

التصميم المؤسسي للحكومة البيئية العالمية

Institutional Design Of Global Environmental Governance



خديجة ناصري

جامعة غرداية، الجزائر، khadijjanasri00@gmail.com

طالبة دكتوراه في جامعة باتنة 1، الجزائر

تاريخ الإرسال: 2021/09/14 تاريخ القبول: 2021/12/08 تاريخ النشر: 2022/07/01

ملخص:

يهدف المقال إلى محاولة إدراك العوامل المؤثرة على التصميم المؤسسي للحكومة البيئية العالمية، وتحليل أهمية كل عامل في تحديد الهندسة البيئية العالمية، وكيف تتداخل هذه العوامل مع بعضها البعض، إضافة إلى أهميتها في بناء نظام متكامل وفعال من أجل صنع السياسة البيئية العالمية. وعليه، سنقوم بتعريف الهندسة المؤسسية باعتبارها مرآة عاكسة للتصميم المؤسسي. لننتقل بعدها إلى تحليل مختلف العوامل والمحددات الخاصة بالهندسة المؤسسية للحكومة البيئية العالمية. ومن أهم هذه العوامل نذكر تكامل السياسة البيئية، التفاعل المؤسسي بين المؤسسات والأنظمة البيئية المختلفة، وما قد يسببه من تنازع في إطار الحكومة البيئية العالمية. وأخيرا الأداء المؤسسي للمؤسسات البيئية من خلال تقييم نقاط الضعف ونقاط القوة في النظام.

الكلمات المفتاحية: الحكومة البيئية العالمية: التصميم المؤسسي: الهندسة المؤسسية.

Abstract:

The aim of this article is to provide a perception of the factors affecting the institutional design of global environmental governance and analyze the importance of each factor in determining global environmental architecture and how these factors interact with each other. In addition to its importance in building an integrated and effective system for making global environmental policy. In this context, we will define institutional architecture as a mirror of institutional design and analyze the various factors and determinants of the institutional architecture of global environmental governance; such as the integration of environmental policy, the institutional interaction between different institutions and environmental systems, and the conflict it may cause in the framework of global environmental governance. Finally, the institutional performance of environmental institutions by assessing the weaknesses and strengths of the current system.

Keywords: global environmental governance; institutional design; institutional architecture.

* المؤلف المرسل: خديجة ناصري، khadijjanasri00@gmail.com

مقدمة:

يتميز نظام الحوكمة البيئية العالمية -الذي يهدف إلى الحد من تدهور البيئة العالمية- بدرجة عالية من التعقد، بسبب وجود العديد من المؤسسات الدولية البيئية وغير البيئية، إلى جانب الاتفاقيات الدولية التي تتعامل مع جميع أنواع القضايا البيئية المتداخلة في كثير من الأحيان. دون إغفال الدور المتنامي للفواعل غير الدولانية في الحوكمة البيئية العالمية، خاصة تلك الممثلة في المنظمات غير الحكومية (NGOs)، والشركات المتعددة الجنسيات (MNCs)، والشبكات العابرة للحدود (من مجموعات ابستمولوجية، ومجتمع مدني عالمي وشبكات المناصرة البيئية).

يتأثر التصميم المؤسسي للحوكمة البيئية العالمية بمجموعة من العوامل المختلفة، والتي تعتبر ضرورية في تحديد و تفسير الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية، إضافة إلى أهميتها في بناء نظام متكامل و فعال من أجل صنع السياسة البيئية العالمية. ترتبط محددات الهندسة المؤسسية بفعالية المؤسسات والأنظمة القائمة، فإذا أردنا تصميم أو إعادة تصميم الحوكمة البيئية العالمية وجب علينا التساؤل عن فعالية المؤسسات البيئية، وذلك من خلال ربطها بمجموعة من العوامل، مثل تكامل السياسة البيئية، والتفاعل المؤسسي بين المؤسسات والأنظمة البيئية المختلفة، و ما قد يسببه من تنازع في إطار الحوكمة البيئية العالمية. ولا ننسى الأداء المؤسسي للمؤسسات البيئية.

يتضمن هذا البحث إشكالية تتمحور حول التساؤل التالي:

كيف يمكن تصميم هندسة مؤسسية فعالة للحوكمة البيئية العالمية في إطار تأثير عوامل مختلفة؟

ينطلق هذا البحث من فرضية أساسية مفادها: إن تصميم هندسة مؤسسية فعالة للحوكمة البيئية العالمية يتوقف على مدى فعالية المؤسسات البيئية.

من أجل اختبار فرضيات الدراسة والإجابة عن الإشكالية بطريقة منهجية سنستعين بالمنظور النسقي بصيغته المتطورة، خاصة الاتجاهات الحديثة في فلسفة إعادة البناء في العلوم الاجتماعية، وما ينتج عنها من إشكالات منهجية تتبع أساسا من فعالية الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية، وكيفية تصميم أو إعادة تصميم هندسة جديدة تتوافق والمعطيات الجديدة.

إن الإجابة عن إشكالية البحث تتطلب تحليلا لمختلف العوامل المؤثرة على التصميم المؤسسي للحوكمة البيئية العالمية، من خلال العناصر التالية:

1. مفهوم الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية.
2. تكامل السياسة البيئية.
3. التفاعل المؤسسي في إطار الحوكمة البيئية العالمية.
4. نزاع الأنظمة في إطار الحوكمة البيئية العالمية.
5. الأداء المؤسسي في إطار الحوكمة البيئية العالمية.

1. مفهوم هندسة الحوكمة العالمية:

لقد أصبح مصطلح هندسة الحوكمة العالمية واسع الاستخدام الآن في الأدبيات. حيث استخدم لوصف التعقد المؤسسي الواسع في مجالات العلاقات الدولية مثل الأمن الدولي، التجارة الدولية وحماية البيئة.

ليس هناك تعريف متفق عليه للمصطلح فقد تم تعريفه على أنه شبكة متداخلة من المبادئ والمؤسسات والممارسة المشتركة على نطاق واسع التي تشكل قرارات على جميع المستويات في مجال معين لنظام حوكمة الأرض. (Biermann et al 2009, p. 15)

كما عرف على أنه نظام شامل للمؤسسات الخاصة والعامة الموجودة والنشطة في مجال قضية معينة في السياسات العالمية. يتألف هذا النظام من: منظمات، ونظم (Regimes) وأشكال أخرى من المبادئ والقواعد واللوائح، وإجراءات صنع القرار. وهكذا يمكن وصف الهندسة على أنها المستوى الفوقي للحوكمة (Meta-Level of Governance) (Biermann et al 2009, p. 15) هذا المستوى الذي يتموقع بين مفهومين غالبا ما يستعملان في أبحاث العلاقات الدولية، وهما (Regimes) و (Order).

فمن جهة، نجد أن مفهوم الهندسة أوسع من مفهوم (International Regimes) الذي يمثل في معظم الحالات العناصر المؤسسية الواضحة لهندسة الحوكمة. وهكذا يسمح مفهوم الهندسة بتحليل أوضاع التآزر (Synergy) والتزاع بين النظم المختلفة أو أنواع المؤسسات الأخرى عبر مجال قضية معينة. كما يسمح لنا بدراسة التآزر والتزاع بين المبادئ و المعايير الشاملة التي تحكم هذه التفاعلات، وكذا بتحليل المبادئ والمعايير الشاملة التي تعمل من خلال نظم متميزة.

ومن جهة أخرى فإن مفهوم الهندسة أضيق من مفهوم Order، و ذلك من خلال تركيزه على مجال قضية معينة. يتشارك كلا المفهومين في تركيزهما على الهياكل الشاملة للحوكمة، والتي تتجاوز النظام الواحد.

وبينما يعكس مفهوم "النظام الدولي" "International Order" تنظيم نظام العلاقات الدولية ككل، فإن "الهندسة" مفهوم أكثر ملاءمة للدلالة على مجالات قضية واضحة للحوكمة العالمية. علاوة على ذلك، فإن مفهوم "النظام الدولي" غالبا ما ينطوي على تحيز متفائل بشأن التماسك و التنسيق الداخلي للنظام الدولي. أما مفهوم "الهندسة" فهو أكثر حيادية ويحسب الآثار السلبية و غير المقصودة. ومن هنا فإن الهندسة لا تفترض فهما معياريا مسبقا للنظام العالمي "Global Order". (Biermann et al 2009, p. 15)

2. تكامل السياسة البيئية:

لقد أصبح مفهوم تكامل السياسة البيئية مفهوما رائدا في الحوكمة البيئية العالمية مع نشر تقرير Brundtland سنة 1987. حيث تم تعريف التنمية المستدامة على أنها تشمل الأبعاد البيئية والاقتصادية والاجتماعية. والأهم من ذلك، اعتبارها مبدأ تكامليا، إذ يعرفها المحامي الدولي Fitz Maurice كمفهوم يحاول أن يدمج الاعتبارات البيئية في الاقتصاد والتنمية، ويأخذ في الاعتبار احتياجات أخرى غير البيئية عند صياغة المبادئ المتعلقة بحماية البيئة.

وقد تم الاعتراف رسميا بتكامل الحماية البيئية كمبدأ للقانون الدولي سنة 1992، عندما منحه "تقرير ريو" حول البيئة والتنمية وضعا قانونيا. فقد نص المبدأ الرابع للتقرير أنه من أجل تحقيق التنمية المستدامة يجب أن تكون حماية البيئة جزءا لا يتجزأ من عملية التنمية، كما لا يمكن الاهتمام بها بمعزل عن التنمية.

وهكذا أخذت رابطة القانون الدولي تطور مبدأ التكامل أبعد من ذلك، حيث تم إدراجه في "تقرير نيودلبي" لمبادئ القانون الدولي المتعلقة بالتنمية المستدامة كمبدأ التكامل والترابط، كما نص التقرير أيضا بأنه يجب على جميع مستويات الحكومة (العالمية، الإقليمية، الوطنية، دون الوطنية وكذا المحلية)، وجميع قطاعات المجتمع أن تطبق مبدأ التكامل باعتباره مهما لتحقيق التنمية المستدامة.

ومن أجل جعل هذا المبدأ عمليا في مستوى السياسة، يعرف مشروع EPIGOV تكامل السياسة البيئية في معناه المقيد على أنه "اندماج الاهتمامات البيئية في مجالات السياسة الأخرى". (Biermann et al 2008, p. 7) ويمكن أن تشمل هذه المجالات -على سبيل المثال- التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والزراعة، والتجارة، والطاقة، والبنية التحتية، والنقل؛ أي أن تعريف المشروع يركز على التكامل الخارجي للسياسة، وذلك بالإشارة إلى التكامل وراء مجال السياسة البيئية، واستبعاد التكامل الداخلي في إطار مجال السياسة البيئية.

من هنا، يجب الإشارة إلى أن الحدود بين النوعين السابقين لتكامل السياسة البيئية (التكامل الداخلي، والتكامل الخارجي) تبقى غير واضحة، كما يمكن اعتبار بعض السياسات بيئية وغير بيئية في آن واحد. فعلى سبيل المثال، يمكن النظر إلى حماية المناخ العالمي من خلال الحد من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري باعتبارها هدفا للسياسة البيئية (إطار أكثر شيوعا في الشمال)، أو بالنظر إليها كقضية أساسية لسياسة التنمية الاقتصادية (إطار غالبا ما يؤيده الجنوب).

ضف إلى ذلك، أنه يمكن التمييز نظريا بين التكامل العمودي والتكامل الأفقي: حيث يركز التكامل العمودي على الدرجة التي تبلغها المؤسسات القائمة أو الجديدة المقترحة في تعزيزها للتفاعل المفيد للسياسات في المستويات العالمية، والإقليمية، والوطنية، وكذا دون الوطنية. أما التكامل الأفقي فيركز على تكامل السياسة البيئية باعتباره العملية التي تتطلب التزاما مستمرا للأطراف المعنية، حيث يمكن ربطها بالمراحل المختلفة لدورة السياسة، والتي تشمل: وضع الأجندة، التخطيط، التنفيذ والتقييم. (Biermann et al 2008, pp. 8-9)

هذا فيما يتعلق بتعريف تكامل السياسة البيئية وأنواعه المختلفة، إلا أن التساؤل الذي يجب إثارته هو: كيف يؤثر تكامل السياسة البيئية على تصميم الهندسة المؤسسية للحكومة البيئية العالمية؟

لقد أشارت العديد من الأدبيات إلى تكامل السياسة البيئية باعتباره شرطا أساسيا لتحقيق فعالية نظام الحكومة البيئية العالمية (Biermann et al 2008, p. 11)، حيث ينبغي على الدول أن تسعى إلى حل النزاعات الواضحة بين الاعتبارات الاقتصادية، والمالية والاجتماعية، والبيئية المتنافسة؛ سواء من خلال المؤسسات القائمة، أو من خلال إنشاء مؤسسات جديدة ملائمة (أي إعادة تصميم الهندسة المؤسسية لنظام الحكومة البيئية العالمية).

ضف إلى ذلك، أن تكامل السياسة البيئية أصبح وثيق الصلة بعملية إصلاح نظام الحكومة البيئية العالمية. حيث يتم النظر في مقترحات الإصلاح المختلفة من خلال ربطها بتعزيز تكامل السياسة البيئية الذي يرتبط بدوره بنتائج التفاعل المؤسسي (إيجابية أو سلبية)، وطرق ومستويات إدارته.

وهكذا يجب الاهتمام بإدارة التفاعل لدفع تكامل السياسة البيئية إلى الحد الذي يساعد على احترام اعتبارات الحماية البيئية، وتنفيذها بفاعلية عبر مختلف المؤسسات الدولية، فكلما كان بديل تكامل السياسة البيئية قويا، كلما انعكست الاعتبارات البيئية في القرارات السياسية نفسها والعكس صحيح.

الإصلاح المؤسسي	مجال التكامل
هل ستعزز وكالة جديدة تكامل المؤسسات البيئية بين الحكومية المختلفة؟	التكامل الداخلي للسياسة
هل ستعزز وكالة جديدة تكامل المؤسسات البيئية بين الحكومية مع المؤسسات غير البيئية؟	التكامل الخارجي للسياسة

الجدول رقم (01): أسئلة تحليلية حول تكامل السياسة البيئية وإصلاح نظام الحوكمة البيئية العالمية.

المصدر: من إعداد الباحثة.

يوضح الجدول السابق الأسئلة التحليلية التي يجب إثارتها عند التطرق إلى إصلاح نظام الحوكمة البيئية العالمية فيما يتعلق بتعزيز تكامل السياسة البيئية على المستويين الداخلي والخارجي. حيث أن التكامل الداخلي للسياسة يرتبط بتكامل المؤسسات البيئية بين الحكومية المختلفة، وبالتالي هل سيعزز إنشاء وكالة جديدة كإصلاح مؤسسي للحوكمة البيئية العالمية هذا النوع من التكامل؟ أما التكامل الخارجي للسياسة البيئية فهو يرتبط بتكامل المؤسسات البيئية بين الحكومية مع المؤسسات غير البيئية كمنظمة التجارة العالمية مثلا. وهكذا يتم التساؤل عن إمكانية تعزيز هذا التكامل من خلال إصلاح نظام الحوكمة البيئية العالمية؟ ومن هنا، يمكن القول بأن تكامل السياسة البيئية يعتبر معيارا أساسيا لتقييم فعالية هياكل الحوكمة البيئية العالمية، ومقترحات إصلاحها، وذلك من خلال ربطه بالتفاعل بين المؤسسات المختلفة (بيئية-بيئية، بيئية-غير بيئية).

3. التفاعل المؤسسي في إطار الحوكمة البيئية العالمية.

يشكل التفاعل المؤسسي ميزة حاسمة، وكذا تحديا هاما للحوكمة البيئية العالمية. وقد زادت أهميته مع زيادة كثافة المؤسسات الدولية، ولاسيما في مجال الحوكمة البيئية المجزأة بدرجة عالية، حيث لا يعتمد نجاح مؤسسة على أدائها فقط، وإنما على تفاعلاتها مع باقي الترتيبات التي تتداخل معها أيضا. وقبل التطرق لمفهوم التفاعل المؤسسي، وعلاقته بالهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية يجب التمييز بين الأبعاد التنظيمية والمؤسسية للحوكمة.

إن المؤسسات هي أنظمة من المعايير والقواعد وإجراءات صنع القرار، التي تثير الممارسات الاجتماعية، وتحدد أدوار المشاركين في هذه الممارسات، وتوجه التفاعلات بين المشاركين.

أما المنظمات، فتعرف عموما على أنها فواعل تملك مميزات مادية، مثل الموظفين، المقر، الموارد والقيادة الرسمية. ويمكن تطبيق مفهوم المنظمات على جميع أنواع الكيانات، والمقاييس والأهداف، كما يمكن أن تتراوح بين العام والخاص، وبين العالمي والمحلي.

علاوة على ذلك، يجب تمييز المفهوم الواسع للمنظمات بين حكومية عن البيروقراطية التي تبرز في مركز المنظمة. حيث يمكن تعريف المنظمات بين حكومية على أنها مركب من ثلاث عناصر:

أ. إطار معياري من المبادئ والقواعد التي تحكم المنظمة.

ب. الدول الأعضاء في المنظمة.

ت. البيروقراطية وقائدها في مركز المنظمة.

ولمزيد من التوضيح: تعتبر الاتفاقية الدولية لمنع التلوث من السفن (MARPOL) إطارا فعالا من المبادئ والمعايير والقواعد وإجراءات صنع القرار حول مجال القضية هذا.

أما المنظمة البحرية الدولية (IMO) -كمنظمة- فهي الفاعل الجماعي للدول الأعضاء بالمنظمة لدعم اتفاقية MARPOL، مثلا من خلال الموافقة على المزيد من القواعد المحددة والمعايير المتعلقة بالتنفيذ.

ومن ثم، فإن أمانة المنظمة البحرية الدولية تمثل البيروقراطية بين الحكومية التي تم تفويضها بخدمة أطراف كل من المنظمة والاتفاقية في أنشطتهم، وبإعداد سياسات جديدة، وبالمساعدة في تنفيذ الإطار المؤسسي بين حكومي.

بعد هذا التمييز بين مفهوم المؤسسة والمنظمة والبيروقراطية، يمكن تعريف التفاعل المؤسسي. فهو يشير -في معناه الواسع- إلى علاقة مؤسسة بمؤسسة أخرى أو أكثر، وكذا تفاعلاتها معها. (Obertür 2008, p. 32)

كما يعني أن المؤسسات الدولية تؤثر على بعضها البعض (Obertür 2008, p. 32). ومن أمثله نذكر التفاعل بين WTO و MEAS، وبين نظام تغير المناخ واتفاقية التنوع البيولوجي.

يشمل التفاعل التفاعلات التي تحدث بين الترتيبات المؤسسية التي تعمل في مستويات مختلفة للتنظيم الاجتماعي، وهذا ما يعرف بالتفاعل العمودي، كما يشمل التفاعلات بين المؤسسات في نفس المستوى المجتمعي، والتي يطلق عليها التفاعل الأفقي. وعادة ما يتم التركيز على التفاعل الأفقي بين المؤسسات الدولية، إذ يعتبر وظيفة لكثافة الترتيبات المؤسسية الفعالة في المجتمع. فكما يزيد عدد المؤسسات المتميزة الموجودة في فضاء اجتماعي معين، فإن فرص التفاعل بين الترتيبات الفردية تزيد أضعافا مضاعفة.

علاوة على ذلك، فإن أي نظام من القواعد يتفاعل مع البيئة المؤسسية المقعدة المكونة من القواعد والمعايير والمبادئ والممارسات الاجتماعية في المستويات المختلفة للتنظيم الاجتماعي. وما يمكن ملاحظته في الواقع هو نتائج التعقيدات المؤسسية المترابطة، حيث يتم توسيع أو تحديد فعالية المؤسسة من خلال السياق المؤسسي المتضمنة فيه.

وبالتالي يمكن القول بأن هناك ارتباطا بين التفاعل المؤسسي وفعالية المؤسسات الدولية، حيث يمكن أن يعزز التفاعل فعالية المؤسسات المعنية (نتائج إيجابية)، كما يمكن أن يؤدي إلى اضطرابات في تحقيق الأهداف المتفق عليها دوليا، مما يؤثر سلبا على فعالية هيكل الحكومة البيئية العالمية.

ومع ذلك، يمكن التعامل مع التفاعل المؤسسي من أجل تعزيز التأزر، وتخفيف النزاع والاضطراب، وبالتالي تحقيق فعالية المؤسسات الدولية المتعلقة بالبيئة، وهذا ما يعرف بإدارة التفاعل.

وتشير إدارة التفاعل عموما إلى كل الجهود المتعمدة للفواعل ذات الصلة في أي شكل أو منتدى لمعالجة وتحسين التفاعل المؤسسي ونتائجه. (Obertür 2008, p. 39) وبالتالي فإن إدارة التفاعل تشير إلى حوكمة التفاعل المؤسسي. (Obertür 2008, p. 39)

أخيرا، تعتبر الأهمية المتزايدة للتفاعل بين المؤسسات الدولية المتعلقة بالبيئة أحد المواضيع الرئيسية للنقاش الجاري حول إصلاح نظام الحوكمة البيئية العالمية وإعادة تصميمه. فمع انتشار المؤسسات الدولية زاد

احتمال النزاع والتأزر بينها. ويبقى الهدف من تعزيز المؤسسات البيئية تجاه باقي المؤسسات مثل منظمة التجارة الدولية هو تخفيف النزاع بين المؤسسات، واستغلال احتمال التأزر بشكل كامل. وبهذا يعتبر "الهدف" مبررا كبيرا لمن يدعو إلى إنشاء منظمة عالمية للبيئة، أو الاقتراحات الأخرى لإصلاح وتعزيز الحوكمة البيئية العالمية.

4. نزاع الأنظمة في إطار الحوكمة البيئية العالمية.

يمثل نزاع الأنظمة النتيجة السلبية للتفاعل بين نظامين أو أكثر، حيث يعرفه Fariborz Zelli بأنه تداخل وظيفي بين نظامين دوليين أو أكثر (إذ تشكلت هذه الأنظمة من أجل أهداف مختلفة)، وهو يكمن في التناقض الكبير في القواعد القانونية و/ أو في القواعد المتعلقة بالسلوك. (Zelli 2008, p. 2)

ويعرفه أيضا تعريفا اجتماعيا واسعا، فيقول بأن النزاع كأى نوع من العلاقة بين العناصر، الذي يتميز بالتناقضات الموضوعية أو الذاتية.

استنادا إلى هذا التعريف، يمكن التمييز بين نوعين أساسيين للنزاع، يُعرف الأول بالنزاع الكامن، والثاني بالنزاع الظاهر. (Zelli 2008, p. 2) فالنزاع الكامن (أو عدم التوافق بين القواعد) يمكن أن يظهر بين التزام أو قاعدة متساهلة في إطار نظام واحد، وبين منع هذا التصرف من خلال قواعد نظام آخر. فعلى سبيل المثال؛ هناك تناقض بين المادة الرابعة من بروتوكول مونتريال 1987، ومبدأ الدولة الأولى بالرعاية للاتفاقية العامة للتعريفات الجمركية والتجارة (GATT). فبينما يلزم هذا المبدأ أطرافه بالمعاملة العادلة للشركاء التجاريين فإن بروتوكول مونتريال يميز بين المجموعات المختلفة للدول ومصالحهم التجارية.

أما النزاع الظاهر فيمكن أن يشمل كل شكل من أشكال النزاع بين الفواعل التي تتصل بقواعد مختلف الأنظمة. ومثال ذلك، أن البحرية الكندية قبضت على سفينة صيد إسبانية في أعالي البحار خارج 200 ميل الكندية في مارس 1995. وفسرت كندا تصرفها بالرجوع إلى قواعد منظمة مصايد شمال غرب الأطلسي، التي أشارت في تقريرها السنوي أنه قد تم استنفاد ما يسمح بصيده، بينما فسرت إسبانيا سلوك كندا باعتباره انتهاكا لاتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.

من هنا يجب الإشارة إلى أن النزاعات هي أهداف متحركة، حيث تختلف مع الوقت بالانتقال مثلا من النزاع الكامن إلى النزاع الظاهر.

هذا فيما يتعلق بمفهوم نزاع النظام، أما إذا تعلق الأمر بتأثيره على التصميم المؤسسي للحوكمة البيئية العالمية فإنه يجب تتبع مسار تطور الأنظمة المعنية، وذلك من خلال التركيز على فعالية المخرجات، من أجل تحديد الآثار السلوكية لنزاعات النظام، باعتبار الأنظمة المتأثرة مجالات مهمة للتفاعل.

يقوم التركيز على فعالية المخرجات في نزاع الأنظمة على التقييم المقارن لتطور مخرجات الأنظمة المتأثرة المتعلقة بالقضايا الخلافية، وذلك من خلال ثلاث خطوات أساسية: (Zelli 2008, p. 8)

أ. تأطير المخرجات بالمعنى التطوري حسب تطور النظام.

ب. ذكر المعايير الكمية والنوعية من أجل تحديد ومقارنة تطور مخرجات الأنظمة.

ت. استخدام مجالين أساسيين من أجل تطبيق هذه المعايير.

تتمثل المعايير الكمية لمقارنة تطور الأنظمة المعنية فيما يلي:

أ. كمية المخرجات الإضافية؛ ويشمل هذا المعيار الاتفاقيات الإضافية بين الدول الأطراف (في شكل بروتوكولات، تعديلات، تقارير أو قرارات تم اتخاذها في مؤتمرات أو اجتماعات الأطراف). وهكذا تؤثر المخرجات الإضافية على الهندسة المؤسسية للحكومة البيئية العالمية كونها تعبر عن تصميم مؤسسات جديدة.

ب. التغيير في العضوية، حيث يشير عدد الأطراف المصادقة على الاتفاقيات المختلفة إلى الدعم الذي تتلقاه الاتفاقيات الإضافية والنظام ككل. كما يمكن أن تبين هذه الأعداد درجة قبول النظام كمؤسسة تنظيمية رائدة من أجل مجال- قضية محدد.

وفي هذا الصدد، يعتبر نظام الأوزون مثالا عن نظام يتطور باستمرار، بدءا بمعاهدة فيينا سنة 1985 ثم بروتوكول مونتريال سنة 1987 إضافة إلى التعديلات الأربع. واعتبار من جانفي 2008، ومصادقة 191 دولة، بلغت المعاهدة والبروتوكول المكانة العالمية تقريبا، حيث صادق 135 طرفا على آخر تعديل للنظام سنة 1999.

وبغض النظر عن أهمية المعايير الكمية في مقارنة تطور الأنظمة إلا أنها لا تكفي وحدها، فهناك حاجة لمعايير نوعية من أجل تقييم ومقارنة درجة فعالية المخرجات عبر الأنظمة بطريقة أكثر شمولية. وقد تم التمييز بين ثلاث معايير أساسية: (Zelli 2008, p. 6)

الشمولية؛ أي درجة خضوع نظام الأنظمة المستهدف لسلطة النظام.

الصرامة، وتشمل المؤشرات التالية:

أ. درجة الالتزام (غير مشروط، شروط ضمنية، مشروط، مبادئ توجيهية مجردة، أو حتى الرفض الصريح للمعاهدة الملزمة قانونيا).

ب. درجة الدقة (قواعد محددة، قضايا محدودة أو واسعة من أجل التفسير، أو حتى الغموض الكبير في تحديد متى يتوافق السلوك).

التعاون والتفويض، إلى أي درجة تم منح السلطة والموارد والخبرة لهيئات النظام والأطراف الثالثة. ويشمل هذا المعيار المؤشرات التالية: نوع حل النزاع، آليات التنفيذ والمراقبة، قواعد القرار، آليات التمويل إضافة إلى الخبرة العلمية المتاحة.

وبالعودة إلى المثال السابق المتعلق بنظام الأوزون، فقد بدأ بدرجات منخفضة نسبيا لكل المعايير الثلاث. إلا أنه تطور الآن على نحو إيجابي باستمرار فيما يتعلق بالالتزام والشمولية، فبينما لم تفرض معاهدة فيينا أن التزامات للحد من استخدام المواد المستنفذة للأوزون، فقد قدم بروتوكول كيوتو إضافة إلى التعديلات اللاحقة معايير ملزمة للتحكم في العدد المتزايد لهذه المواد. كما زادت درجة التفويض-على حد سواء- نظرا لتأسيس آلية تمويل خاصة (صندوق متعدد الأطراف)، وهيئات عديدة مثل لجنة التنفيذ وثلاث مجموعات من الخبراء.

وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على زيادة فعالية هياكل الحكومة البيئية العالمية.

وفي ضوء التركيز على الفعالية على مستوى المخرجات، يمكن تحديد سيطرة النظام، وذلك من خلال الإجابة على السؤالين التاليين: (Zelli 2008, p. 9)

أ. أي نظام نجح أكثر في جلب القضايا الخلافية تحت مظلته أو اختصاصه؟

- من خلال العمل كمجال مفضل للمفاوضات والقرارات حول هذه القضايا؟
- من خلال إنتاج المزيد من الأحكام الشاملة والصارمة والتفاوضية حول هذه القضايا؟

ب. اختصاص ومقاربة أي نظام تم تعزيزها من طرف المؤسسات الثالثة فيما يتعلق بالقضايا الخلافية؟

وفي الأخير، يمكن القول أنه إذا كانت سيطرة النظام تتحدد من خلال فعاليته في إدارة النزاع، فإن هذه الأخيرة تعتبر نقطة محورية في النقاشات الحالية حول إصلاح الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية حيث يهدف التصميم المؤسسي في إطار مقترحات الإصلاح المختلفة إلى مواجهة أو تخفيف أو حتى حل عدم التوافق والنزاع بين الأنظمة المعنية، وهذا ما يعبر عن إدارة النزاع، باعتبارها استجابة للنزاع القائم الناتج عن التفاعل بين نظامين أو أكثر. وبالحديث عن نزاع الأنظمة والتفاعل المؤسسي يجب الحديث عن الأداء المؤسسي باعتباره أحد محددات الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية.

5. الأداء المؤسسي في إطار الحوكمة البيئية العالمية.

لقد تطورت دراسات التعاون البيئي الدولي بشكل سريع، من التركيز -في الغالب- على تشكيل الأنظمة وإنشائها إلى التركيز على الأداء والفعالية. حتى بداية التسعينات، كان معظم اهتمام الباحثين في إنشاء الأنظمة منصباً حول التساؤل: لماذا تمت تغطية بعض مجالات القضايا من خلال الاتفاقيات البيئية الدولية، ولم تتم تغطية أخرى؟ لكن هذا الاهتمام تحول مؤخراً حيث بدأ الباحثون وصانعو السياسة أيضاً بالتساؤل: إذا كان للجهود المبذولة لمواجهة المشاكل البيئية العابرة للحدود أي تأثير؟ وما مدى نجاح المؤسسات في تحقيق أهداف معينة؟

وفي هذا السياق، يعرف معظم الباحثين الأداء بأنه مجموع التنفيذ والمراقبة والتقييم والالتزام الفعال إضافة إلى أنه "الاختيار النهائي" لنظام الحوكمة البيئية العالمية. (The Sydney IEG Forum Project Team 2008, p. 14) وعليه أصبح من المهم التعامل مع السؤال المتعلق بما تسببه أو تنتجه مؤسسة أهي: مخرجات (Outputs)، نتائج (Outcomes)، أو آثار (Impact)، وبهذا يرتبط الأداء المؤسسي بفعالية المؤسسات.

إن "الفعالية" إضافة إلى تعريفها من خلال ثلاثية أبعادها (مخرجات، نتائج، آثار) قد تم تعريفها بطرق مختلفة، وهذا ما سنحاول توضيحه من خلال الجدول الموالي:

الباحث	عنوان الورقة البحثية	تعريف الفعالية	المتغيرات والأبعاد
Young	"فعالية الأنظمة الدولية" The effectiveness of international regimes	إن مسألة المساهمات التي تقدمها المؤسسات لحل المشاكل تحفز الفواعل على استثمار الوقت والطاقة اللازمة لإنشاء تلك المؤسسات.	متغيرات داخلية وخارجية تؤثر على تحقيق الهدف.
Haas, Keohane, Levy	"مؤسسات من أجل الأرض" "Institutions for the earth"	ما نوع المساهمة التي تقدمها المؤسسات الدولية لتحسين البيئة.	القلق، العقد والقدرة.
Miles, Underdal, Anderson, Wettstad, Skjaereth, Carlin	"فعالية النظام البيئي" Environmental Regime "Effectiveness"	إلى أي مدى يمكن أن يساعد النموذج على حساب الفرق في الأداء.	طبيعة المشكلة، والقدرة على حل المشكلة.

الجدول رقم (2): تعريف الفعالية والمتغيرات المؤثرة عليها.

المصدر: Lee 2009/08, p. 3.

ما يمكن ملاحظته من الجدول أنه ليس هناك تعريف متفق عليه للفعالية، حيث يعرفها "Young" من خلال اقتراحه بأن المتغيرات الداخلية تؤثر على تحقيق أهداف المؤسسات، وبالتالي يجب أخذها بعين الاعتبار عند تقييم فعالية المؤسسات البيئية. أما المجموعة الثانية من الباحثين فتعرفها من خلال نوع المساهمة التي تقدمها المؤسسات الدولية لحل المشاكل البيئية وتحسين البيئة، في حين أشار كاتبوا "فعالية النظام البيئي" إلى طبيعة المشكلة والقدرة على حلها كمتغيرين مستقلين لتقدير فعالية المؤسسات البيئية. وبناء على التعاريف السابقة يمكن تعريف الفعالية كمتغير تابع، ومع ذلك فإن التعاريف السابقة ليست مفيدة لتكون أداة تحليلية لمزيد من البحث بالرغم من ضرورة وجود قاعدة مفاهيمية لتوضيح المتغير التابع بدقة. وعليه تبدو "مقاربة التقييم" مناسبة للاستعمال. (Lee 2009/08, p. 4)

إذا كان هناك فصل بين ما تم تحقيقه وما يمكن تحقيقه يمكن الاعتماد على ثلاث نقاط أساسية في قياس وتقييم الفعالية في مجال البيئة: المخرجات والنتائج والآثار. فالمخرجات هي التزامات مشتركة تشمل القواعد والمعايير، أم النتائج فتتضمن التغييرات في سلوك الفواعل المعنية (المجموعات المستهدفة)، في حين تمثل الآثار نتائج ملموسة تؤثر على المشكلة المادية موضوع البحث. وبالرغم من أن فعالية الأنظمة تتحدد فقط من خلال قدرتها على حل المشاكل التي تسببت في إنشائها إلا أن بعض مشاريع الفعالية المبكرة ركزت أساساً على الربط بين المخرجات والآثار، بينما ركزت الدراسات الأخيرة على تغيير السلوك أو التنفيذ على المستوى المحلي. (Steiner and Birger 1999, p. 4)

لا تتعلق مسألة الأداء فقط بما إذا أحدث النظام فرقاً، بل إذا ما قدم نتائج تلي متطلبات معايير التقييم التي تشمل مثلاً الكفاءة والمساواة، والتنمية المستدامة، القوة أو أي معيار آخر يبدو مناسباً. وعليه تضيق أسئلة الأداء جانباً معيارياً بمعنى "معايير التقييم"، كما يضيق تحليل الأداء مقارنة "الواقع مقابل التطلع" إلى "الواقع مقابل ما يغايره" المستخدمة في التحليل السببي. (Mitchell 2008, p. 80) وتتمثل التطلعات المتعلقة بتقييم الأداء فيم اعتمده مؤسسو المؤسسة وباقي الأطراف المعنية. باختصار، يسعى "تحليل الأداء" إلى تحديد مدى مساهمة مؤسسة في تحقيق -أو على الأقل التقدم نحو- الهدف المحدد.

تشمل أسئلة الأداء قضيتين اثنتين: (Mitchell 2008, pp. 80-81)

أ. ما الأبعاد التي يجب أن يتم من خلالها تقييم الأداء المؤسسي؟

ب. كيف يجب أن يقيم الباحثون الأداء بالنسبة لأي بعد؟

يشير مصطلح "بعد الأداء" إلى المعايير المختلفة التي يمكن تقييم المؤسسات على أساسها، إذ يمكن تقييمها على أساس الأهداف الأساسية أو الثانوية التي صممت من أجلها. ومع ذلك يمكن تقييم المؤسسات أيضاً على أساس أهداف الفواعل خارج المؤسسة محل التقييم، والتي يمكن أن تشمل على سبيل المثال، المناصرون غير الحكوميين أو العلمان، والباحثون، والطلبة، وهذا يمكن الإشارة إلى بعض أبعاد الأداء المؤسسي على سبيل المثال: الجودة البيئية، السلوكيات المرتبطة بالبيئة، أداء وظائف محددة، المساواة والعدالة الاجتماعية وكذا الاستدامة.

كما يمكن تقييم أي مؤسسة حسب أي أبعاد تشمل الآثار المؤسسية والعمليات التي تنتج من خلالها المؤسسات هذه الآثار.

ضف إلى ذلك، يتطلب تقييم الأداء المؤسسي - على الأقل - مقياس أداء واحد، أو نظام قياس لكل بعد محل التقييم، لكن غالبا ما تكون العديد من المقاييس متاحة من أجل بعد معين. ويتطلب كل مقياس نقطة مرجعية للأداء تقارن إليها النتائج الملاحظة. (Mitchell 2008, p. 81) إضافة إلى أن المقاييس عادة ما تشمل معايير إضافية للأداء والتي على أساسها يمكن تقييمه، وهي كثيرا ما تشمل بعض الأحكام المعيارية التي تسمح بتصنيف المؤسسة على أنها جيدة أو سيئة الأداء، كمعيار الالتزام مثلا.

لقد سعى بعض الباحثين في هذا المجال - خاصة المهتمين بأداء الأنظمة البيئية الدولية - إلى معالجة هذه المسألة بضرورة جزئية واحدة، حيث يقترحون مقياسا يبدأ بالنتيجة التي يمكن أن تحدث في غياب النظام إلى بعض النتائج التي تعتبر مثالية اجتماعيا. (Jungcurt 2006, p. 28) وعلى هذا الاعتبار، فإن الأداء هو قياس موقع النتيجة الفعلية على المقياس من المغاير (The counterfactual) إلى الأمثل (The Optimum). وعليه، يقتضي هذا الإجراء إنشاء مقياس يبدأ من الصفر (0) في المغاير (لا نظام) إلى واحد (1) المثالي الاجتماعي وتقديم طريقة قياس الأداء الفعلي للنظام على أساس مقياس محدد جيدا.

تتميز هذه المقاربة بأنها تسمح بمقارنة أداء الأنظمة المختلفة، مثلا النظام الذي يحقق 7 على هذا المقياس يعتبر أداؤه أفضل من الذي يحقق 4 فقط.

وهكذا، يعتبر الأداء المؤسسي أحد العوامل الأساسية المؤثرة في التصميم المؤسسي للحوكمة البيئية العالمية، حيث أن أداء المؤسسات البيئية يؤكد إما على ضرورة وجودها وبقائها أو إمكانية الاستغناء عنها. كما أن أي إصلاح لنظام الحوكمة البيئية العالمية يقوم على تقييم أداء المؤسسات البيئية من خلال تقييم نقاط الضعف ونقاط القوة في النظام الحالي.

خاتمة:

من خلال ما سبق، يتضح أن فعالية التصميم المؤسسي للحوكمة البيئية العالمية ترتبط ارتباطا وثيقا بفعالية المؤسسات البيئية، وذلك في إطار مجموعة من العوامل المتداخلة التي تختلف درجة تأثيرها من نظام إلى آخر.

يعتبر تكامل السياسة البيئية معيارا أساسيا لتقييم فعالية هياكل الحوكمة البيئية العالمية، ومقترحات إصلاحها، وذلك من خلال ربطه بالتفاعل بين المؤسسات المختلفة (بيئية-بيئية، بيئية-غير بيئية). فمع انتشار المؤسسات الدولية زاد احتمال النزاع والتأزر بينهما. ويبقى الهدف من تعزيز المؤسسات البيئية تجاه باقي المؤسسات مثل منظمة التجارة الدولية هو تخفيف النزاع بين المؤسسات، واستغلال احتمال التأزر بشكل كامل. وبهذا يعتبر "الهدف" مبررا كبيرا لمن يدعو إلى إنشاء منظمة عالمية للبيئة، أو الاقتراحات الأخرى لإصلاح وتعزيز الحوكمة البيئية العالمية.

إذا كانت سيطرة النظام تتحدد من خلال فعاليته في إدارة النزاع، فإن هذه الأخيرة تعتبر نقطة محورية في النقاشات الحالية حول إصلاح الهندسة المؤسسية للحوكمة البيئية العالمية حيث يهدف التصميم المؤسسي في إطار مقترحات الإصلاح المختلفة إلى مواجهة أو تخفيف أو حتى حل عدم التوافق والنزاع بين الأنظمة

المعنية، وهذا ما يعبر عن إدارة النزاع، باعتبارها استجابة للنزاع القائم الناتج عن التفاعل بين نظامين أو أكثر. وبالحديث عن نزاع الأنظمة والتفاعل المؤسسي يجب الحديث عن الأداء المؤسسي باعتباره أحد محددات الهندسة المؤسسية للحكومة البيئية العالمية.

يؤكد أداء المؤسسات البيئية إما على ضرورة وجودها وبقائها أو إمكانية الاستغناء عنها. كما أن أي تصميم لنظام الحكومة البيئية العالمية يقوم على تقييم أداء المؤسسات البيئية من خلال تقييم نقاط الضعف ونقاط القوة في النظام الحالي.

قائمة المراجع

1. Biermann, Frank, Philipp Pattberg, Harro van Asselt, and Fariborz Zelli. (2009) The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis. *Global Environmental Politics* 9 (4): 14–40.
2. Biermann, Frank, Olwen Davies, Aizo Lijcklama, and Nicolien van der Grijp. (2008) Environmental Policy Integration and the Architecture of Global Environmental Governance. *EPIGOV papers* No. 32.
3. Jungcurt, Stefan. (2006) Framework for Analyzing Interplay between International Institutions. Paper presented at the Workshop in Political Theory and Policy Analysis. Indiana University . 11 September 2006 .
4. Lee, Alice. (2009/08) EFFECTIVENESS OF REGIONAL ENVIRONMENTAL INSTITUTIONS: How Can We Build Effective Regional Environmental Institutions?. GIARI Summer Institute, Waseda University, Tokyo, Japan.
5. Mitchell, Ronald B. (2008) Evaluating the Performance of Environmental Institutions: What to Evaluate and How to Evaluate It? In, Young, Oran , Leslie A. King, and Heike Schroeder (eds). *Institutions and Environmental Change: Principal Findings, Applications, and research Frontiers*. MIT Press.
6. Obertür, Sebastian. (2008) Institutional interplay and global environmental change. Amsterdam : Institute for European Studies.
7. Steiner, Andersen and Skjaereth Jon Birger. (1999) can international environmental secretariats promote effective co-operation ? paper presented at the united nations university's international conference on synergies and coordination between MEAs. Tokyo, Japan. July 14-16.
8. The Sydney IEG Forum Project Team. (2008) strengthening international environmental governance and civil society leadership in the Asia-Pacific. Background documentation for: The International Environmental Governance (IEG) Regional Forum for Civil Society and Regional Consultative Meeting (RCM) for Asia and the Pacific, 27 - 30 November 2008, Sydney, Australia.
9. Zelli, Fariborz. (2008) Regime Conflicts in Global Environmental Governance A Framework for Analysis. *Global Governance Working Paper* N. 36.