

## فعالية المؤسسات البيئية الدولية

د: مراد بن سعيد

أ.د: صالح زباني

قسم العلوم السياسية-جامعة باتنة ( الجزائر)

## ملخص:

يهدف هذا البحث إلى تحليل فعالية مؤسسات الضبط البيئي العالمي ومختلف المؤسسات ذات الأجندة البيئية، ولهذا سوف نقوم بكشف البنية المؤسساتية للحكم البيئي الدولي الكلاسيكي ذات الطابع الدولاتي، ثم نتعرض إلى المؤسسات الجديدة الناشئة عن الظروف التي وفرها منظور الحكم العالمي. إذن، وبعد استعراض أهم المؤسسات البيئية الدولية المرتبطة أساسا بمنظمة الأمم المتحدة والبيروقراطيات البيئية الدولية، ننتقل إلى تحليل البنية المؤسساتية الجديدة المتضمنة الفواعل غير الدولاتية المتمثلة في المنظمات غير الحكومية والشركات المتعددة الجنسيات.

**Abstract:**

The aim of this article is to analyze the efficiency of the institutions of global environmental regulation and the various environmental institutions. In order to do this, We want to demonstrate the institutional structure of the classical statist international environmental governance, and the new institutions which emerge from the global governance perspective. After showing the major international environmental institutions which correspond to the United Nations environmental institutions and other international environmental bureaucracies, We analyze the new institutional structure which include the new non state actors like nongovernmental organizations and multinational corporations.

## مقدمة

لقد عرف الحكم البيئي مسارات طويلة امتدت لتتعدى حدود الدول والمجتمعات، وهذا راجع إلى الأبعاد العالمية للمشكلات البيئية من جهة، وحلول هذه المشكلات من جهة أخرى. لقد تطورت المساعي والجهود البيئية الدولية منذ فترة طويلة، حيث أن التغير البيئي بدأ بالتسارع قبل حوالي 300 سنة، بعد أن كثفت الثورة الصناعية إنتاجا واستعمارا وصل إلى أبعد الأماكن، ومع نهاية ستينيات القرن العشرين بدأت الحكومات بإدراك الحاجة للتعاون لمعالجة مشاكل البيئة العالمية، والنتيجة كانت مؤتمر الأمم المتحدة لعام 1972 حول البيئة البشرية، وهو ما أظهر اتفاقا عالميا بشكل تدريجي في السبعينيات والثمانينات حول مفهوم التنمية المستدامة حسب التعريف الموضوع من طرف لجنة Brundtland لعام 1987، الذي توجّ بقمة ريو دي جانيرو في 1992، وقد توالى المؤتمرات والنشاطات الساعية لحماية والحفاظ على البيئة حتى يومنا هذا. إن الحديث عن مسار النشاط البيئي العالمي يستدعي تحليل البنية المؤسسية للحكم البيئي العالمي، ومختلف المؤسسات الفاعلة في هذا المجال، والتي يعود لها الفضل في إرساء تقاليد معينة لطرح القضايا البيئية في الأجندات العالمية.

وعلى هذا الأساس، فقد عرفت الوظائف البيئية على المستوى الدولي تعددا مؤسسيا يعكس أهمية القضايا البيئية في العلاقات الدولية، وضرورة تنسيق الجهود بين مختلف الأطراف الفاعلة. وعلى أساس أن منظومة الحكم على المستوى العالمي عرفت تغييرات جذرية بسبب الآثار التي خلفتها ظاهرة العولمة وتفاعلات مفهوم الحكم، فقد انتقلت علاقات القوى على المستوى العالمي من حكم دولي إلى حكم عالمي يعتمد أبعادا أنطولوجية وإستيمولوجية جديدة. لقد هيمن شكلان تقليديان للحكم على الشؤون العالمية حتى فترة قريبة: الحكم الوطني من خلال الضبط الحكومي والحكم الدولي من خلال العمل الجماعي المنجز من طرف المنظمات الدولية والأنظمة الدولية. إن حكم العلاقات الإنسانية أصبح مسعى معقدا يتجاوز المجال الوطني وما بين الدول وانتقل إلى مستوى عالمي يتضمّن فواعل متعددة عبر الحدود الوطنية ومستويات متعددة للسلطة الضبطية كذلك. في هذا السياق، فإن الترتيبات المؤسسية للتعاون بدأت بالتشكل بصور أكثر نظامية وأكثر تعبيراً عن مستويات المشكلات العالمية. إن الشراكات العامة والخاصة، عمليات أصحاب المصالح المتعددة، شبكات السياسة العامة العالمية وشبكات القضايا أصبحت تعتبر أدوات مهمة للحكم العالمي.

لقد مسّ هذا التحول الهندسة المؤسسية للحكم البيئي العالمي بطريقة تتجاوز مع المعطيات التي يفرضها منظور الحكم العالمي، من خلال إعادة تعريف فواعل ومؤسسات بيئية جديدة تستجيب للتعددية التي تميّز الحكم البيئي العالمي. إن هذا التنوع المؤسسي يرجع بالأساس إلى الخصائص الجديدة التي تميّز الحكم العالمي في حد ذاتها، حيث أن هذا النظام الجديد يعتبر كرد فعل مباشر لمنظور السياسة البيئية الدولية. أولاً، بسبب درجة المشاركة من طرف الفواعل المختلفة التي انحصرت في المجال الدولاتي في وقت سابق. لقد تميّز النظام الوستفالي للسياسة البيئية الدولية بكونه ممثلاً للسياسة

المأسسة بين الدول والمنظمات الدولية، أما الفواعل غير الحكومية فقد كانت إما غير موجودة أو تقتقر إلى السلطة الكافية للتأثير في الشؤون ما بعد الحدود الإقليمية. إن فكرة الحكم العالمي تبدأ من نقد مفهوم السياسة الممركزة على الدولة التقليدية والترحيب بمجموعة كبيرة من الكيانات غير الحكومية كفواعل مؤثرة في العلاقات العابرة للدول، وحقل السياسة البيئية في هذا المجال، يمنحنا إيضاحات كافية لتطور نظام حكم متعدد الفواعل.

يسعى هذا البحث إلى تتبّع البنية المؤسسية للحكم البيئي العالمي، من خلال التطورات السابقة الذكر، ويتمحور حول التساؤل التالي: إلى أي مدى ساهم منظور الحكم العالمي في إعادة هندسة البنية المؤسسية للحكم البيئي العالمي، بطريقة تسمح بمشاركة فواعل ومؤسسات جديدة؟ إن الإجابة عن هذه الإشكالية تستدعي تتبّع البنية المؤسسية للحكم البيئي العالمي من خلال تقسيمها إلى صنفين أساسيين: أولاً، مؤسسات بيئية دولية كلاسيكية تتحدد أساساً في المنظمات الدولية الناشطة في مجال البيئة، وخاصة منظومة الأمم المتحدة البيئية، الاتفاقيات البيئية الدولية والبيروقراطيات البيئية الدولية. ثانياً، مؤسسات بيئية عالمية تشكلت أساساً في إطار منظومة الحكم العالمي والمتمثلة أساساً في المنظمات الدولية غير الحكومية والشركات المتعددة الجنسيات.

### I. منظومة الأمم المتحدة للبيئة

تعتبر المنظومة المؤسسية للأمم المتحدة الناشطة في مجال البيئة من أهم وأقوى المؤسسات في منظومة الحكم البيئي العالمي، من خلال برنامج الأمم المتحدة للبيئة، المؤسسة الأكثر تأثيراً في مجال تنسيق الجهود لحماية البيئة، والتي لعبت دوراً مهماً في مفاوضات الاتفاقيات البيئية والإشراف عليها، بالإضافة إلى العديد من مؤسسات الأمم المتحدة الأخرى التي تلعب أدوراً مهمة كذلك، خصوصاً في مجال البحث وتقييم المخاطر البيئية وتكوين المجموعات الاستيمولوجية. من جهة أخرى، فقد رعت الأمم المتحدة مجموعة من المؤتمرات البيئية العالمية التي عملت على بلورة هيكل مؤسسية جديدة لمعالجة القضايا البيئية، كذلك لجان الأمم المتحدة مثل اللجنة العالمية حول البيئة والتنمية ولجنة التنمية المستدامة.

أولاً، فيما يتعلق ببرنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP) لقد تم تأسيسه خلال مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة البشرية بستوكهولم عام 1972، والوثيقة التأسيسية لهذه الهيئة هي قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2997، وقرار الجمعية العامة رقم 242/53، بالإضافة إلى العديد من الآليات، وكلها تؤكد على دور برنامج الأمم المتحدة للبيئة ليكون السلطة القيادية البيئية العالمية التي تضع الأجندة البيئية العالمية وتطور تكامل واندماج المواصفات البيئية للتنمية المستدامة في إطار نظام الأمم المتحدة.<sup>(1)</sup>

لقد كان الهدف من إنشاء برنامج الأمم المتحدة للبيئة هو جعل هذه الهيئة منظمة ريادية في مجال البيئة العالمية من أجل جمع ونقل المعلومات، تثمين العمل وتنسيق النشاطات البيئية في إطار نظام

الأمم المتحدة. إن برنامج الأمم المتحدة للبيئة كان كنتيجة للفهم المشترك بأن العمل في مجال البيئة يحتاج إلى منظور مشترك، وأنه قد أصبح ضروريا إنشاء آلية تنسيق مركزية في إطار الأمم المتحدة من أجل توفير القيادة السياسية والتصورية، والتفكير في أساليب تجنب وتخفيض الأخطار البيئية العالمية، والعمل على وضع معايير مشتركة لمنع النزاعات المحتملة بين الدول والقضايا البيئية. إن هذه الآلية للتنسيق لا بد من أن تتمتع بالسلطة والموارد من أجل ضمان تنسيق أفضل للنشاطات البيئية.<sup>(2)</sup>

إن مهمة برنامج الأمم المتحدة للبيئة هي توفير القيادة وتشجيع الشراكة والاهتمام بالبيئة عن طريق الإعلام وتمكين الأمم والشعوب لتحسين نوعية الحياة بدون تهديد لحظوظ الأجيال القادمة. إن هذه المهمة تؤكد أن دور برنامج الأمم المتحدة للبيئة يُعتبر عاملا مساعدا إلى درجة أنه يعمل على رفع وتمكين الآخرين للتصرف من أجل حماية البيئة، بمعنى أن برنامج الأمم المتحدة للبيئة ليس وكالة تنفيذية على غرار هيئات الأمم المتحدة الأخرى كبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة التغذية والزراعة. إن برنامج الأمم المتحدة للبيئة يسعى للتحسين من خلال أعمال الدول والشعوب، وإنجاز هذه المهمة تكون من خلال شراكات إستراتيجية مع الحكومات ومشاركة الفواعل غير الدولاتية في وضع السياسة البيئية وتنفيذها، وإمكانية توفير القيادة وتحديد جداول الأعمال والموارد لتحفيز الشركاء لتنفيذ السياسات البيئية العالمية.

ثانيا، تم تأسيس لجنة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة (CSD) عام 1993 من أجل متابعة التزامات وقرارات مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية في ريو دي جانيرو في عام 1992، والهدف العام لهذه اللجنة هو تحسين الاندماج والتكامل بين الأبعاد البيئية، الاجتماعية والاقتصادية للتنمية المستدامة في المستويات الوطنية، الإقليمية والدولية. وقد نادى تقرير أجندة القرن 21 إلى إنشاء لجنة التنمية المستدامة في إطار المجلس الاقتصادي الاجتماعي التابع للأمم المتحدة. وقد أكدت الدورة الخاصة للمجلس عام 1993 على أن لجنة التنمية المستدامة تعمل على مراقبة ومراجعة التقدم على تنفيذ أجندة القرن 21 في المستويات المحلية، الوطنية والدولية، وتطوير توصيات السياسة العامة وترقية الحوار وبناء الشراكات من أجل التنمية المستدامة بين الحكومات، المجموعة الدولية والفواعل الرئيسية.<sup>(3)</sup>

ثالثا، بالنسبة للجنة العالمية حول البيئة والتنمية، ومع اقتراب الذكرى العاشرة لمؤتمر ستوكهولم لعام 1982، عمل برنامج الأمم المتحدة للبيئة على فحص المنظورات البيئية المستقبلية، وقد أوصى بإنشاء لجنة مستقلة مكونة من أشخاص بارزين لرفع الوعي بالقضايا البيئية. وبعد الجو العام الذي ساد التقييم المتشائم للعشر السنوات الموالية لمؤتمر ستوكهولم، دعت الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى تكوين لجنة لمعالجة القضايا الناشئة عن التقاطع بين قضايا البيئة والتنمية، وقد حددت وظائف هذه اللجنة في اقتراح إستراتيجيات طويلة المدى للتنمية المستدامة، واقتراح آليات لتشجيع الدول النامية

نحو التعاون البيئي الدولي، والتعاون البيئي بين الدول المتطورة والنامية، وفحص الطرق الملائمة للعمل الدولي الفعال في مجال البيئة. وقد تم تعيين Gro Harlem Brundtland، رئيس وزراء النرويج سابقاً، من طرف الأمين العام للأمم المتحدة الجنرال لتروؤس هذه اللجنة، إلى جانب منصور خالد، وزير خارجية السودان سابقاً. وعلى هذا الأساس، وفي عام 1983 تم تأسيس لجنة الأمم المتحدة للبيئة والتنمية (والمعروفة أيضاً باسم لجنة Brundtland)، التي قامت بالعديد من الاجتماعات بين عامي 1984 و 1986، والاستشارات مع العديد من الأشخاص البارزين، العلماء، المنظمات غير الحكومية وممثلي قطاع الأعمال.<sup>(4)</sup>

وقد كان الجهد الحقيقي لهذه اللجنة إصدارها لتقرير "مستقبلنا المشترك" الصادر عام 1987، التقرير الذي يوضح الصعوبات التي تواجه الميول المشتركة للتنمية الاقتصادية وتقاطعها مع حماية البيئة، وقد أبرز هذا التقرير العديد من القضايا المهمة مثل قضايا السكان، الأمن الغذائي، حماية الأنواع والأنظمة البيئية، الطاقة، الصناعة والقطاعات الحضرية. إلى جانب اقتراح العديد من المبادئ القانونية والهيكل المؤسسية لإصلاح المنظومة البيئية الدولية.

رابعا، فيما يتعلق بمؤتمرات الأمم المتحدة البيئية، فهي تعتبر من بين أهم الطرق التي اعتمدت عليها الأمم المتحدة في تطوير المؤسسات الدولية لحماية البيئة العالمية هي تنظيم مؤتمرات دولية عالمية لمناقشة القضايا البيئية الناشئة. إن هذه المؤتمرات لا تعمل على إنشاء هيكل مؤسسية جديدة أو وضع قوانين ملزمة، لكنها تساعد على اتخاذ القرارات وخطط العمل التي تؤدي إلى النشأة النهائية للهيكل المؤسسية التي تشرف على القضايا البيئية. بالإضافة إلى ذلك، فإنها تعمل على توفير الإطار العام للمفاوضات المتعلقة بالاتفاقيات الدولية الجديدة، وتوفر الحوافز اللازمة للمفاوضات بشأن الاتفاقيات الدولية المستقبلية.

فيما يتعلق بالمؤتمرات البيئية العالمي الكبرى، فيمكن إدراجها على أساس التطور الزمني والنتائج المترتبة عنها عبر مراحل محددة، حيث أنه في عام 1972 تم عقد مؤتمر الأمم المتحدة في ستوكهولم حول البيئة البشرية، الذي نتج عنه إعلان ستوكهولم لمؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة البشرية: 26 مبدأ كتأسيس للتطورات المستقبلية في التعاون البيئي الدولي، خطة عمل حول البيئة البشرية: شملت 109 توصية للحكومات والعلاقات الحكومية في مجمل قضايا السياسة البيئية، تراوحت من حماية الأنواع، الغابات والتلوث الجوي والبحري، إلى سياسة التنمية، نقل التكنولوجيا وتأثير البيئة على التجارة، إضافة إلى التأكيد على تأسيس برنامج الأمم المتحدة للبيئة وصندوق البيئة. أما في عام 1992 تم عقد مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة والتنمية في ريو دي جانيرو، ومن نتائجه: إعلان ريو الذي يحدد بيان المبادئ الرئيسية للبيئة والتنمية، أجندة القرن 21: قائمة مفصلة من التوصيات، بيان مبادئ الغابات، اتفاقية التنوع البيئي (التي وقعت من طرف 153 بلد بدون الولايات المتحدة)، اتفاقية التغير المناخي، إنشاء المرفق العالمي للبيئة، إضافة إلى تشكيل لجنة الأمم المتحدة للتنمية المستدامة

لمراجعة تقدّم جهود ريو دي جانير و. في عام 2002 تم عقد القمة العالمية للأمم المتحدة حول التنمية المستدامة في جوهانسبورغ، المعروفة بقمة ريو + 10، وفي عام 2007 تم عقد مؤتمر بالي حول تغير المناخ، الذي يعتبر خارطة طريق بعد اتفاقية كيوتو. واختتمت المؤتمرات البيئية العالمية بقمة كوبنهاغن لعام 2009 حول الاحتباس الحراري.

## II. الاتفاقيات البيئية الدولية

إن الاتفاقيات البيئية الدولية هي وسائل تعاونية للحماية والمحافظة على الموارد البيئية ومراقبة التلوث العابر للحدود، وهي جهود ما بين حكومية ملزمة قانونيا موجهة نحو التأثيرات الإنسانية على البيئة. هناك أكثر من 700 اتفاقية بيئية متعددة الأطراف وأكثر من 1000 اتفاقية بيئية ثنائية، وهي تتضمن معاهدات، اتفاقيات وتعديلات حول قضايا المحافظة وحماية البيئة<sup>(5)</sup>. وفي مواجهة النمو الاقتصادي المتزايد، الذي قد يؤدي إلى توترات كبيرة بين دعاة التنمية والتطور الاقتصادي ودعاة المحافظة على البيئة، يجب الاعتراف بالعديد من الإنجازات في الأربعة عقود الأخيرة حققتها البنية المؤسسية الدولية في مجال البيئة القائمة على آلية الاتفاقيات البيئية الدولية. وعلى هذا الأساس، فإن مختلف الأبحاث قد أكدت أن انتشار الاتفاقيات البيئية الدولية قد يمنح عناصر القوة والفوائد التالية:<sup>(6)</sup>

- إن البحوث الحالية حول المؤسسات أظهرت أن التصميم المؤسسي الأفضل لإدارة المشاكل المعقدة مثل البيئة العالمية يمكن أن تكون في شكل شبكة غير مركزية وكثيفة للمؤسسات والفواعل القادرة على نقل المعلومات وتوفير وفرة كافية في أداء الوظائف.
- تسمح المنتديات المتعددة بفرص كثيرة للفواعل المتعددة لإثراء المناقشات واتخاذ الإجراءات المناسبة، هذا ما يزيد في رؤية الحكم البيئي ويؤدي إلى نشر القيم.
- هناك مبدأ أساسي في نظام الاتفاقيات البيئية الدولية هو تشكيل قاعدة واحدة لحل المشاكل، مرتكزة على اتفاقيات بيئية دولية واحدة، حيث أن التخصص يمكن أن يؤدي إلى وضع إطار منظم لحل المشاكل، وهو ما يسهل أيضا الفهم بالنسبة للأطراف الأخرى.
- إن اتفاقيات بيئية دولية متعددة وقواعدها الخاصة للحكم تمنح المجتمع المدني منافذ أكثر لفرص المشاركة في النقاش العالمي، وهو ما يمثل نقطة مهمة جدا في فهم التنمية المستدامة وفق شروط إجرائية.
- إن نظاما منتشرا للاتفاقيات البيئية الدولية يمنح متخذي القرار الفرص والمرونة، ويسمح أيضا بدرجة معينة من الحرية من أجل التعاون مع الوكالات الأخرى التي تنشط في مجالات أخرى غير البيئة. إن التنافس على موارد محدودة قد يؤدي إلى تأثيرات إيجابية، حيث تشجع أمانات الاتفاقيات بشكل مستمر على تقييم تفويضها وتحسين أدائها وقدراتها.

إلا أنه هناك اتجاه آخر من دعاة الإصلاح والتغيير يؤكدون على عدم نجاعة آلية الاتفاقيات البيئية كوسيلة مؤسسية مهيمنة على كل مساعي الضبط البيئي، وأن كل الآمال المعقودة على هذه الاتفاقيات لم تتحقق بسبب نقاط الضعف الكثيرة التي تعاني منها:

- هناك أكثر من 500 اتفاقية بيئية دولية مسجلة بالأمم المتحدة، والعديد من الاتفاقيات الإقليمية في مجال بيئي معين في إطار تدرجي من الاتفاقيات المحددة. إن تكاثر الاتفاقيات البيئية الدولية عن طريق سلطة محددة لتنسيق النشاطات يؤدي إلى احتقان الاتفاقية، بالإضافة إلى عدم التجانس المؤسسي والسياسي. إن هذه الكثرة تؤدي إلى عدم الكفاءة، وهو ما أدى إلى حالة الإعياء التفاوضي التي أصابت الاتفاقيات الجديدة في أواخر التسعينيات.
- تميل أمانات الاتفاقيات البيئية الدولية إلى تطوير اهتمام مؤسسي في إطار توسيع عملها، والذي قد يؤدي إلى موانع مؤسسية ويعزز المصالح الشخصية بمرور الوقت.
- في بعض الحالات، فإن للاتفاقيات البيئية الدولية أجنات متضاربة ومتنافسة، والمثال الذي يشير إلى هذه الرسائل المتعارضة نجده في بروتوكول مونتريال لحماية طبقة الأوزون وبروتوكول كيوتو حول التغير المناخي: حيث أن الأول يقترح غاز Hydro fluorocarbons (HFCs) كبديل لغاز Chlorofluorocarbon (CFCs)، أما الأخير يعتبر بأن نوعي الغاز هما من غازات البيت الزجاجي التي من الضروري العمل على تخفيضها. إن مثل هذا التضارب في الأجنات يرجع جزئياً إلى طبيعة صنع القواعد المتعددة الأطراف. حيث أن كل عملية تفاوض جديدة تبدأ برجال سياسة وأصحاب مصالح متعددين، الذين لا يحملون نفس المخاوف المؤسسية والتوجهات السياسية.
- إن تعدد الاتفاقيات البيئية الدولية يزيد في التكاليف الإدارية والمؤسسية للدول الأعضاء، لأنها تؤدي إلى عدد متزايد من الاجتماعات والمفاوضات الدولية والمراسلات.
- إن المواقع الجغرافية المنفرقة لأمانات الاتفاقية البيئية الدولية قد تؤدي إلى ضعف التنسيق بسبب تكاليف السفر.
- بسبب التكاليف المتعلقة بحضور الاجتماعات حول العالم، تميل الدول النامية إلى عدم الرغبة في المشاركة في الاتفاقيات الإضافية.

### III. البيروقراطيات البيئية الدولية

تعد البيروقراطيات الدولية من أهم الآليات الكلاسيكية في حقل الضبط البيئي الدولي، وبالنظر إلى هذا الموضوع كمجال معرفي، فإنه لم يعرف تطوراً أكاديمياً إلا في العشرين سنة الماضية، إلا أنه من الناحية العملية فقد كان ظهوره مرافقاً لظهور حقل العلاقات الدولية. سوف نقوم في هذه النقطة بإعطاء لمحة موجزة عن مفهوم البيروقراطيات الدولية بصفة عامة، ثم نحاول التركيز على البيروقراطيات البيئية الدولية، سواء فيما يخص أمانات الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف

وبيروقراطيات المنظمات غير الحكومية البيئية الدولية، على أساس أنها تمثل أجهزة بيروقراطية تنفيذية تشتغل أساسا في حقل البيئة، أو بيروقراطيات المنظمات الدولية الأخرى، التي تشتغل في مجالات غير النشاط البيئي، أو لها نشاطات مختلطة وواسعة، إلا أنها تتقاطع في الكثير من الأحيان مع الاهتمامات البيئية. إن فهم الطبيعة البيروقراطية الفيدرالية لهذه الأجهزة، سوف يساعدنا على فهم الأدوار التي تقوم بها في مجال الحكم البيئي الدولي، وتحديد أهم المعوقات المؤسسية التي تمنع هذه البيروقراطيات من تحقيق أهدافها.

يُعرّف كل من Barnett و Finnemore<sup>(7)</sup> البيروقراطية الدولية بأنها منظمة لها ممثلون من ثلاث دول أو أكثر مدعّمة بأمانة دائمة لأداء المهام المتعلقة بهدف مشترك. في هذا الإطار، وعلى أساس نظرية الوكالة، فإن الدول تمثل "الموكّل"، أما البيروقراطية الدولية (التي تسمى "الأمانة" أيضا) تمثل "الوكيل". وهذا ما يؤكد أن البيروقراطيات الدولية يمكن أن تُحلّل عن طريق مقاربات الوكالة والعضو، التي ظهرت في أوائل السبعينيات من القرن العشرين، إلا أن محتوى النظرية يرجع إلى فترات قبل ذلك، وذلك من خلال نظرية حقوق الملكية، تنظيم الاقتصاد، التمويل، التسويق وقانون العقود<sup>(8)</sup>. ورغم أن البيروقراطية الدولية تتبّع مبدئيا النموذج البيروقراطي للإدارة العامة المحلية، إلا أن هناك اختلافات مهمة بينهما. أولا من حيث البعد الإقليمي، فإن البيروقراطية الوطنية تعمل في إطار إقليمي محدد بمبدأ السيادة للدولة الوطنية، بدون وجود أي تضارب في المصالح. ثانيا، ورغم أن مفهوم الخدمة المدنية الدولية يتبّع مبادئ الخدمة العامة في المستوى الوطني وفق مبادئ Rolland، إلا أن البنية الدولية المتعددة الجنسيات والضغوط المختلفة حول التمثيل الجغرافي تعطي مفهوم الخدمة المدنية الدولية طابعا خاصا يختلف عن الخدمة المدنية الوطنية.

يمكن تعريف البيروقراطيات الدولية كوكالات تضعها الدول والحكومات أو الفواعل العامة الأخرى وتتمتع بدرجة من الاستمرارية والتماسك بدون رقابة من طرف الحكومات الوطنية (رغم الرقابة المفروضة بواسطة الآليات المتعددة الأطراف التي تضعها الحكومات)، والتي تعمل في الساحة الدولية من أجل إتباع سياسة معينة. إن البيروقراطية الدولية هي مجموعة من الموظفين الدوليين منظمة بشكل تدرجي ولها تفويض، موارد، حدود معينة ومجموعة من القواعد الرسمية والإجراءات في سياق مجال سياسي معين. وهنا لا بد من التمييز بين البيروقراطية الدولية والوكالات الخاصة مثل الأمانات العامة المؤقتة للمؤتمرات أو لجان الخبرة، ولا بد أن تُميّز كذلك عن شبكات الفواعل العامة أو الخاصة التي تفتقر إلى آليات الرقابة المركزية، وعن الوكالات الوطنية مثل بنوك التنمية الوطنية أو الوكالات البيئية، وعن الفواعل غير الدولانية العالمية مثل السلام الأخضر الدولي أو أطباء بلا حدود، وعن الشركات الربحية العالمية كذلك. إن تعريف البيروقراطيات الدولية يجب أن يتضمّن مجموعة واسعة من الفواعل، ابتداء من منظمة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة إلى العديد من الهيئات الثانوية المستقلة نسبيا مثل أمانات الاتفاقيات أو البرامج المختلفة. إن مفهوم البيروقراطية الدولية في



هذا المجال يختلف عن الاصطلاحات المستعملة في الأدبيات الأخرى، وخاصة القانون الدولي، نظريات التنظيم والتسيير، وبعض تخصصات العلاقات الدولية.<sup>(9)</sup>

فيما يخص البيروقراطية الدولية وحماية البيئة فقد ظهرت أولى المقالات في عدد خاص في مجلة دولية في سياق مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة البشرية عام 1972<sup>(10)</sup>. وقد احتوى هذا العدد عدّة مقالات حول المؤسسات الدولية والبيئة، وعلى العموم، ناقشت الإسهامات اقتراحات الإصلاح المؤسساتي للحكم البيئي الدولي، رغم عدم وجود بناء لمعرفة تجريبية حول سير عمل المنظمات الدولية وبيروقراطيتها، ومع ظهور مفهوم النظام في دراسة العلاقات الدولية في النصف الثاني من السبعينات، ابتعدت معظم البحوث عن دراسة المنظمات الدولية الرسمية إلى دراسة الأنظمة والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية.

من جهة أخرى، وفي نفس الفترة، فقد ظهرت دراسات نسقية أخرى حول البيروقراطية الدولية مثل الدراسة المقارنة لفعالية المنظمات البيئية الدولية التي قام بها David A. Kay و Harold K. Jacobson<sup>(11)</sup>، وقد تضمنت بحوث لإحدى عشرة (11) قضية بيئية دولية، وفي كل دراسة، تم تحليل أوار المنظمات ما بين الحكومية وتقييم أدائها، ولكي تكون لعملية المقارنة قيمة عملية أكثر، طوّر الباحثان إطاراً نظرياً يحدد عشرة (10) وظائف للمنظمات الدولية، وخمسة (5) معايير لقياس التأثير والفعالية، وخمسة (5) مجموعات لعوامل تفسير حالات نجاح أو فشل المنظمات الدولية في حماية البيئة.

دراسة أخرى قام بها R. Sandford حول أمانات الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف وتطوراتها منذ مؤتمر ستوكهولم، وقد سعى صاحب هذه الدراسة إلى الوقوف على الموصفات البيروقراطيات لهذه الأمانات من خلال التعرّض إلى أهمية الأمانات كأجهزة بيروقراطية تنفيذية للسياسة البيئية الدولية، ومختلف الموصفات التي تتميز بها هذه الأمانات من إطار مؤسساتي، بنية، نظام تفويض ومختلف الأعمال التي تقوم بها كأجهزة بيروقراطية بالدرجة الأولى. وقد خلصت الدراسة بأن أمانات الاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف هي أجهزة بيروقراطية بامتياز، حيث تقوم بمختلف الوظائف التي تقوم بها البيروقراطيات الوطنية.<sup>(12)</sup>

لقد قام كل من Siebenhüner و Biermann بدراسة تستهدف تحليل تسعة (9) بيروقراطيات دولية ناشطة في حقل السياسة البيئية. ولأن هذه الدراسة تهدف إلى تمييز المتغيرات الأساسية التي تفسّر الاختلاف في تأثير البيروقراطيات البيئية الدولية في الحكم البيئي العالمي، فإن عملية اختيار الحالات كانت قائمة على أساس المقارنة بين البيروقراطيات بخصوص وظيفتها الرئيسية، وبالنظر إلى الاختلاف بالنسبة للمتغيرات المستقلة لهذه الدراسة، وهي المشكلة-البنية، الحكومة، الأشخاص والإجراءات. وعلى هذا الأساس، تتضمن الدراسة نوعين مختلفين من البيروقراطيات الدولية.<sup>(13)</sup>

أولاً، تم تحليل خمسة (5) بيروقراطيات دولية وهي أمانات الوكالات ما بين الحكومية، البعض منها يتمتع بتفويض بيئي، والأخرى ذات تفويض أوسع يتضمن القضايا البيئية كواجدة من بين العديد من الاهتمامات. بالنسبة للبيروقراطيات المتعددة النشاط، تم تركيز التحليل على الأقسام أو الأقسام الفرعية البيئية الخاصة بها، مع عدم إغفال الطبيعة المتعددة النشاط التي تتميز بها والحجم الكبير الذي تتمتع به. إن هذا النوع من البيروقراطيات يتمثل في مديرية البيئة في إطار أمانة منظمة التنمية والتعاون الاقتصادي، البنك الدولي للإنشاء والتعمير (التركيز على دائرة البيئة والنشاطات البيئية الأخرى داخل البنك)، قسم البيئة البحرية في إطار أمانة المنظمة البحرية الدولية، أمانة برنامج الأمم المتحدة للبيئة وأمانة مرفق البيئة العالمي. البيروقراطيتين الدوليتين الأخيرتين هما بيروقراطيتين مميزتان إلى حد ما، حيث أن برنامج الأمم المتحدة للبيئة هو برنامج تابع للأمم المتحدة، وهو السلطة الريادية في مجال السياسة البيئية الدولية. ومرفق البيئة العالمي المميز بالتعدد المؤسسي، هو آلية مالية لتمويل نفقات الدول النامية في إطار العديد من الاتفاقيات البيئية الدولية ذات البعد العالمي. إن المرفق يتمتع بجهازه التنفيذي الخاص، رغم أن مشاريعه تنفذ من خلال ثلاث وكالات دولية أخرى: البنك الدولي، برنامج الأمم المتحدة للبيئة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. كذلك فإن أمانة مرفق البيئة العالمي يوجد في مقر البنك الدولي. إن هذه البنية المؤسسية المعقدة تجعل منها حالات نموذجية، خاصة فيما يتعلق بالمتغيرات الأساسية مثل الاستقلالية عن الدول الأعضاء والبيروقراطيات الأخرى.

ثانياً، تتضمن هذه الدراسة أربعة (4) أمانات للاتفاقيات الدولية، وتم اختيار أربعة (4) اتفاقيات بيئية رئيسية، وهو ما يجعل من احتمالات التأثير أكبر مقارنة بالعديد من الاتفاقيات الإقليمية البسيطة، وهي أمانات كبيرة بقدر يجعل من احتمالات تأثيرها جد واردة. إن الأمانات الأربع المختارة تتفاوت من حيث حجمها (أمانة الأوزون هي الأصغر)، ومن حيث منطقة نشاطها وتضمينها في أنظمة وهياكل التنظيمية أكبر. وعلى هذا الأساس، تتمثل هذه الحالات في أمانة اتفاقية فيينا حول طبقة الأوزون وبروتوكول مونتريال الخاص بها، أمانة الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة حول تغيير المناخ، أمانة اتفاقية التنوع البيولوجي، أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر في الدول التي تعاني من درجات كبيرة من التصحر، وخاصة في إفريقيا.

#### IV. المنظمات الدولية غير الحكومية

إن المنظمات غير الحكومية المشاركة في الحكم العالمي متنوعة جداً، وتتضمن مجموعات دولية وإقليمية ووطنية ومحلية تتمتع بمهام مختلفة في مجال حماية البيئة، التنمية المستدامة، تخفيف الفقر، العناية بالحيوانات وقضايا أخرى. إن تنوع المجتمع المدني وقيمه في العمليات ما بين الحكومية الرسمية في مجال البيئة تم الاعتراف به في تقرير أجندة القرن 21، خطة التنمية المستدامة الشاملة التي تم تبنيها في قمة الأرض بريو دي جانيرو عام 1992. هذا التقرير لا يستخدم تعبير المجتمع المدني، ولكنه يعترف بشكل واضح بأعضاء المجتمع المدني كمجموعة رئيسية واحدة. إن لجنة التنمية

المستدامة، المسؤولة عن تطبيق أجندة القرن 21، تصنف المجتمع المدني إلى المجموعات التالية: المرأة، الأطفال والشباب، السكان الأصليون، المنظمات غير الحكومية، العمال واتحادات العمال، المجموعات العلمية والتقنية، التجارة والصناعة، الزراعة.

إن كل هذه المجموعات تم الاعتراف بها رسمياً من طرف الأمم المتحدة وذلك من خلال آلية تفويض طوّرت بشكل محدد للمنظمات غير الحكومية. أما تدخلات المنظمات غير الحكومية في الحكم البيئي العالمي يمكن أن تأخذ الأشكال التالية:<sup>(14)</sup>

- الخبرة والتحليل: حيث أن المنظمات غير الحكومية يمكن أن تسهل المفاوضات عن طريق منح السياسيين بأفكار وخيارات خارج القنوات البيروقراطية الرسمية.
  - المنافسة الفكرية للحكومات: حيث أن المنظمات غير الحكومية تتمتع بمهارات وقدرات تحليلية وتقنية أفضل بكثير من المسؤولين الحكوميين.
  - تعبئة الرأي العام: إن المنظمات غير الحكومية يمكن أن تؤثر في الرأي العام من خلال الحملات ذات المدى الواسع.
  - تمثيل من ليس له صوت: إن المنظمات غير الحكومية يمكن أن تساعد على التعبير عن مصالح الأشخاص غير الممثلين في عمليات صنع السياسة العامة.
  - تقديم الخدمات: إن المنظمات غير الحكومية يمكن أن تقدم خبرات تقنية حول قضايا معينة التي يحتاجها المسؤولون الحكوميون، بالإضافة إلى المشاركة المباشرة في النشاطات العملية؛
  - المراقبة والتقييم: إن المنظمات غير الحكومية يمكن أن تعمل على تقوية الاتفاقيات الدولية عن طريق مراقبة جهود المفاوضات والالتزامات الحكومية.
  - شرعية آليات اتخاذ القرار على المستوى العالمي: إن منظمات غير الحكومية يمكن أن توسع قاعدة المعلومات لاتخاذ القرارات، تحسن النوعية، وشرعية الخيارات السياسة للمنظمات الدولية.
- في دراسة نموذجية، قام Zurn بتقسيم البحوث في مجال الشبكات فوق الوطنية للسياسات البيئية العالمية إلى ثلاث مجالات أساسية<sup>(15)</sup>. أولاً، العديد من الدراسات تفحص العلاقة بين الشبكات الناشئة وظهور مجتمع مدني عالمي. ثانياً، المجال الثاني لهذه البحوث هو دور الشبكات فوق الوطنية في إنشاء بنية الحكم الدولي. على سبيل المثال، يؤكد كل من Pringen, Finger و Manno أن المنظمات الدولية غير الحكومية تربط المطالب المحلية مع المفاوضات العالمية بالإضافة إلى ربط عالم العلماء بعالم السياسة<sup>(16)</sup>. يلاحظ Zurn في هذا المجال إجماعاً كلياً في مختلف الأدبيات بأن المنظمات غير الحكومية والمجموعات الابستيمولوجية لها تأثير كبير على الحكم الدولي من خلال تشكيل الأجندات، التأثير في مسارات وعمليات التفاوض وتحسين تنفيذ الاتفاقيات الدولية. ثالثاً، المجال الثالث هو أهمية الشبكات فوق الوطنية لشرعية القرارات في المؤسسات الدولية، وهذا المجال يتضمن دراسات على

كيفية مساهمة الشبكات في توفير قاعدة عن المفاوضات والمصالح المجتمعية بما في ذلك مصالح الجماعات الاقتصادية.

في نفس السياق، يمكن للمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني أن تساهم في الحكم البيئي العالمي من خلال مشاركة المنظمات الدولية في العمل البيئي عبر القنوات التالية:

1. إن ممثلي المنظمات غير الحكومية يمكن يكونوا ضمن وفود وطنية للمشاركة في مؤتمرات دولية لتقديم النصائح لمندوبي (مؤتمر القاهرة حول السكان 1994).
2. إن ممثلي المنظمات غير الحكومية يمكن يكونوا ضمن وفود وطنية للمشاركة في مؤتمرات دولية لتمثيل المنظمات غير الحكومية والقيام بالمفاوضات (منظمة العمل الدولية).
3. المنظمات غير الحكومية يمكن أن ترسل المندوبين إلى المؤتمرات الدولية شبه الرسمية (الاتحاد الدولي لحماية الطبيعة والموارد الطبيعية يتضمن عضوية 699 منظمة غير حكومية بالإضافة إلى الدول والوكالات حكومية).
4. المنظمات الدولية يمكن أن تكون مجموعات استشارية تتضمن الخبراء من المنظمات غير حكومية (لجنة الأمم المتحدة الاستشارية حول قضايا نزع السلاح).
5. المنظمات الدولية يمكن أن تعطي المنظمات غير الحكومية فرص للمشاركة في تطوير السياسات (اتفاقية التجارة الدولية في الأنواع المعرضة للانقراض).
6. المنظمة الدولية يمكن أن تمنح المنظمات غير الحكومية فرص للمساعدة في تطبيق البرامج (المندوب السامي للاجئين بالأمم المتحدة).
7. المنظمة الدولية يمكن أن تعطي المنظمات غير الحكومية الفرص في المشاركة (ليس بالضرورة في التفاوض) في مؤتمرات رسمية لصياغة الاتفاقيات (المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة).
8. المنظمة الدولية يمكن أن تعطي منظمات غير حكومية الفرص في المشاركة في اللجان التحضيرية للمؤتمرات الدولية (قمة الأرض بريو دي جانيرو في 1992، قمة جوهانسبورغ حول التنمية المستدامة في 2002).
9. المنظمات الدولية يمكن أن تعقد جلسات خاصة لإعطاء المنظمات غير الحكومية فرص لتقديم العروض (الجمعية العامة حول أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى في 1986).
10. المنظمات الدولية يمكن أن تتضمن المنظمات غير الحكومية كأعضاء (اللجنة الدولية للاستكشاف العلمي للبحر الأبيض المتوسط).<sup>(17)</sup>

إن أغلبية علماء السياسات البيئية العالمية يشيرون إلى أن المنظمات غير الحكومية كفواعل عالمية أساسية في السياسات البيئية، حيث أنها تشكل المكون الأكثر تنوعاً والأقل سهولة في الهندسة المؤسسية لصنع السياسة البيئية، والعديد من العلماء يستخدمون مصطلح المنظمات غير الحكومية

للرجوع افتراضيا إلى أي فاعل غير دولاتي يؤثر في صنع القرار على المستوى العالمي، رغم أن هذا التعبير لا يمثل كل المنظمات غير الربحية التي لم تُنشأ من طرف الحكومة. إن هذا الاتجاه يتناسق مع تعريف الأمم المتحدة للمنظمات غير الحكومية التي يعتبر أطرافا سياسية تدعم أهداف الأمم المتحدة. في مجال آخر هناك بعض النقاشات حول إمكانية تضمين المنظمات ذات المصالح التجارية في إطار المنظمات غير الحكومية، حيث أنه بينما يُنظر إلى الشركات المتعددة الجنسيات الفردية عموما كحالات منفصلة، إلا أن الجمعيات غير الربحية التي تمثل مصالح تجارية (مثل الاتحادات المهنية والتحالفات في إطار الشركات المتعددة الجنسيات) يمكن تصنيفها في إطار منظمات غير الحكومية. من ناحية أخرى هناك بعض العلماء يؤكدون أن منظمات غير الحكومية تمثل مصالح اجتماعية أوسع من تضيقها في شكل مصالح تجارية، وهذا الاتجاه يفترض ثلاثة مجالات من النشاط البشري أين المنظمات غير الحكومية تكون متميزة من فواعل السوق والدولة، حيث أن المنظمات غير الحكومية تتميز في أغلب الأحيان من ناحية المجال الجغرافي، الاهتمام الجوهري ونوع النشاط. في هذا الإطار نجد تعريف المنظمات غير الحكومية في إطار الأمم المتحدة التي كانت أصلا محددة في المنظمات التي تعمل على الأقل في ثلاثة بلدان، والمعروفة اليوم كمنظمات غير حكومية دولية، أما الآن فإن نظام الأمم المتحدة يعتمد المنظمات غير الحكومية الوطنية أيضا. من جهة أخرى يركز علماء آخرون على المنظمات غير الحكومية بالنظر إلى المصالح الجوهرية لهذه المنظمات، وهو ما يميز بين المنظمات غير الحكومية البيئية وأنواع أخرى من المنظمات غير الحكومية مثل منظمات حقوق إنسان غير الحكومية ومنظمات العمل والصناعة والأعمال غير الحكومية. أخيرا، يميز العديد من العلماء بين المنظمات غير الحكومية القائمة على طبيعة نشاطاتها الأولية: منظمات المناصرة غير الحكومية التي تعتمد سياسات معينة، المنظمات غير الحكومية البرمجية التي تعمل في مشاريع معينة، صناديق التفكير أو المنظمات غير الحكومية العلمية التي تعمل في المجالات البحثية والتربوية. فيما يخص وضع المنظمات غير الحكومية البيئية اليوم، يمكن الحديث عن مجموعة منظمات رئيسية مثل الصندوق العالمي للطبيعة والسلام الأخضر وأصدقاء الأرض، وقد قام مركز الاتصال البيئي إحصاء عام 1982 2,230 منظمة غير حكومية بيئية وطنية في الدول النامية و13,000 منظمة في الدول الصناعية. أما الآن، فالتوقعات تشير إلى أكثر من 100,000 منظمة غير حكومية تعمل لمناصرة القضايا البيئية.<sup>(18)</sup>

#### V. الشركات المتعددة الجنسيات

لقد عرفت مرحلة العولمة الاقتصادية نموا هائلا في عدد الشركات العالمية وكميات الاستثمارات الأجنبية المباشرة، فلقد تطوّر عدد الشركات المتعددة الجنسيات من 7000 شركة في عام 1970 إلى أكثر من 65 000 في 2002، وفي عام 2002 كذلك تم الارتباط بالشركات المتعددة الجنسيات من خلال أكثر من 850 000 مجعّ أجنبي في شكل استثمارات أجنبية مباشرة في مختلف دول العالم. من

جهة أخرى، فإن رأسمال الشركات العالمية المشتغل حول العالم يمثل عشر الناتج الإجمالي العالمي وثلاث الصادرات العالمية. كذلك فقد نمت تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة في العقود الأخيرة، ففي عام 1970، بلغ مستوى في تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة نحو 9.2 مليار دولار، وبحلول عام 2001 بلغ 735 مليار دولار (أقل من المستوى القياسي الذي سجل عام 2000 أين وصلت تدفقات الاستثمارات الأجنبية المباشرة إلى نحو 1.49 ألف مليار دولار).<sup>(19)</sup>

فيما يتعلق بالبيئة، فإن نفس الأفكار يمكن أن تكون متماثلة بكل وضوح، حيث أن العديد من الباحثين يؤكدون بأن الشركات المتعددة الجنسيات مسؤولة عن الإبداعات التكنولوجية الرئيسية المفيدة للبيئة، ولها في العديد من الحالات سجل نجاحات بيئية أقوى من الشركات المحلية. بينما يرى آخرون بأن الشركات المتعددة الجنسيات عوامل رئيسية في انتهاك البيئة، خاصة في الدول النامية. بالنسبة لرجال القانون وصنّاع السياسة البيئيين، فإن الشركات المتعددة الجنسيات تشكل مشكلة واحدة تتعلق بالضبط والمساءلة، والتي لا يمكن حلها بدون الاهتمام بالظروف الفعلية التي تنشط فيها هذه الشركات. إن الإشكالية الضبطية التي تشكلها الشركات المتعددة الجنسيات والتمتتة في قدرتها على وضع نظام متكامل للقيادة والسيطرة في بنيتين مؤسسايتين غير متجانستين. البنية الأولى تتعلق بمجموعة الوحدات المتشكّلة من شركات منفصلة، والتي تشكل مجموعة الشركة متعددة جنسيات "الأم"، أما البنية الثانية تتعلق بالنظام العالمي للدول الوطنية المنفصلة الذي تشتغل في إطاره هذه الشركات.<sup>(20)</sup>

إن إشكالية ضبط الشركات متعددة الجنسيات تحمل طابعا مستعجلا وعمليا عند دراسة الأوضاع الحقيقية للتدهور البيئي، وذلك لأن عمليات اتخاذ القرار نابعة من داخل الشركات المالكة، والتدهور البيئي يكون في غالب الأحيان في دول أجنبية، التي تفتقر للبنى القانونية والمساءلة العامة. في السنوات الأخيرة، تورّطت الشركات المتعددة الجنسيات على نحو متزايد في أعمال تزيد من حدة التلوث أو النشاطات المهددة بالبيئة من طرف الشركات التابعة لها، خاصة في الدول النامية، وقد عملت جماعات حقوق إنسان والجماعات المحلية لإبراز حالات التلوث أو النضوب غير الشرعي للموارد، وهي تؤكد بأن هذه النشاطات في غالب الأحيان ترتبط بتعاون الشركات المتعددة الجنسيات في انتهاك حقوق الإنسان. ورغم أن الشركات متعددة الجنسيات تستخدم تقنيات بيئية وممارسات إدارية أرقى من تلك المستخدمة من طرف الشركات المحلية، إلا أن الحجم الكبير لعمليات الكثير من الشركات المتعددة الجنسيات وضعف المساءلة تنتج عنه العديد من حالات التدهور البيئي الواسعة النطاق من نشاطات هذه الشركات. إن هذه الوضعية ترجع للعديد من العوامل، حيث أن القرارات تتخذ في داخل الشركات متعددة الجنسيات لكن التأثيرات البيئية تكون في الخارج، كذلك فإن الخطط والبرامج المحافظة على البيئة تبقى حبر على ورق ولا تُترجم إلى ممارسات فعلية، من جهة أخرى، فحكومات الدول المضيفة تخفق في الإشراف والرقابة على التأثيرات البيئية. بالإضافة إلى هذه العوامل، لا بد من الاعتراف بأن الشركات المتعددة الجنسيات في العديد من الحالات تتخذ قرارات

واضحة لتخفيض التكاليف وزيادة الأرباح بالتركيز على النشاطات والعمليات التي لا تتوافق مع الممارسات البيئية الجيدة. كذلك فإنه في حالات أخرى، النشاطات الخطرة والملوثة تُصدّر من الدول الأم إلى البلدان الأقل تطوراً بالضبط لتفادي الضبط الصارم المطبق في الدول المتقدمة.

إن الإجابات الضبطية على مثل هذا التدهور البيئي من طرف الشركات المتعددة الجنسيات لم تكن مؤثرة بشكل كبير، فالاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف تربط الدول والحكومات الرسمية، لكنها لا تُلزم مباشرة هذه الشركات. لقد أكد في هذا المجال الكثير من الباحثين على مسؤولية الدول الأم عن نشاطات الشركات المتعددة الجنسيات التابعة لسلطتها القانونية والقضائية، لكن هذه النظرة فشلت بشكل كبير بسبب المعارضة السياسية والمشاكل التي تعترض السلطة القضائية وقانون المؤسسات. وعلى هذا الأساس، ظهرت العديد من المبادرات "الناعمة" لضبط الشركات المتعددة الجنسيات عن طريق وضع قوانين السلوك وأنظمة الانضباط، بما في ذلك الإعلان الثلاثي لمنظمة العمل الدولية (ILO) الخاص بالمبادئ الخاصة بالشركات الدولية والسياسة الاجتماعية، وكذلك المراجعة التي قامت بها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية مؤخراً لقوانين ضبط الشركات الدولية، إضافة إلى اتفاق الأمم المتحدة العالمي. إن كل هذه المساعي للالتزام الطوعي بالمقاييس الدولية والالتزامات العامة تسعى كلها لحماية الصحة الإنسانية والبيئة.

لقد بدأت لجنة الأمم المتحدة الفرعية حول ترقية وحماية حقوق الإنسان التفكير في مسودة مبادئ حقوق الإنسان الأساسية للمشاريع التجارية في عام 2000، لكن لحدّ الآن لم يتم تبنيها، ومن غير المحتمل أن يضيف الشيء الكثير لآليات القانون "الناعمة" الحالية. من جهة أخرى، فقد تم إنشاء العديد من الأعمال التوجيهية من طرف الكيانات غير الحكومية مثل مبادئ Sullivan العالمية حول المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات وميثاق محكمة الشعوب الدائمة حول الأخطار الصناعية وحقوق الإنسان. لقد أكدت كل هذه الضغوط غير الرسمية أنواع عديدة من التأثير على حكم الشركات والنشاطات، وقدمت طرق حقيقية لمواجهة التهديدات البيئية، لكنها لا تمثل بديلاً للعلاج القانوني الفعال ضد الشركات المتعددة الجنسيات التي تستمر في النشاطات المضرّة بالبيئة.

لقد واجه القطاع الخاص وقطاع الأعمال العديد من الضغوطات الداخلية والخارجية إلى أن أصبح صديقاً للبيئة، وقد كانت الشركات العالمية منذ فترة طويلة تُعتبر مهددة للبيئة العالمية، من خلال عمليات تحويل رؤوس الأموال وأنماط الإنتاج إلى الدول التي لا تتمتع بالمعايير البيئية الصارمة بحثاً عن أرباح إضافية. إلا أنه منذ التسعينات، غيرت الأمم المتحدة وبعض فواعل المجتمع المدني من وسائلها في هذا المجال، من خلال إقحام القطاع الخاص في الشراكات لكي يصبح جزءاً من الحل من خلال مفهوم المسؤولية الاجتماعية والبيئية للشركات. من جهة أخرى، بدأ القطاع الخاص بالرد من خلال العديد من المبادرات من أبرزها مجلس قطاع الأعمال العالمي حول التنمية المستدامة والعديد من المبادرات الأخرى، أهمها: (21)

- الميثاق العالمي: في عام 1999، نبّه كوفي عنان في إطار المنتدى الاقتصادي العالمي كبار رجال الأعمال للانضمام إلى الميثاق العالمي الذي يسعى إلى الشراكة بين الشركات والأمم المتحدة، الاتحادات والمجتمع المدني لدعم المبادئ البيئية والاجتماعية العالمية. لقد تم إطلاق الميثاق العالمي عام 2000 ويشمل 2,300 مشارك الذين تعهدوا بتتبع المبادئ العشرة المتعلقة بحقوق الإنسان، الشغل والبيئة ومكافحة الفساد.
- الشراكات الطوعية: لقد سعت قمة جوهانسبورغ العالمية حول التنمية المستدامة عام 2002 إلى إنشاء حوالي 300 اتفاقية شراكة غير ملزمة طوعية جديدة، بين الحكومات والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. وهذه الشراكات من أجل التنمية المستدامة تغطي أنواعا كثيرة من القضايا بما في ذلك الطاقة، المياه العذبة، العلوم والتعليم، التنوع البيولوجي، التجارة، التصحر ومكافحة الفقر.
- الإبلاغ البيئي، المعايير الطوعية وأنظمة الإدارة البيئية: إن العدد المتزايد لقطاع الأعمال أدى بداية إصدار تقارير البيئة/ التنمية المستدامة لكي تصبح جزء من برامج المسؤولية الاجتماعية للشركات، حتى أصبحت أكثر من 10,000 شركة تنشر تقاريرها البيئية بصفة دورية، بما في ذلك 45 بالمائة من الشركات العالمية الكبرى في العالم التي يصل عددها إلى 250 شركة. ومن أجل إنشاء معيار للتبليغ عالي الجودة، تم إنشاء مبادرة الإبلاغ العالمية من طرف تحالف من المنظمات غير الحكومية، المنظمات الوطنية والشركات العالمية، التي قامت بتطوير مجموعة من التعليمات الإبلاغية المعترف بها دوليا. ومن أثلة هذه المساعي مجلس إدارة الغابات، الذي يعتبر معيارا عالميا للإدارة الغابية المستدامة. من جهة أخرى، بدأت الشركات في تطوير أنظمة الإدارة البيئية، وهي مجموعات سياسات تحدد كيفية إدارة التأثيرات البيئية ضمن عمليات الشركات المختلفة. من جهة أخرى، فإن العديد من الشركات توجهت إلى تطبيق أنظمة الإدارة البيئية بالاعتماد على معيار 14001 الخاص بالمنظمة العالمية للتقييس (ISO).

### خاتمة

من خلال ما سبق الإشارة إليه، يتضح أن إن المسؤوليات البيئية الدولية، بدلا من أن تكون ضمن برنامج الأمم المتحدة للبيئة، كهيئة أولية معنية بقضايا البيئة على المستوى العالمي، فقد انتشرت عبر منظمات ووكالات متعددة تشمل وكالات متخصصة في نظام الأمم المتحدة مثل منظمة الأرصاد الجوية العالمية، المنظمة البحرية الدولية، منظمة الأمم المتحدة للتربية والثقافة والعلوم، والعديد من البرامج في نظام الأمم المتحدة مثل برنامج الأمم المتحدة للتنمية وبرنامج الغذاء العالمي، بالإضافة إلى لجان الأمم المتحدة الإقليمية الاقتصادية والاجتماعية ومؤسسات بروتن وودز ومنظمة التجارة العالمية ومختلف الآليات البيئية مثل مرفق البيئة العالمي، لجنة التنمية المستدامة، وقرابة 500 اتفاقيات بيئية دولية.



بالمقارنة مع أنظمة الحكم العالمي الأخرى مثل الصحة، السباسة التجارية والاقتصادية، فإن الهندسة المؤسسية البيئية ينقصها الوضوح والتماسك، ولم تستطع أية منظمة في هذا المجال أن تظهر كمنظمة أساسية مهيمنة على مجال الدفاع عن قضايا البيئية بطريقة تضمن تكاملها في سياق السياسات الاقتصادية والاجتماعية. وعلى هذا الأساس فإن المسؤوليات والنشاطات البيئية الدولية منتشرة عبر منظمات مختلفة ومتعددة.

لقد اهتم هذا البحث بالمؤسسات الدولية المشاركة بطرق مباشرة في جهود الضبط البيئي الدولي، التي تطورت بالنظر إلى التحولات التي عرفها النظام الدولي، ففي إطار المنظور الكلاسيكي للحكم الدولي، ظهرت العديد من المؤسسات البيئية الدولية التي تتبع الأنماط الدولالية الرسمية في شكل منظمات دولية تعبّر عن الطابع الدولالي للسياسة الدولية، وتمثلت أساسا في منظومة الأمم المتحدة البيئية خاصة برنامج الأمم المتحدة للبيئة والعديد من اللجان البيئية الدولية، كذلك العديد من المؤتمرات البيئية الدولية والاتفاقيات البيئية الدولية، إضافة إلى البيروقراطيات البيئية الدولية كأجهزة تنفيذية للمنظمات الدولية.

إلا أنّ التحولات التي عرفتها منظومة موازين القوى على المستوى العالمي، والتي أنتجت نظام حكم عالمي يتعدّى الأبعاد الدولالية التي كان يتصف بها الحكم الدولي. إن الحكم العالمي هو فضاء أوسع وأشمل يرحب بكل الفواعل الدولالية وغير الدولالية في إطار عمليات الضبط العالمي. في هذا الإطار ظهرت فواعل جديدة في مجال الحكم البيئي العالمي تمثلت أساسا في المنظمات الدولية غير الحكومية والشركات المتعددة الجنسيات، التي أصبحت تلعب أدوارا جد مهمة وفاعلة في النشاط البيئي.

## التهميش:

- (1) -Richard G. Tarasofsky, International Environmental Governance: Strengthening UNEP, Institute of Advanced Studies, Tokyo: United Nations University, 2002, pp 13-19
- (2) -Maria Ivanova, UNEP as anchor organization for the global environment, in, Frank Biermann, Bernd Siebenhüner and Anna Schreyögg(eds.), International Organizations in Global Environment Governance, Routledge, New York, 2009, p 153
- (3) - Stine Madland Kaasa, The UN Commission on Sustainable Development: Which Mechanisms Explain Its Accomplishments?, Global Environmental Politics Vol. 7, N. 3, 2007, p 107
- (4) - E. R. DeSombre, Global Environmental Institutions, Routledge, UK, 2006, pp 31-32
- (5) - Ronald B. Mitchell, International Environmental Agreements: A Survey of Their Features, Formation, and Effects, Annual Review Environmental Resources, Vol. 28, 2003, p 432
- (6) - Kanie Norichika, Governance with multilateral environment agreements: a healthy or ill-equipped fragmentation?, in, Lydia Swart and Estelle Perry, Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate, Center for UN Reform Education, New York, 2007, pp 73-75
- (7) - Michael Barnett and Martha Finnemore, Rules for the World, International Organizations in Global Politics, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2004, pp 177
- (8) - Darren Hawkin and Jacoby Wade, How Agents Matter, In, Darren Hawkins, David A. Lake, Daniel Nielson and Michael J. Tierney (eds.), Delegation and Agency in International Organizations, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp 199-228
- (9) - Frank Biermann, Bernd Siebenhüner, Steffen Bauer, Per-Olof Busch, Sabine Campe, Klaus Dingwerth, Torsten Grothmann, Robert Marschinski, and Mireia Tarradell, Studying the Influence of International Bureaucracies: A Conceptual Framework, in, Frank Biermann and Bernd Siebenhüner(eds), Managers of Global Change, The Influence of International Environmental Bureaucracies, Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts, 2009, pp 37-39
- (10) - David A. Kay and Eugene B. Skolnikoff(eds.), International Institutions and the Environmental Crisis, Special Issue of International Organization, Vol. 26, N. 2, 1972
- (11) - David A. Kay and Harold K. Jacobson(eds.), Environmental Protection: The International Dimension, Allanheld, Osmun, and Co1, Totowa, NJ, 1983
- (12) - R. Sandford, International Environmental Treaty Secretariats: Stage-Hands or Actors?, in, H.O. Bergesen and G. Parmann, (eds.) Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford, 1994, pp 17-29
- (13) - Frank Biermann and Bernd Siebenhüner(eds.), Managers of Global Change, The Influence of International Environmental Bureaucracies, Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts, 2009
- (14) - Barbara Gemmill and Abimbola Bamidele-Izu, The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance, in, D. C. Esty and M. Ivanova(eds.), Global Environmental Governance: Options and Opportunities, Yale School of Forestry and Environmental Studies, New Haven, CT, 2002, p 81
- (15) - Michael Zürn, The Rise of International Environmental, Politics: A Review of Current Research, World Politics, Vol. 50, 1998, pp 617-649
- (16) -Princen Thomas, Matthias Finger and Jack P. Manno. Translation Linkages, In, T. Princen and M. Finger(eds.), Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global, Routledge, London, 1994, pp 217-236
- (17) - Steve Charnovitz, Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance, Michigan Journal of International Law, Vol. 18, N. 2, 1997, pp 281-282
- (18) - Betsill, M. Michele, Transnational actors in international environmental politics, in, Michele M. Betsill, Kathryn Hochstetler and Dimitris Stevis (eds.), Palgrave Advances in International Environmental Politics, Palgrave Macmillan, New York, 2006, pp 175-176
- (19) -UNCTAD, World Investment Report 2001: Promoting Linkages, United Nations, New York and Geneva, 2001, p 09; UNCTAD, World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness, United Nations, New York and Geneva, 2002, p 272
- (20) -Michael Anderson, Transnational Corporations and Environmental Damage: Is Tort Law the Answer? Washburn Law Journal, Vol. 41, 2002, pp 400-402
- (21) -Najam, Adil, Papa Mihaela and Taiyab Nadaa, Global Environmental Governance: A Reform Agenda, International Institute for Sustainable Development, Canada, 2006, p 67

- Anderson Michael, Transnational Corporations and Environmental Damage: Is Tort Law the Answer? Washburn Law Journal, Vol. 41, 2002, pp 399-425
- Barnett Michael and Finnemore Martha, Rules for the World, International Organizations in Global Politics, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2004
- Betsill, M. Michele, Transnational actors in international environmental politics, in, Michele M. Betsill, Kathryn Hochstetler and Dimitris Stevis (eds.), Palgrave Advances in International Environmental Politics, Palgrave Macmillan, New York, 2006, pp 172-202
- Biermann Frank and Siebenhüner Bernd (eds.), Managers of Global Change, The Influence of International Environmental Bureaucracies, Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts, 2009
- Biermann Frank, Siebenhüner Bernd, Bauer Steffen, Busch Per-Olof, Campe Sabine, Dingwerth Klaus, Grothmann Torsten, Marschinski Robert, and Tarradell Mireia, Studying the Influence of International Bureaucracies: A Conceptual Framework, In, Frank Biermann and Bernd Siebenhüner(eds), Managers of Global Change, The Influence of International Environmental Bureaucracies, Massachusetts Institute of Technology, Massachusetts, 2009, pp 37-74
- Charnovitz Steve, Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance, Michigan Journal of International Law, Vol. 18, N. 2, 1997, pp 281-286
- DeSombre E. R., Global Environmental Institutions, Routledge, UK, 2006
- Ivanova Maria, UNEP as anchor organization for the global environment, in, Frank Biermann, Bernd Siebenhüner and Anna Schreyögg(eds.), International Organizations in Global Environment Governance, Routledge, New York, 2009, pp 151-173
- Gemmill Barbara and Bamidele-Izu Abimbola, The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance, in, D. C. Esty and M. Ivanova(eds.), Global Environmental Governance: Options and Opportunities, Yale School of Forestry and Environmental Studies, New Haven, CT, 2002, pp 77-100
- Hawkin Darren and Wade Jacoby, How Agents Matter, In, Darren Hawkins, David A. Lake, Daniel Nielson and Michael J. Tierney (eds.), Delegation and Agency in International Organizations, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp 199-228
- Kaasa Stine Madland, The UN Commission on Sustainable Development: Which Mechanisms Explain Its Accomplishments?, Global Environmental Politics Vol. 7, N. 3, 2007, pp 107-124
- Kay David A. and Harold Jacobson K. (eds.), Environmental Protection: The International Dimension, Allanheld, Osmun, and Co1, Totowa, NJ, 1983
- Kay David A. and Skolnikoff Eugene B. (eds.), International Institutions and the Environmental Crisis, Special Issue of International Organization, Vol. 26, N. 2, 1972
- Mitchell Ronald B., International Environmental Agreements: A Survey of Their Features, Formation, and Effects, Annual Review Environmental Resources, Vol. 28, 2003, pp 429-461
- Najam, Adil, Papa Mihaela and Taiyab Nadaa, Global Environmental Governance: A Reform Agenda, International Institute for Sustainable Development, Canada, 2006
- Norichika Kanie, Governance with multilateral environment agreements: a healthy or ill-equipped fragmentation?, in, Lydia Swart and Estelle Perry, Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate, Center for UN Reform Education, New York, 2007, pp 67-86
- Princen Thomas, Finger Matthias and Manno Jack P.. Translation Linkages, In, T. Princen and M. Finger(eds.), Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global, Routledge, London, 1994, pp 217-236
- Sandford R., International Environmental Treaty Secretariats: Stage-Hands or Actors?, in, H.O. Bergesen and G. Parmann, (eds.) Green Globe Yearbook of International Co-operation on Environment and Development, Oxford University Press, Oxford, 1994, pp 17-29
- Tarasofsky Richard G., International Environmental Governance: Strengthening UNEP, Institute of Advanced Studies, Tokyo: United Nations University, 2002
- UNCTAD, World Investment Report 2001: Promoting Linkages, United Nations, New York and Geneva, 2001, p 09; UNCTAD, World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness, United Nations, New York and Geneva, 2002
- Zürn Michael, The Rise of International Environmental, Politics: A Review of Current Research, World Politics, Vol. 50, 1998, pp 617-649