستر حکمرانی نرم پرورش یافته و به تدریج، سبب اصلاح رفتار بازیگران در عرصه کلان می‌گردد.

۳-۵-۳. نقدها و چالش

علی‌رغم مرکزیت کنفرانس اعضا در حکمرانی جهانی اقلیم، این نهاد با نقدها و چالش‌های اساسی مواجه است که اثربخشی و مشروعیت آن را زیر سؤال می‌برد. یکی از اساسی‌ترین انتقادات، عدم موفقیت در کاهش کافی انتشار گازهای گلخانه‌ای است. این عدم موفقیت تا حدی است که گزارش‌های رسمی، حاکی از شکاف در اهداف و شکاف در اجرای تعهدات و وضعیت خطرناک تغییر اقلیم هستند. طبق گزارش سال ۲۰۲۴ برنامه محیط زیست ملل متحد، در صورت عدم اتخاذ اقدامات اساسی و اصلاح رویه توسط دولت‌ها، ظرف چند سال آینده، هدف موافقت‌نامه پاریس برای نگه‌داشتن گرمایش جهانی در ۱.۵ درجه سانتی‌گراد، به ورطه نابودی کشیده خواهد شد [۸۷].

چالش دیگر که پیش‌تر اشاره شد، به‌طور خاص‌تر، تصمیم‌گیری مبتنی بر اجماع است که از یک سو فعالیت‌های آن را با کندی مواجه نموده و از این منظر، سبب تحمیل مشکلاتی همچون فرایندهای طولانی و کند سازمان‌های بین‌المللی رسمی به آن می‌گردد و از سوی دیگر، سبب تعارض منافع بسیاری از دولت‌ها با منافع بشریت در حوزه تغییر اقلیم و حفاظت از محیط زیست و نهایتاً عدم دستیابی به راه حل حقیقی و مؤثر می‌شود.

این ناکارآمدی‌ها با چالش‌های عمیق در حوزه عدالت اقلیمی تشدید می‌شود. شکاف تاریخی بین کشورهای توسعه‌یافته (شمال) و در حال توسعه (جنوب) بر سر مسائلی چون مسئولیت تاریخی، تأمین مالی، انتقال فناوری و سازوکار جبران خسارت برای کشورهای آسیب‌پذیر، محور اختلافات و موانع اساسی بر سر راه تصمیم‌گیری‌های بنیادین و سریع بوده و مشروعیت نهاد مورد بررسی را به چالش می‌کشند. علاوه بر این، نفوذ گسترده لابی‌های صنایع سوخت فسیلی که برای ممانعت از پیشرفت در جهت کنار گذاشتن انرژی‌های فسیلی تلاش می‌کنند [۸۴]، مانع مهم دیگری برای حصول نتیجه و دستیابی به هدف‌نهایی حفاظت از محیط زیست را آشکار می‌سازد.

در تحلیلی عمیق‌تر، این چالش‌ها صرفاً نقص‌های فرایندی نیستند، بلکه نشانه‌هایی از تقابل منطق ضرورت حفاظت از محیط زیست با منطق اقتصاد سیاسی جهانی حاکم هستند. موفقیت محدود کاپ‌ها بازتابی از عدم تمایل سیستم جهانی برای اصلاح بنیادین خود است. این فرایند در تضاد ذاتی گرفتار است؛ بدین معنا که تلاش برای مدیریت بحرانی که توسط یک سیستم اقتصادی ایجاد شده، با استفاده از قواعدی صورت می‌پذیرد که برای محافظت از همان سیستم طراحی شده‌اند.

جدول ۱. جدول مقایسه‌ای ویژگی‌ها و کارکردهای ساختارهای غیررسمی منتخب

نام ساختار	سال تأسیس	حوزه اصلی فعالیت	شیوه حکمرانی	بازیگران اصلی	نقش راهبردی در نظام حکمرانی جهانی
گروه ۷	۱۹۷۳	اقتصادی	حکمرانی باشگاهی و مبتنی بر همسویی منافع	دولت‌ها	کمیته راهبری اقتصادی کشورهای صنعتی توسعه‌یافته
گروه ۲۰	۱۹۹۹	اقتصادی	ارکستر اسیون-مستقیم	دولت‌ها	سازوکار غیررسمی اصلی راهبری اقتصادی در بستر نظم موجود
بریکس	۲۰۰۹	اقتصادی	حکمرانی نرم	دولت‌ها	همکاری‌های جنوب جهانی با تمرکز بر عرصه اقتصاد
مجمع جهانی اقتصاد	۱۹۷۱	اقتصادی	شبکه‌سازی نخبگانی	بازیگران غیردولتی و دولت‌ها	بستر اقتصادی گفت‌وگو محور، تعاملی و گفت‌مانی
کنفرانس اعضای کنوانسیون چارچوب سازمان ملل در خصوص تغییر اقلیم	۱۹۹۵	محیط زیست و تغییر اقلیم	حکمرانی ترکیبی	دولت‌ها	نهاد محوری در زمینه مسائل مرتبط با محیط زیست و تغییر اقلیم

مأخذ: یافته‌های پژوهش.



۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تحلیل مبانی، عملکرد و کارکردهای ساختارهای غیررسمی از سازمان‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که منظومه حکمرانی جهانی در حال گذار از یک مدل دولت‌محور و رسمی، به یک اکوسیستم پیچیده، چندسطحی و شبکه‌ای است. این تحول که ریشه در بحران دوگانه «مشروعیت و کارآمدی» نهادهای سنتی پس از جنگ جهانی دوم دارد، صرفاً یک پدیده حاشیه‌ای نیست، بلکه نشانگر درکی عمیق از تحولات حکمرانی جهانی و احساس نیاز به پاسخ‌گویی سریع و مؤثر به بحران‌هاست. ساختارهای غیررسمی همچون گروه ۷، گروه ۲۰، بریکس، مجمع جهانی اقتصاد و کاپ‌ها، با اولویت‌بخشی به «کارآمدی» بر «مشروعیت» و با اتکا بر همکاری‌های منعطف و حقوق نرم، در حال بازتعریف قواعد بازی در عرصه بین‌المللی هستند. این کارآمدی، بیش از هر چیز، محصول رهایی از الزامات حقوقی سخت، فقدان بوروکراسی پیچیده و فرایندهای زمان‌بر و نیز اتکا به سازوکارهای تصمیم‌سازی منعطف، سریع و پویاست. این ساختارها به دنبال جایگزینی کامل نظم رسمی نیستند، بلکه در کنار آن، یک واقعیت موازی و مکمل را شکل می‌دهند که در آن، قدرت به صورت پراکنده‌تر توزیع شده و بازیگران غیردولتی در کنار دولت‌ها، نقشی تعیین‌کننده یافته‌اند. این دگرگونی راهبردی، برای دولت‌هایی مانند جمهوری اسلامی ایران که منتقد برخی جنبه‌های نظم سنتی بوده و اکنون در کانون برخی از مهم‌ترین ساختارهای نوظهور (مانند بریکس) قرار گرفته‌اند، یک نقطه عطف تاریخی است. این وضعیت، فرصتی بی‌بدیل برای تقویت ابعاد «کنشگری فعال و سازنده» و تأثیرگذاری بر شکل‌دهی به آینده نظم جهانی فراهم می‌آورد. با این حال، بهره‌برداری از این فرصت مستلزم تکامل نگاه راهبردی و توسعه ظرفیت‌های ملی برای تعامل مؤثر با این اکوسیستم نوین است.

پیشنهادهای سیاستی

نظر به جایگاه جمهوری اسلامی ایران و با لحاظ واقعیت‌های زیست‌بوم تحریمی و فشار حداکثری، رویکرد سنتی جهت تلاش برای عضویت صرف یا کنشگری نمادین و منفعلانه دیگر پاسخ‌گوی منافع ملی نیست. ایران باید با گذار از سیاست حضور تشریفاتی و بی‌هدف، به سمت راهبرد کنشگری نامتقارن و شکل‌دهی به هنجارها حرکت کند. بر این اساس، بسته سیاستی زیر با هدف ارتقای جایگاه ایران در نظام حکمرانی جهانی، خلق هنجارها در این نظام و نیز تبدیل تهدیدهای موجود به فرصت، با بهره‌گیری از ظرفیت ساختارهای غیررسمی پیشنهاد می‌شود:

۱. گذار از «دیپلماسی واکنشی» به یک دیپلماسی مبتنی بر «چندجانبه‌گرایی عمل‌گرایانه و فرصت‌محور»: هندسه حکمرانی جهانی، دیگر نه سازه‌ای یکپارچه و تحت سیطره غرب، که زیست‌بومی چندقطبی و شبکه‌ای است. دکترین سیاست خارجی ایران که همچون دولت‌هایی نظیر جمهوری خلق چین، همواره رویکردی انتقادی و اصلاح‌گرایانه نسبت به جوه ناعادلانه نظم کنونی اتخاذ کرده است، نیازمند پویایی و درک ضرورت کنشگری مؤثر در ساحت‌های گوناگون نظام حکمرانی جهانی است. این مهم، مستلزم اشراف کامل بر اقتضائات حاکم، تسلط بر حقوق سازمان‌های بین‌المللی و شناخت دقیق سازوکار ساختارهای غیررسمی است تا بتواند در کنار صیانت از مواضع اصولی و رویکرد انتقادی، به مشارکتی فعال و مبتنی بر فرصت‌سازی مبادرت ورزد. با امعان نظر به جایگاه و ضریب نفوذ ساختارهای غیررسمی در نظام حکمرانی جهانی و با عنایت به ظرفیت‌های اقتصادی، پتانسیل‌های خنثی‌سازی تحریم و امکان شبکه‌سازی در بستر این نهادها، ضرورت دارد دستگاه دیپلماسی جمهوری اسلامی ایران با عبور از رویکرد واکنشی، اعلامی و اکتفا به صدور بیانیه‌های سیاسی، جایگاه خویش را در این ساختارها، به مثابه کنشگری هنجارساز با مأموریت ویژه «معماری سازوکارهای نوین حکمرانی» بازتعریف نماید. بدین منظور، پیشنهاد می‌شود تدوین «سند جامع تعامل با ساختارهای غیررسمی» با بهره‌گیری حداکثری از ظرفیت‌های علمی، فنی، تخصصی و نخبگانی در بسترهای دانشگاهی و اندیشکده‌های معتبر در دستور کار قرار گیرد؛ سندی که محوریت آن بر موضوعاتی همچون «مشروعیت‌زدایی از تحریم‌ها در ساحت بین‌الملل»، «شبکه‌سازی در جهان جنوب و نمایندگی بلوک کشورهای متأثر از تحریم و اقدامات قهرآمیز یک‌جانبه»، «ارائه الگوهای نوین حکمرانی جهانی مبتنی بر شناخت دقیق زیست‌بوم بین‌المللی و ملاحظات سایر دولت‌ها» و نیز بر ابتکارات مشخصی در زمینه‌های «امنیت انرژی پایدار»، «ایجاد کریدورهای ترانزیتی امن»، «توسعه پلتفرم‌های مشترک اقتصاد دیجیتال»، «تأمین مالی در حوزه

انرژی‌های تجدیدپذیر» و «هوش مصنوعی» استوار باشد. در همین راستا، ضروری است:

الف) نمایندگان جمهوری اسلامی ایران در چارچوب ساختارهای غیررسمی و کمیته‌های تدوین اسناد و بیانیه‌های پایانی اجلاس سران، ضمن لحاظ منافع سایر دولت‌ها و با تبیین پیامدهای بلندمدت و کوتاه‌مدت تحریم‌ها بر کلیت نظام حکمرانی و زیست بین‌المللی و با استناد به هنجارهای حقوق بین‌الملل، در مسیر گفتمان‌سازی و جلب مشارکت بازیگران گام بردارند. هدف غایی آن است که ادبیات «اعمال تحریم‌های یک‌جانبه» به تدریج از سطح منازعات تجاری یا سیاسی، به سطح «تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی»، «نقض حقوق بشر» و حتی «تروریسم اقتصادی» تغییر ماهیت دهد. همچنین، جهت تحقق این مهم، دستگاه دیپلماسی باید نسبت به ارائه ابتکارات نوین جهت استانداردسازی تاب‌آوری، از جمله تدوین پروتکل‌های مشترک با عنوان «امنیت زنجیره تأمین در شرایط بحران» در بستر ساختارهای غیررسمی، اهتمام ورزد. در این مسیر، شایسته است با اجتناب از واژگانی نظیر «رفع تحریم» و تمرکز بر ادبیات مورد وفاق اعضا همچون «امنیت انرژی و غذایی»، «توسعه پایدار»، «تغییر اقلیم»، «حکمرانی جهانی عدالت‌محور»، «نظم برابر» و «حقوق بشر»، زیرساخت‌های حقوقی-سیاسی لازم جهت جلب حمایت بازیگران بین‌المللی و تأسیس سازوکارهای نوین فراهم آید.

ب) افزون بر این، لازم است جمهوری اسلامی ایران با اتخاذ ابتکار عمل، راهبری بلوک «کشورهای متأثر از اقدامات یک‌جانبه» را در بطن ساختارهای غیررسمی عهده‌دار شود. این بلوک با مأموریت ایجاد «سپر دفاعی دسته‌جمعی» و تعریف منافع مشترک میان کشورهای جنوب جهانی، موظف است ضمن افزایش هزینه‌های سیاسی، حقوقی و اخلاقی برای اعمال‌کنندگان تحریم و اقدامات قهرآمیز از طریق گفتمان‌سازی هدفمند، زیرساخت‌های لازم جهت تکوین هنجارها و ساختارهای تعاملی را ایجاد نماید.

ج) از سوی دیگر و بانگرشی کلان‌تر، جمهوری اسلامی ایران باید از طریق کنشگری در ساختارهای غیررسمی، به استقرار هنجارها و الگوهای نوین در تمامی ابعاد همکاری‌های نظام حکمرانی جهانی مبادرت ورزد. بدین منظور ضروری است جمهوری اسلامی ایران، طرح‌های مشخصی در زمینه‌های مختلف برای راهبری نظام حکمرانی جهانی و خلق هنجارهای نوین، به‌ویژه در تعامل با دولت‌های همسو همچون جمهوری خلق چین ارائه دهد.

۲. عملیاتی‌سازی عضویت در بریکس برای کسب دستاوردهای راهبردی: عضویت در بریکس، که در گزارش از آن به مثابه صدای «جنوب جهانی» تعبیر شد، فرصتی استثنایی است که تقلیل آن به سطح تشریفاتی و نمادین، چنان‌که اکنون این گونه است، جایز نخواهد بود. نخستین گام و اولویت بی‌درنگ، پیگیری مجدانه فرایند عضویت کامل در «بانک توسعه نوین» است. این اقدام، مسیر دسترسی به منابع مالی پایدار جهت پیشبرد پروژه‌های زیرساختی و توسعه‌ای را، فارغ از وابستگی به نهادهای مالی غربی و اهرم‌های فشار سیاسی آنان، هموار می‌سازد. با این حال، ضرورت دارد پیش از نهایی شدن عضویت، تمامی مؤلفه‌های مرتبط با امکان‌سنجی اخذ تسهیلات و تأمین مالی، و همچنین ریسک‌های ناشی از تحریم‌ها در فرایند دریافت و بازپرداخت، با بهره‌گیری از خرد جمعی متخصصان و ظرفیت‌های دانشگاهی و اندیشکده‌های معتبر، در چارچوب یک همکاری جامع و در قالب سندی مدون به مثابه نقشه‌راهی دقیق، مورد لحاظ قرار گیرد. هم‌زمان، تشکیل کارگروه‌های تخصصی ملی جهت مشارکت مؤثر در تمامی ارکان بریکس (شامل حوزه‌های انرژی، تجارت، فناوری، هوش مصنوعی، بهداشت و فرهنگ) بایسته است تا جایگاه ایران از عضوی نظاره‌گر، به شریکی فعال و صاحب‌ایده ارتقا یابد. تحقق این هدف، نیازمند اتخاذ رویکردی تعامل‌گرا، ریشه‌دار، راهبردی و ثبات‌محور است که از نوسانات سیاسی ناشی از تغییر دولت‌ها مصون بماند. از این رو، با عنایت به جایگاه بریکس به عنوان نماینده جنوب جهانی و روند فزاینده تثبیت موقعیت آن در معماری حکمرانی جهانی، ضروری است همکاری با این نهاد بر اساس سندی واحد و دستورکاری ثابت، در تراز رویکردهای کلان حاکمیتی تعریف شود تا از هرگونه انحراف مسیر در ادوار مختلف پیشگیری شود. مع الوصف، با در نظر گرفتن چالش‌های محتمل اقتصادی و موانع دسترسی به تسهیلات بانکی متعارف به سبب ریسک‌های تحریمی، سیاستگذاران باید فراتر از تمرکز صرف بر اخذ وام‌های سنتی، بر ایجاد اکوسیستمی مالی و جایگزین تمرکز نمایند. نظر به اینکه سازوکارهای پیشنهادی ذیل، نیازمند تدقیق و مهندسی دقیق فنی است، برای عملیاتی‌سازی هر یک، بهره‌گیری حداکثری از ظرفیت‌های



علمی و پژوهشی کشور و جلب مشارکت نخبگان دانشگاهی و صاحب‌نظران این حوزه، امری اجتناب‌ناپذیر است:

(الف) استقرار نظام تسویه مبتنی بر «دارایی‌های مشهود دیجیتال سازی شده»: پیشنهاد می‌شود جمهوری اسلامی ایران در کمیته‌های فنی بریکس، طرح تأسیس شبکه تسویه غیرمتمرکز را ارائه نماید که در آن، مبادلات تجاری نه با ارزهای رایج (که در بستر سوئیفت قابل رصد هستند)، بلکه بر پایه توکن‌های دیجیتال با پشتوانه دارایی‌های حقیقی (نظیر نفت، محصولات پتروشیمی و سایر کالاهای تجاری) و در چارچوب بستری چندجانبه سامان یابد. این سازوکار با حذف الزام تسویه دلاری، ضمن تقلیل امکان شناسایی و رهگیری در سامانه‌های نظارت مالی بین‌المللی، ریسک مسدودسازی دارایی‌ها را نیز به حداقل می‌رساند. البته طرح چنین پیشنهادی، مستلزم امکان سنجی دقیق اجرایی، تدوین راهبردهای اقناعی، سنجش ریسک‌های عملیاتی و تمهید زیرساخت‌های حقوقی و مالی متناسب است.

(ب) تأسیس اتحادیه تهاتر چندجانبه: طراحی سازوکاری تحت عنوان «باشگاه تهاتر بریکس» که در بستر آن، تراز تجاری کشورها به صورت غیرمستقیم و بدون جابه‌جایی فیزیکی ارز تسویه گردد. در این مدل، ایران قادر خواهد بود کسری تراز تجاری خود با یک عضو از طریق مازاد تجاری با عضو دیگر تهاتر نماید. بدیهی است که عملیاتی‌سازی هریک از این پیشنهادها، نیازمند همراه‌سازی سایر اعضا و تبیین ضرورت ایجاد این سازوکارهای نوین است. یکی از مؤلفه‌های کلیدی که جمهوری اسلامی ایران می‌تواند با اتکا به آن، ضرورت این ساختارها را تشریح نماید، تمایل بخش قابل توجهی از اعضا به استقرار نظامی مستقل و خارج از هژمونی دلار است؛ به گونه‌ای که هم‌زمان، نیازی به تقابل فوری و حذف ناگهانی این ارز نباشد.

۳. دیپلماسی اقلیمی با رویکرد «عدالت اقلیمی» و «حق بر توسعه»: جمهوری اسلامی ایران در چارچوب نظام حکمرانی جهانی محیط زیست و در بستر ساختارهای غیررسمی مرتبط نظیر کاپ، نیازمند گذار از رویکرد «تعهدپذیری منفعل» به یک استراتژی «مطالبه‌گری فعال و حقوقی» است؛ بدین معنا که حضور در این مجامع نباید صرفاً به پذیرش تعهدات محدودکننده برای صنایع و اقتصاد منجر شود، بلکه باید به صحنه‌ای برای به چالش کشیدن مشروعیت تحریم‌های یک‌جانبه و نیز بازگشایی مسیری برای دستیابی به تکنولوژی‌های نوین و در نتیجه کنشگری در نظام حکمرانی جهانی محیط زیست مبدل گردد. منطق راهبردی این پیشنهاد بر این امر استوار است که دستیابی به اهداف زیست‌محیطی جهانی بدون دسترسی آزادانه به فناوری‌های پاک و منابع مالی بین‌المللی ناممکن است و از این رو، یک‌جانبه‌گرایی و رژیم‌های تحریمی که مانع انتقال دانش، فناوری و سرمایه می‌شوند، خود به عنوان اصلی‌ترین ناقضان هنجارهای حقوق بین‌الملل محیط زیست و عامل تشدید تغییر اقلیم هستند. بر این اساس، پیشنهاد می‌شود دستگاه دیپلماسی و سازمان حفاظت محیط زیست، به جای ارائه پیشنهادهای کلی و پذیرش تعهدات متعدد، با استناد به هنجارها و مفاهیم اساسی نظیر «اصل مسئولیت مشترک اما متفاوت»، «حق بر توسعه»، «حق بر محیط زیست سالم» و «توسعه پایدار» و در قالب اسناد مدون و متقن، اجرای بخش اعظم تعهدات کاهش انتشار کربن توسط ایران را به صورت صریح، حقوقی و غیرقابل تفسیر، به رفع تحریم‌های مربوطه مشروط کرده و بار حقوقی عدم تحقق اهداف زیست‌محیطی را متوجه کشورهای تحریم‌کننده نمایند. برای پشتیبانی فنی - حقوقی و اثبات‌پذیری این ادعا در مجامع بین‌المللی، ضروری است کارگروهی متشکل از وزارت امور خارجه، وزارت نفت، وزارت نیرو، سازمان حفاظت محیط زیست، با بهره‌گیری قطعی و حداکثری از ظرفیت نخبگانی در دانشگاه‌ها و اندیشکده‌های کشور، مأموریت یابند «گزارش ملی برآورد آلاینده‌گی تحمیلی و تبعات زیست‌محیطی انسداد تکنولوژیک» را به صورت سالیانه تدوین کنند. این گزارش باید با محاسبات دقیق مهندسی و اقتصادی نشان دهد که ممانعت از ورود کاتالیست‌های نوین پالایشگاهی، عدم دسترسی به توربین‌های باران‌دمان بالا، مسدودسازی کانال‌های مالی برای پروژه‌های زیست‌محیطی و به طور کلی، جلوگیری از دسترسی به دانش و فناوری‌های سبز، دقیقاً چه میزان بر حجم انباشت آلاینده‌ها و هدررفت انرژی در کشور افزوده است و چه تأثیرات کوتاه‌مدت و بلندمدتی بر حیات ایرانیان و نیز تغییر اقلیم در سطح جهانی خواهد داشت. با تکیه بر مستندات این سند فنی، هیئت‌های دیپلماتیک جمهوری اسلامی ایران قادر خواهند بود در جریان مذاکرات چندجانبه، ضمن تغییر جایگاه خود به موضع «مدعی»، استدلال نمایند که اعمال تحریم‌های یک‌جانبه مصداق بارز «آپارتاید اقلیمی» است؛ چرا که کشورهای توسعه‌یافته از طریق انحصار تکنولوژیک و

ابزارسازی تحریم، عملاً «حق بر توسعه پایدار» و حقوق حیاتی زیست محیطی را از کشورهای در حال توسعه و تحت تحریم سلب نموده‌اند. در سطح دیپلماسی چندجانبه و ائتلاف‌سازی نیز ایران باید این گزاره را که «تحریم مانع نجات اقلیم است» به یک مطالبه جمعی در میان کشورهای جنوب جهانی تبدیل کند. باتوجه به حضور ایران در ساختارهایی نظیر بریکس و کاپ، ظرفیت مناسبی وجود دارد تا پیش‌نویس قطعنامه‌ها، بیانیه‌ها و اسنادی را مدیریت نماید که در آنها هرگونه تحریم و جلوگیری از تجارت تجهیزات، تکنولوژی، فناوری و دانش فنی مرتبط با محیط زیست، به عنوان نقض هنجارهای حقوق بین‌الملل و یکی از اصلی‌ترین مسببین تغییرات مخاطره‌آمیز اقلیمی محکوم شود. در راستای عملیاتی نمودن این پیشنهادها، ضروری است علاوه بر تلاش برای گفتمان‌سازی و محکومیت همه‌جانبه این اعمال، مسیرهای انتقال دانش و تکنولوژی بازگشایی شوند.

۴. اهرم‌سازی از «مزیت‌های جغرافیایی» برای همگرایی حقوقی - لجستیکی: در هندسه نوین قدرت جهانی، مزیت جغرافیایی جمهوری اسلامی ایران به عنوان حلقه وصل شمال - جنوب و شرق - غرب، تنها فرصتی ترانزیتی نیست، بلکه یک دارایی راهبردی غیرقابل تحریم است که تاکنون عمدتاً با رویکردی سخت‌افزاری به آن نگریسته شده است. اما در شرایطی که ساختارهای غیررسمی نظیر بریکس، به دنبال عمل‌گرایی و کارآمدی هرچه بیشتر و نیز تاب‌آوری زنجیره‌های تأمین در برابر تکانه‌های سیاسی غرب هستند، ایران باید در بستر این ساختارها، نقش خود را از فراتر از گذرگاه صرف، به عنوان یک «گرانیه‌گاه نهادی» تعریف نماید. در این راستا، پیشنهاد می‌شود مناطق آزاد تجاری استراتژیک کشور در مناطق شمالی و جنوبی، به عنوان «کانون‌های تبادل و همگرایی حقوقی و لجستیکی بریکس» بازتعریف شوند. این اقدام عملیاتی بدین معناست که در این مناطق، فراتر از معافیت‌های مالیاتی معمول، یک رژیم حقوقی تسهیل‌گر اختصاصی برای اعضا حاکم گردد. این رژیم شامل استقرار رویه‌های گمرکی هماهنگ شده با استانداردهای بریکس، فراهم‌سازی بستر قانونی جهت ثبت شرکت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری مشترک با حداقل بوروکراسی اداری، ایجاد مراکز دآوری تجاری مشترک برای حل و فصل اختلافات، و تسهیل تردد تجاری بدون روادید برای فعالان اقتصادی کشورهای عضو باشد. با این راهبرد، هزینه مبادله برای بازیگران اقتصادی قدرت‌های نوظهور در خاک ایران کاهش یافته و زیرساخت‌های لجستیکی ایران به بخشی جدایی‌ناپذیر از زنجیره ارزش آنها تبدیل می‌شود. نتیجه راهبردی این اقدام، گره زدن امنیت سرمایه و تجارت قدرت‌های شرقی به امنیت ملی ایران است؛ وضعیتی که در آن، هرگونه تلاش برای انزوای ایران یا اختلال در امنیت آن، مستقیماً به منافع حیاتی سایر اعضای بریکس تأثیر خواهد گذارد و از این رو، در کنار تقویت قوای اقتصادی، به عنوان بخشی از پازل تأمین امنیت کشور نیز ایفای نقش خواهد نمود.

۵. تقویت نفوذ و دیپلماسی نخبگانی و گفتمان‌سازی برای راهبری حکمرانی جهانی در چارچوب ساختارهای غیررسمی: توافقات و بیانیه‌های نهایی و نیز تصمیم‌گیری در چارچوب ساختارهای غیررسمی، لزوماً در لحظه مذاکرات دیپلمات‌ها محقق نشده و پدید نمی‌آیند؛ بلکه جریان‌های نخبگانی، نشست‌های کارشناسی و گفتمان‌سازی تخصصی برای ورود ادبیات مطلوب به عرصه حکمرانی جهانی که حتی پیش از اجلاس‌های اصلی برقرار می‌شوند، تأثیر بسزایی بر جهت‌دهی به محتوا و ادبیات اسناد مصوب، تصمیم‌گیری‌ها و به طور کلی، راهبری نظام حکمرانی جهانی دارند. در واقع می‌توان بیان نمود که فرایندهای منجر به تصمیم‌گیری در این ساختارها، می‌تواند متأثر از جریان‌های گفتمانی و دکتربینال از پیش ایجاد شده و یا حتی در تعامل با این جریان‌ها برای دستیابی بغایت مطلوب باشد. بدین سبب، نفوذ ادبیات خلق شده توسط جریان‌های نخبگانی و ایجاد فضا و بستر برای هدایت تصمیم‌گیری‌ها و هنجارسازی‌ها در نظام حکمرانی جهانی توسط این جریان‌ها، از اهمیتی والا و جایگاهی غیرقابل انکار برخوردار است. از این رو، جمهوری اسلامی ایران برای خروج از انفعال و اثرگذاری واقعی بر خروجی این اجلاس‌ها و مشارکت حقیقی در مسیر هنجارسازی و تأثیرگذاری بر جهت‌گیری ساختارها، نیازمند فعال‌سازی کانون‌های تولید جریان‌های گفتمانی در سطح کشور است. در همین راستا، پیشنهاد می‌شود ظرفیتی ایجاد گردد تا مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی با همکاری و هماهنگی وزارت امور خارجه و تعامل با نهادهایی همچون مرکز امور حقوقی بین‌المللی ریاست جمهوری و سایر نهادهای مربوطه، به فراخور هر مسئله و مبحث مرتبط و نیز با بهره‌گیری از ظرفیت دانشگاه‌های برتر، نخبگان، اندیشمندان، دانشجویان و متخصصان



علمی و فنی، مأموریت ویژه‌ای را جهت طراحی و راهبری کنسرسیوم‌های پژوهشی مشترک با همتایان راهبردی خود در کشورهای عضو ساختارهای غیررسمی بر عهده گیرند. هدف عملیاتی این کنسرسیوم‌ها، ایجاد کانال‌های پایدار برای هم‌افزایی علمی و تزریق دیدگاه‌های فنی و حقوقی جمهوری اسلامی ایران به بدنه کارشناسی و فضای گفتمانی کشورهای مورد تعامل و در نهایت، تأثیرگذاری بر جریان‌های تصمیم‌گیری و هنجارسازی در چارچوب ساختارهای غیررسمی است. برای تحقق این امر، ضروری است چارچوب مشخصی ذیل برنامه‌های دیپلماسی عمومی جهت میزبانی و حمایت مالی از نشست‌های تخصصی اختصاص یابد. جمهوری اسلامی ایران باید با تعریف پروژه‌های مطالعاتی و نشست‌های تخصصی مشترک حول محورهایی که هم‌زمان دارای ابعاد فنی و استراتژیک هستند (نظیر «امکان‌سنجی فنی سازوکارهای تسویه مالی چندجانبه»، «چالش‌های حقوقی تحریم‌های یک‌جانبه و اثرات زیان‌بار آن بر زیست جمعی در نظام بین‌الملل»، «ایجاد بسترهای اقتصادی، مالی و تجاری مشترک»، «الزامات حکمرانی عادلانه در فضای سایبر»، «حکمرانی جهانی هوش مصنوعی»، «راهکارها و ضروریات تقویت جایگاه جنوب جهانی در نظام حکمرانی جهانی»، «آسیب‌شناسی حکمرانی دلار و راهکارهای گذار از آن»، «اقتضائات توسعه پایدار در جنوب جهانی و گذار به‌سوی فناوری‌های سبز» و مواردی از این قبیل) ابتکار عمل را در اثرگذاری بر دستور کار جریان‌های تصمیم‌گیری و هنجارسازی در چارچوب ساختارهای غیررسمی به‌دست گیرد. خروجی این فرایند، باید تدوین گزارش‌های سیاستی مشترک و در نگاهی کلان‌تر، خلق ادبیات و دکترین‌های با پشتوانه‌ای باشد که با همکاری، هم‌افزایی و همگرایی با نخبگان ملی و اندیشمندان و نخبگان سایر کشورها، استدلال‌های حقوقی و اقتصادی ایران را با ادبیات فنی مورد پذیرش طرف‌ها تلفیق نموده و به‌عنوان اسناد پشتیبان، در اختیار نمایندگان ویژه دولت‌ها قرار دهد. این رویکرد، با فعال‌سازی ظرفیت‌های نخبگانی و ایجاد زبان مشترک فنی، ضریب نفوذ ایران را در فرایندهای تصمیم‌سازی ساختارهای غیررسمی به‌طرز چشمگیری ارتقا خواهد داد. افزون بر این اقدامات نهادی، در راستای تعمیق دیپلماسی نخبگانی و به موازات فعالیت کنسرسیوم‌ها، ضروری است سازوکاری برای شناسایی و حمایت از شبکه‌ای پایدار از صاحب‌نظران و پژوهشگران ایرانی مسلط به لایه‌های پنهان و آشکار حکمرانی جهانی و نیز رفع موانع و تسهیل حضور هدفمند و مستمر نخبگان کشور در مجامع فکری، اندیشکده‌ها و محافل سیاستی بین‌المللی متمرکز شود؛ چراکه حضور فیزیکی و فکری در این کانون‌ها، شرط لازم برای روایت‌سازی مؤثر، مقابله با روایت‌های نامطلوب و ارتقای ضریب نفوذ هنجاری جمهوری اسلامی ایران در اکوسیستم نوین حکمرانی جهانی خواهد بود.

۶. تقویت تعامل و دیپلماسی مبتنی بر حقوق نرم و شبکه‌سازی

موفقیت در تعاملات راهبردی با ساختارهای غیررسمی در حکمرانی جهانی، منوط به کارآمدی در حوزه حقوق نرم و توانایی عملیاتی در درک و شناخت صحیح از اقتضائات آن و نیز تعاملات شبکه‌ای و ائتلافی است. ماهیت سیال و غیررسمی و پرننگ بودن نقش حقوق نرم در این ساختارها، الگوهای تعاملی متفاوتی را نسبت به عملکردها در سازمان‌های کلاسیک طلب می‌کند؛ جایی که تصمیمات نه‌لزوماً براساس متون حقوقی سخت، بلکه بر مبنای توافقات داوطلبانه، ائتلاف‌های موضوعی و نفوذ در لایه‌های کارشناسی اتخاذ می‌شوند. در این فضا، فقدان کادر متخصص و مسلط به ظرایف مذاکرات غیررسمی و تکنیک‌های ائتلاف‌سازی و نیز عدم وجود آشنایی نسبت به حقوق نرم، به انفعال دیپلماتیک و بسنده کردن به بیانیه‌های کلی منجر خواهد شد. لذا جهت ورود به فاز عملیاتی، پیشنهاد می‌شود کارویژه‌ای اجرایی با عنوان «کارگروه ویژه تعاملات بین‌المللی نوین» تعریف شود. این کارگروه باید با ساختاری چابک و میان‌رشته‌ای، متشکل از حقوق‌دانان بین‌المللی، اقتصاددانان، متخصصان حوزه تحریم، متخصصان فنون مذاکره و سایر نخبگان دانشگاهی و اندیشمندان تشکیل گردد. وظیفه محوری و خروجی مورد انتظار از این کارگروه، گذار از رویکرد حضور تشریفاتی به الگوی عمل‌گرایی است؛ بدین معنا که برای هر یک از اجلاس‌های آتی ساختارها، به‌جای اکتفا به مواضع سیاسی عام، بسته‌های پیشنهادی مشخص، فنی و مستند تهیه و تنظیم گردد. این بسته‌ها باید حاوی راهکارهای عملیاتی برای مسائل مشترک (نظیر سازوکارهای پرداخت، امنیت انرژی و زنجیره تأمین) باشند تا قابلیت طرح و تصویب در دستور کار اجلاس را داشته باشند. علاوه بر این، برای تأمین سرمایه انسانی مورد نیاز این رویکرد، آموزش افراد و برگزاری دوره‌های تخصصی و کارگاه‌های

شبیه‌سازی ضروری است. هدف از این آموزش‌ها، تغییر رویکرد به‌سوی کسب مهارت‌های کاربردی در شبکه‌سازی، لابی‌گری‌های فنی، خلق ائتلاف در فضای غیررسمی، آشنایی با حقوق نرم، کارکردها و تأثیرات آن بر نظام حکمرانی جهانی و جهت‌دهی به حرکت ساختارهای غیررسمی است. این رویکرد دوگانه (تولید بسته‌های فنی و ارتقای مهارت‌های نرم) تضمین می‌کند که جمهوری اسلامی ایران نه تنها در ساختارهای غیررسمی حضور فیزیکی دارد، بلکه به‌عنوان یک کنشگر فعال، در هدایت تصمیمات مشارکت مؤثر خواهد داشت.

جدول ۲. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی / نظارتی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	ملاحظات
	اصلاح	تداوم						
۱	***	*	گذار از «دیپلماسی انفعالی» به یک دیپلماسی مبتنی بر «چندجانبه‌گرایی عمل‌گرایانه و فرصت‌محور»	تدوین «سند جامع تعامل با ساختارهای غیررسمی» برای گذار از رویکرد انتقادی-تقابلی صرف به مشارکت فعال و هوشمند در ساختارهای غیررسمی- ارائه راهکارهای مشخص در زمینه‌های مختلف حکمرانی جهانی- تلاش برای گفتمان‌سازی و جلب همکاری جنوب جهانی برای مقابله با تحریم‌ها	دیپلماسی (اقتصادی)	تجارت، وزارت اقتصاد	میان‌مدت تا بلندمدت	
۲	***	*	عملیاتی‌سازی عضویت در بریکس برای کسب دستاوردهای راهبردی	تبدیل عضویت نمادین به مشارکت فعال و نتیجه‌محور- پیوستن به «بانک توسعه نوین» و تعریف پروژه‌های مشترک با لحاظ ریسک‌های ناشی از تحریم تشکیل کارگروه‌های تخصصی ملی برای هر یک از حوزه‌های همکاری بریکس (اقتصادی- مالی- تجاری، انرژی، فناوری، بهداشت) ارائه پیشنهاد اکوسیستم‌های مالی نظیر نظام تسویه مبتنی بر دارایی‌های مشهود دیجیتال‌سازی شده و اتحادیه تهاثر چندجانبه	وزارت امور اقتصادی و دارایی / وزارت امور خارجه	بانک مرکزی، وزارت صمت، وزارت نفت	کوتاه‌مدت تا میان‌مدت	پیوستن به نهادهای مالی بریکس نیازمند رفع موانع حقوقی داخلی و پذیرش استانداردهای مالی جایگزین
۳	***	*	دیپلماسی اقلیمی با رویکرد «عدالت اقلیمی» و «حق بر توسعه»	مطالبه‌گری فعال از طریق گفتمان‌سازی با بهره‌گیری از ادبیات و هنجارهای حقوقی در زمینه آشکارسازی تبعات تحریم بر عدالت اقلیمی و تغییرات مخاطر آمیز در سطح جهانی- گشودن مسیر انتقال دانش و فناوری‌های سبز	سازمان حفاظت محیط زیست	وزارت امور خارجه، وزارت نفت، وزارت نیرو	میان‌مدت	مشروط کردن هرگونه تعهد الزام‌آور کاهش انتشار کربن به رفع تحریم‌های فناوری و بهره‌مندی از منابع مالی مصدق‌های اقلیمی بین‌المللی.



ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)	ملاحظات
	اصلاح	تداوم						
۴	***	*	تبدیل ایران به گرانیکه نهادی به‌ویژه در مناطق آزاد شمال و جنوب ایران تثبیت رویه‌های گمرکی فراهم‌سازی بستر قانونی جهت ثبت شرکت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری مشترک - ایجاد مراکز داورى تجارى مشترک برای حل و فصل اختلافات - تسهیل تردد تجارى بدون روادید برای فعالان اقتصادی	تبدیل ایران به گرانیکه نهادی به‌ویژه در مناطق آزاد شمال و جنوب ایران تثبیت رویه‌های گمرکی فراهم‌سازی بستر قانونی جهت ثبت شرکت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری مشترک - ایجاد مراکز داورى تجارى مشترک برای حل و فصل اختلافات - تسهیل تردد تجارى بدون روادید برای فعالان اقتصادی	دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد / وزارت راه و شهرسازی	گمرک ج.ا.ا، قوه قضاییه (معاونت بین‌الملل)، وزارت خارجه	میان‌مدت تا بلندمدت	لزوم به‌روزرسانی قوانین سرمایه‌گذاری خارجی و تضمین اجرای آرای داورى؛ مناطق آزاد باید از واردات محوری به‌هافت‌تر انزیت و تولید مشترک تبدیل شوند.
۵	***	*	ایجاد کنسرسیوم‌های مشترک نخبگانی با هم‌تایان خارجی حمایت و پشتیبانی از شبکه نخبگانی در زمینه مسائل مربوط به حکمرانی جهانی و ساختارهای غیر رسمی تسهیل حضور نخبگان در مجامع بین‌المللی	تقویت نفوذ و دیپلماسی نخبگانی و گفت‌وگوهای سازى برای راهبرى حکمرانى جهانی در چارچوب ساختارهای غیر رسمی	معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان / بنیاد ملی نخبگان	وزارت علوم، دفتر مطالعات سیاسى و بین‌المللى (IPIS)، سازمان فرهنگ و ارتباطات	میان‌مدت	استفاده از ظرفیت اندیشکده‌ها (Track 2) Diplomacy) برای پیشبرد اهداف در ساختارهای شبکه‌ای که حضور رسمی دولت در آنها با حساسیت مواجه است.
۶	***	*	ایجاد کارگروه ویژه تعاملات بین‌المللی نوین متشکل از نخبگان و اندیشمندان جهت ارائه بسته‌های پیشنهادی مشخص در چارچوب مشارکت در ساختارهای غیر رسمی - آموزش و تربیت نیروی انسانی آگاه به مقتضیات مذاکرات در چارچوب غیر رسمی‌گرایی، شبکه‌سازی و حقوق نرم	تقویت تعامل و دیپلماسی مبتنی بر حقوق نرم و شبکه‌سازی	معاونت حقوقی ریاست‌جمهوری	وزارت امور خارجه (اداره کل حقوقی)، مراکز پژوهشی حاکمیتی (نظیر مرکز پژوهش‌های مجلس)	میان‌مدت تا بلندمدت	تغییر پارادایم آموزش حقوق بین‌الملل در دستگاه دیپلماسی از تمرکز بر معاهدات کلاسیک به سمت درک استانداردهای غیر الزام‌آور، توصیه‌نامه‌ها و رویه‌های نهادهای استانداردگذار.

* تداوم یا تقویت آیتم‌ها یا اقدامات.

** اصلاح رویه‌ها یا ایجاد سازوکارها.

مأخذ: همان.



- [1] Jinseop Jang, Jason McSparren, and Yuliya Rashchupkina, (2016), "Global Governance: Present and Future", Palgrave Communications 2, PP. 1-5.
- [2] Jens Steffek, (2023), "Triangulating the Legitimacy of International Organizations: Beliefs, Discourses, and Actions", International Studies Review 25, No. 4.
- [3] Jonas Tallberg and Michael Zürn, (2019), "The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework", Review of International Organizations 14, No. 4, PP. 581-606.
- [4] Thomas Sommerer, Theresa Squatrito, Jonas Tallberg, and Magnus Lundgren, (2022), "Decision-making in International Organizations: Institutional Design and Performance", The Review of International Organizations, 17, No. 4, PP. 815-845.
- [5] Giulio M. Gallarotti, (1991) "The Limits of International Organization: Systematic Failure in the Management of International Relations", International Organization 45, No, PP 2 183-220.
- [6] Kim Moloney, (2021), "Deconcentrated Global Governance, Transnational Administration, and the Public Administration Discipline", Global Public Policy and Governance 1, No. 2, PP 175-201.
- [7] DNI, (2023), "Non-State Actors Playing Greater Roles in Governance and International Affairs," National Intelligence Council.
- [8] Christopher May, (2015), "Who's in Charge? Corporations as Institutions of Global Governance", Palgrave Communications 1, PP 1-10.
- [9] Charles B Roger, (2020), "The Origins of Informality: Why the Legal Foundations of Global Governance Are Shifting, and Why It Matters", Oxford University Press.
- [10] Cooper, A.F., Parlar Dal, E. & Cannon, B. (2022), "The cascading dynamics of informal institutions: organizational processes and governance implications". Int Polit.
- [11] Abbott, Kenneth W.; Snidal, Duncan, (2000), "Hard and Soft Law in International Governance", International Organization, 54, PP. 421-456.
- [۱۲] شاکریان، شاهرخ (۱۳۹۲)، شناخت حقوق نرم در نظام حقوق بین الملل، نشر میزان.
- [13] Pauwelyn, Joost; Wessel, Ramses A.; Wouters, Jan, (2014), "When Structures Become Shackles: Stagnation and Dynamics in International Lawmaking" European Journal of International Law, Volume 25, Issue 3, August 2014, Pages 733–763.
- [۱۴] بیگزاده، ابراهیم (۱۴۰۲)، حقوق سازمان های بین المللی، انتشارات مجد.
- [۱۵] زمانی، سیدقاسم (۱۴۰۱)، حقوق سازمان های بین المللی، جلد اول، انتشارات شهر دانش.
- [16] ICJ, (1949), "REPARATION FOR INJURIES SUFFERED IN THE SERVICE OF THE UNITED NATIONS".
- [17] Tallberg, J., Zürn, M. (2019), "The legitimacy and legitimation of international organizations: introduction and framework" Rev Int Organ 14, PP 581–606.
- [18] Ghadirinezhad, S. A.; Kadkhodaei, A., (2023), "Reflection on the Legitimacy of International Organizations", Public Law Studies Quarterly.

[19] Fritz Wilhelm Scharpf, (1999), "Governing in Europe: Effective and Democratic?", Oxford University Press.

[۲۰] زمانی، سیدقاسم و مهشید آجلی لاهیجی (۱۴۰۰)، «چالش مشروعیت در ساختار و عملکرد سازمان بین‌المللی: مطالعه موردی بانک جهانی»، فصلنامه علمی پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۳، شماره ۷۱.

[21] Theodor Meron, (2006), "The Humanization of International Law", Martinus Nijhoff Publishers.

[22] Steffek, Jens, (December 2023), "Triangulating the Legitimacy of International Organizations: Beliefs, Discourses, and Actions", International Studies Review, Vol. 25, Issue 4.

[23] Allen Buchanan and Robert O. Keohane, (2006), "The Legitimacy of Global Governance Institutions", Ethics & International Affairs 20, No. 4, PP. 405–37.

[24] Stone, Randall W, (2011), "Controlling Institutions: International Organizations and the Global Economy", Cambridge University Press.

[25] ICJ, (1986), "Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)", Judgment, I.C.J. Reports para. 22.

[26] International Law Commission, (2011), "Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, with Commentarie".

[27] Klabbers, Jan, (2022), "An Introduction to International Organizations Law 4th ed.", Cambridge University Press.

[28] Schermers, Henry G.; Blokker, Niels M., (2011), "International Institutional Law, Fifth Revised Edition", Brill Nijhoff.

[29] International Law Commission, (2011), "Draft articles on The Responsibility of International Organizations".

[30] Vabulas, F., Snidal, D. (2013), "Organization without delegation: Informal intergovernmental organizations (IIGOs) and the spectrum of intergovernmental arrangements", The Review of International Organizations 8.

[31] Rodriguez-Toribio, Isabel, (2024), "Informal Organizations over Time: Why Do Member States Increase Delegation?", Cooperation and Conflict.

[32] Downie, Christian, (May 2022), "How do informal international organizations govern? The G20 and orchestration", International Affairs, Volume 98, Issue 3, PP. 953–972.

[33] John Kirton & G8 Research Group, (accessed 2026), "The G7 and Concert Governnce in the Global Financial Crisis in 1997-99" Utoronto.ca, <https://g7.utoronto.ca/scholar/kirton2000/>.

[34] G7 Germany, (accessed 2026) "History of the G7" G7 Germany, <https://www.g7germany.de/g7-en/g7-summit/g7-history>.

[35] Margaret Thatcher Foundation, (accessed 2026,) "The G7 Summits: Declassified Records Published for the First Time", Margaretthatcher.org, <https://www.margaretthatcher.org/archive%2FG7>.

[36] Peter I Hajnal, (2001), "G7/G8 SYSTEM: Evolution, Role and Documentation", Ashgate Publishing Ltd.

[37] Karen Mingst, (2026), "Group of Seven", Britannica, <https://www.britannica.com/topic/Group-of-Seven>.

[38] Gordon Smith, (2011), "G7 to G8 to G20: Evolution in Global Governance", Centre for International Governance Innovation.

- [39] Chiara Oldani and Jan Wouters, eds. (2019), "The G7, Anti-Globalism and the Governance of Globalization", Routledge.
- [40] Hugo Dobson, (2007), "The Group of 7/8", Routledge.
- [41] Caterina Ciufferi, (2017), "The Italian Presidency of the G7 in 2017", Ministero dell'Interno, <https://www.interno.gov.it/it/italian-presidency-g7-2017>.
- [42] The global bank disaster risk reduction and reconstruction fund, (accessed 2026), "What Are the G7 Sherpas?", DRRRF, <https://gbdrfff.org/faqs/what-are-g7-sherpas>.
- [43] FATF, (accessed 2026), "History of the FATF", www.fatf-gafi.org, <https://www.fatf-gafi.org/en/the-fatf/history-of-the-fatf.html>.
- [44] G7/8, (1989), "1989 Economic Declaration, Paris Summit", Utoronto.ca, <https://g7.utoronto.ca/summit/1989paris/communique/index.html>.
- [45] John Kirton, (2004), "Explaining G8 Effectiveness: A Concert of Vulnerable Equals in a Globalizing World" Paper Prepared for a Panel on "Explaining G8 Effectiveness" at the Annual Convention of the International Studies Association, Montreal.
- [46] Hermann Kopp. (2007), "On G7/G8 Global Governance" Nature, Society, and Thought; Marxist Educational Press, PP 401–406.
- [47] Adam Coles, (2017), "And the Circus Leaves Town: A Critical Examination of the G7 as a Legitimate Form of Global Governance", Global Policy Journal.
- [48] Xianbai Ji and Guanie Lim. (2021), "The Chinese Way of Reforming Global Economic Governance: An Analysis of China's Rising Role in the Group of Twenty (G-20).", The Chinese Economy 55, No 4, PP. 282–92.
- [49] OECD, "OECD and G20" (accessed 2025), <https://www.oecd.org/en/about/oecd-and-g20.html>
- [50] G20, (2008), "Declaration of The Summit on Financial Markets and The World Economy".
- [51] G20, (2009), "London Summit – Leaders' Statement".
- [52] Downie, Christian, (2015), "Global Energy Governance in the G-20: States, Coalitions, and Crises", Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations 21, No. 3, PP. 474–92.
- [53] G20, (2014), "G20 Leaders Statement: The Pittsburgh Summit".
- [54] Financial Stability Board, (2024), "About the FSB", Fsb.org, <https://www.fsb.org/about/>.
- [55] FSB, (2012), "Charter of the Financial Stability Board".
- [56] Helleiner, Eric, (2014), "The Status Quo Crisis: Global Financial Governance after the 2008 Financial Meltdown", Oxford University Press.
- [57] Kirchner, Stephen, (2016) "The G20 and Global Governance", The Cato journal: an interdisciplinary journal of public policy analysis, PP 485-506
- [58] Xi Jinping, (2018), "The Governance of China", Beijing, China: Foreign Languages Press.
- [59] He Fan, Feng Weijiang, and Xu Jin, (2021), "Challenges in Global Governance and China's Solution", in Chinese Perspectives on Global Governance and China, ed. Yu Keping and Peking University, trans. Frances Chan, PP. 22–47.
- [60] Miles Kenny BRICS. (September 18, 2024), "Encyclopedia Britannica", <https://www.britannica.com/>

[topic/BRICS](#)

- [61] BRIC, (2009), "Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders".
- [62] BRICS, (accessed 2025), "BRICS Information Portal", BRICS, <https://infobrics.org/page/history-of-brics/>.
- [63] Ding Yifan, (2018), "How Will the BRICS Lead the Global Economy?", China-US Focus, <https://www.chinausfocus.com/finance-economy/how-will-the-brics-lead-the-global-economy>.
- [64] Marc Jütten and Dorothee Falkenberg, (March 2024), "Expansion of BRICS: A Quest for Greater Global Influence?" European Parliamentary Research Service.
- [65] NDB, (accessed 2025), "All Projects - New Development Bank", New Development Bank, <https://www.ndb.int/projects/all-projects/>.
- [66] Manning, John, (2014), "Can the BRICS New Development Bank Compete with the World Bank and the IMF?", International Banker, <https://internationalbanker.com/banking/can-brics-new-development-bank-compete-world-bank-imf/>.
- [67] BRICS, (2014), "Agreement on the New Development Bank", art. 2.
- [۶۸] ذاکر، محمدجعفر و سیدمحمدامین علوی شهری (۱۴۰۴)، «رویکرد چین نسبت به حکمرانی جهانی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۲۰۹۲۶.
- [69] Mark Beeson and Jinghan Zeng, (March 19, 2018), "The BRICS and Global Governance: China's Contradictory Role", Third World Quarterly 39, No. 10.
- [70] Hiepel, Claudia, (2014), "The European Management Forum: A Non-State Actor and the European Community", In: Europe in a Globalising World: Global Challenges and European Responses in the "long 1970s", PP. 343 - 356.
- [71] Delivorias, Angelos (2016), "The World Economic Forum: Influential and Controversial", European Parliamentary Research Service.
- [72] WEF, (accessed 2025), "Explore the Metrics", World Economic Forum, <https://www.weforum.org/stakeholdercapitalism/our-metrics/>.
- [73] Klaus Schwab, (2021), "Stakeholder Capitalism", John Wiley, PP. 171–98.
- [74] Sebastian Buckup, (2017), "The End of Neoliberalism?" World Economic Forum, <https://www.weforum.org/stories/201707//this-is-what-the-future-of-economic-liberalism-looks-like-its-time-to-rethink-it/>.
- [75] Siyu Li, (2013), "Dancing in Davos: Combining Private Sector, Government, and Rising Nonstate Actors", Exchange: The Journal of Public Diplomacy 4, No. 1.
- [76] Markus Ojala, (2017), "The Making of a Global Elite: Global Economy and the Davos Man in the Financial Times 2001–2011", University of Helsinki, Department of Social Research, PP 53–57.
- [77] William Burke-White, (January 28, 2020), "The World Economic Forum Deserves Criticism, but We Need It Now More than Ever", Brookings, <https://www.brookings.edu/articles/the-world-economic-forum-deserves-criticism-but-we-need-it-now-more-than-ever/>.
- [78] Csaba István Stefán, (2024), "The World Economic Forum", in The Palgrave Handbook of Non-State Actors in East-West Relations, ed. Péter Marton et al., SpringerNature, PP. 293–305.
- [79] United Nations Climate Change, (accessed 2025), "The Rio Conventions", Unfccc.int, <https://unfccc.int/>

[process-and-meetings/the-rio-conventions.](#)

[80] United Nations, (1992), "United Nations Framework Convention on Climate Change".

[81] Sebastián Rioseco and Tejas Rao, (2024), "Cops as Emerging Subjects of International Law Rethinking Legal Personality in Global Governance", EJIL: Talk!, <https://www.ejiltalk.org/cops-as-emerging-subjects-of-international-law-rethinking-legal-personality-in-global-governance/>.

[82] Jutta Brunnée (2002), "COPing with Consent: Law-Making Under Multilateral Environmental Agreements", Leiden Journal of International Law, 15, PP 152-.

[83] Joanna Depledge, (2024) "Guest Post: The Challenge of Consensus Decision-Making in UN Climate Negotiations", Carbon Brief, <https://www.carbonbrief.org/guest-post-the-challenge-of-consensus-decision-making-in-un-climate-negotiations/>.

[84] Hayley Walker and Lisanne Groen, (2025), "Access and Meaningful Participation of Non-State Actors in the UNFCCC Process: Path-Dependencies in the Era of 'Mega-COPs'", Climate Policy, PP 113-

[۸۵] امینی، اعظم، حجت میان‌آبادی و احسان دریادل (۱۳۹۷)، «ماهیت و موضوعات حقوقی کلیدی موافقت‌نامه پاریس در خصوص تغییر اقلیم»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۸.

[86] UN Climate Change, "Nationally Determined Contributions (NDCs)", (accessed 2025), <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/nationally-determined-contributions-ndcs>.

[87] UN Environment Programme, (2024), "Emissions Gap Report 2024".

گزیده سیاستی

بحران مشروعیت-کارآمدی در سازمان‌های بین‌المللی، موجب شکل‌گیری ساختارهای غیررسمی شده است که براساس همکاری منعطف و مبتنی بر حکمرانی نرم، به کنشگری در نظام حکمرانی جهانی می‌پردازند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، رویروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir