الأمم المتحدة كفاعل في الحوكمة العالمية: فرص وقيود إحداث التغيير

The United Nations as an Actor in Global Governance: Opportunities and Constraints for Change

رابح زغوني

جامعة 8 ماي 1945 قالمة (الجزائر)، rabahzeghouni@yahoo.com

تاريخ الاستلام: 2019/08/20 تاريخ القبول: 2021/10/28 تاريخ النشر: 2022/06/11

الملخص:

بنهاية الحرب الباردة، تعززت فكرة الحوكمة العالمية كفلسفة جديدة لحل المشاكل التي تؤثر في أكثر من دولة في غياب سلطة سياسية شاملة. وبينما يتفاءل الليبراليون بأن الحوكمة العالمية تبدو مستحيلة من دون دور قيادي للأمم المتحدة التي سوف تضطلع بدور هام في تغيير سلوكات الدول، يشكك الواقعيون في ذلك مجادلين بأن دورها سيضل هو تعزيز سبل الحوار متعدد الأطراف في بيئة دولية متعددة المصالح، بما يبقيها خاضعة للتغيير الذي تصنعه الدول. عبر حالات وقضايا عملية يناقش المقال دور الأمم المتحدة في الحوكمة العالمية من خلال وجهتي النظر السابقتين.

الكلمات المفتاحية: الأمم المتحدة، الحوكمة العالمية، التغيير، الليبرالية، الواقعية

Abstract:

The idea of global governance is promoted as a new philosophy to solve problems affecting more than one country in the absence of a global political power. While Liberals are optimistic that global governance seems impossible without a leading role for the United Nations, which will play an important role in changing the behavior of nations, Realists argue that its role is only promoting multilateral dialogue in a multi-stakeholder international environment, keeping it subject to the change states makes. Through practical cases and issues, the article discusses the role of the United Nations in global governance through the previous perspectives

Key words: The UN, Global Governance, Change, Liberalism, Realism

المؤلف المرسل: رابح زغوني، **الإيميل:** rabahzeghouni@yahoo.com

1. مقدمة:

مع تسارع مسار العولمة خاصة بنهاية الحرب الباردة، شهد العالم تحولات كثيفة تميزت بالعمق وسرعة الوتيرة عززت من دعاوي استبدال نموذج السياسة العالمية بنموذج الحوكمة العالمية. وكمفهوم، فإن الحوكمة العالمية جاءت لتحل محل مفهوم "الاعتماد المتبادل" الليبرالي السائد، الذي كان يستعمل للدلالة على العلاقات ما بين الدول. إن الحوكمة العالمية أو حوكمة العالم تشير لملامح تغيير في السياسة العالمية، فهي تعبير عن فلسفة جديدة لحل المشكلات التي تؤثر في أكثر من دولة في غياب سلطة سياسية شاملة. إنه ومع تزايد الوعي العالمي بالتهديدات ذات الصبغة الكونية، بدا الطريق سالكا أمام الفاعلين من غير الدول بقصد خلق أدوار جديدة لها تساهم في مواجهة المشاكل العابرة للحدود، وفي مقدمة هؤلاء الفاعلين كان لا بد أن تأتي هيئة الأمم المتحدة كمنظمة عالمية.

في الواقع، فقد غدت الأمم المتحدة منذ إنشائها إحدى السمات الأساسية المميزة للسياسة العالمية؛ فهي قد أوجدت منابر عالمية للحوار، واستطاعت أن توجد قواسم مشتركة للاتفاق بين الدول الأعضاء حول القضايا المطروحة. وربما أصبح هذا التأثير منذ نهاية الحرب الباردة جليا أكثر من أي وقت مضى؛ منذ أن أصبحت تأثيرات هذه المنظمة والقيود التي تفرضها على الدول متزايدة بحيث تؤثر على خيارات السلوك الخارجي للدول؛ من حيث أنها تحدد الإطار العام للسلوك الدولي المقبول والمرفوض، وتخلق قيودا على التصرفات الخارجية للدول من خلال الالتزامات التي تنشئها. إن هذا هو ما جعل الأمين العام السابق للأمم المتحدة كوفي عنان، يجادل بأن تحديات القرن الواحد والعشرين لا يمكن التغلب عليها إذا لم تكن من شأن المنظمات الدولية وعلى رأسها الأمم المتحدة، وبذلك تعزز الاعتقاد بأن الأمم المتحدة سوف لن تكون مسؤولة فقط عن الحفاظ على السلم والأمن الدوليين بل وعلى على الاستقرار العالمي سواء كان اقتصاديا، سياسيا أو ثقافيا واجتماعيا، وبأنها سوف تعمل لصالح المجتمع الدولي في ضل اضطلاعها بدور ريادي في إدارة الحوكمة العالمية، بل أن الحوكمة العالمية تبدو مستحيلة من دون دور قيادي لأبرز منظمة على المستوى العالمي وهي الأمم المتحدة، التي لن تظل ببساطة مجرد نتيجة للتغيير الذي تصنعه الدول، بل فاعلا رئيسا في التغيير من خلال القدرة على إحداث التغيير في سلوكات الدول.

لكن بالنسبة للمشككين، فإن الأمم المتحدة لا يمكن أن تتوفر على مقومات السلطة، الرقابة والشفافية، وبأنها تضل تعكس مصالح القوى الكبرى. إن تجارب اتحاد البرلمان الدولي 1889 وعصبة الأمم 1919 تثبت بأنها كمؤسسات فوق قومية لم تكن فعالة، بل مجرد منتدى لإبداء الدول مواقفها وتعزيز الاتصال فيما بينها وذلك كان أكبر انجازاتها. وحتى مع تغير ظروف البيئة الدولية مقارنة بما مضى، فإن الأمم المتحدة لن تقدم أكثر مما سبقها من مؤسسات، وسوف تضل كمؤسسة فوق قومية أسيرة لمصالح وتوجيهات الدول الأعضاء الأقوى، التي غالبا ما أعاق الصراع على النفوذ والمصالح قدرة المنظمة العالمية على الحركة بنشاط وحيوية. وهذا ما يؤكد بأن الدول لا تتجه نحو القبول بدور للأمم المتحدة كقائد للحوكمة العالمية، وبأن دورها سيضل تعزيز سبل الحوار متعدد الأطراف في بيئة دولية متعددة المصالح ومتشابكة القضايا وليس التدخل المباشر في سيادة الدول التي تضل متمسكة بسلطاتها السيادية، وبالتالي لا يمكن للأمم المتحدة أن تكون أداة من أدوات التغيير في السياسة العالمية.

على ضوء وجهتي النظر المتفائلة والمتشائمة السابقتين، يناقش البحث الأدوار الممكن للأمم المتحدة الاطلاع بها وقدرتها على إحداث التغيير في بيئة توصف خصائصها بالحوكمة العالمية. وفي ذلك يطرح البحث الإشكالية التالية، **هل يمكن للأمم المتحدة أن تضطلع بدور قيادي في إدارة الحوكمة العالمية؟ أم ستضل مجرد أداة خاضعة لإرادة الداعين لفرض الحوكمة العالمية؟** وفي معالجة هذه الإشكالية ينطلق البحث من الفرضية المركزية التالية: على الرغم من أن الأمم المتحدة كمنظمة دولية تتمتع بـ"الإرادة الذاتية" وفق شخصية قانونية مستقلة عن شخصية منشئيها، فإن ذلك لا يكفي بأن تكون فاعلا مستقلا عن أعضائها، لأن الدول لا تتجه نحو القبول بدور للأمم المتحدة كقائد للحوكمة العالمية، بما يجعل دورها مقتصرا على تعزيز سبل الحوار متعدد الأطراف

يبدو الهدف الرئيسي للبحث في تقرير الأدوار الممكنة لتضطلع بها الأمم المتحدة كفاعل في الحوكمة العالمية عبر فحص حالات وقضايا متنوعة، في المجالات السياسية،الأمنية، الاقتصادية وغيرها، وذلك في ظل فرص متاحة وقيود معيقة، تنظيمية، قانونية وعملية. ويستعين البحث بالحقل الفرعي للمنظمات الدولية كمدخل منهجيي لمناقشة

دور الأمم المتحدة كفاعل في الحوكمة العالمية. و ف ذلك، يأخذ البحث الطابع الوصفي الاستكشافي في تحديد العلاقة بين متغيرات ثلاث "الأمم المتحدة"، "الدولة" و"الحوكمة العالمية". وإذ يجعل البحث من الأمم المتحدة القوة الدافعة للبحث، حين يتبع الوظائف والأدوار الخاصة بها شرحا وتعقيبا، فهو لا تستغني عن مستويي الوصف والتحليل اللذين يرفعان البحث إلى طابع الاستكشاف.

2. الشخصية القانونية للمنظمة الدولية وأهلية إحداث التغيير

من وجهة نظر قانونية، فإنها بمجرد تأسيسها تحصل المنظمة الدولية على الشخصية القانونية، حيث أن الدول المنشأة لها تمنحها الاستمرارية وتفصل الأجهزة التي تأخذ على عاتقها تنفيذ المهام المرسومة لها، وتتوخى الدول المنشأة أن تكون لهذه الأجهزة حياة خاصة وإرادة مستقلة عن إرادة الدول الأعضاء فيها. وعلى هذا الأساس –قانونيا– لا تبدو المنظمات الدولية وكأنها أماكن للقاء تناغم يتم فيه تنسيق جهود الدول لأجل غايات مشتركة، بل تبدو كشخصيات اعتبارية حائزة على الشخصية القانونية مثلها ثل الشخصيات الاعتبارية في القانون الداخلي (الجندي، 1998، ص 115). وتعني الشخصية القانونية في أدبيات القانون الدولي العام أهلية ممارسة الحقوق والقيام بالواجبات والقدرة على إنشاء قواعد القانون الدولي، والأهلية هي القدرة على الإبرام، وهي أهلية وجوب؛ صلاحية اكتساب حقوق وتحمل التزامات، وأهلية أداء؛ القدرة على القيام بأعمال قانونية (غضبان، 1991، ص81).

في الحقيقة، فإن الاهتمام المتزايد بالمنظمات الدولية يرجع إلى إدراك دورها المتزايد على الصعيد العالمي وسعيها المتزايد لامتلاك مزيد من القوة لممارسة السلطات الممنوحة لها وتحمل المسؤوليات المنوطة بها، وبالتالي المشاركة بفاعلية أكبر في السياسة العالمية. إن المنظمات الدولية تمارس اليوم بعضا من السلطات السيادية التي تنازلت لها عنها الدول الأعضاء، غير أن نوعية ودرجة هذه السلطة تتنوع بتنوع آليات التنازل عن السلطة التي تمنحها الدول الأعضاء للمنظمات. في هذا الشأن صنف **دان ساروشي** Dan Sarooshi ثلاثة أنواع من التنازل عن السلطة (Bradley, 2006, p158–159):

أ– علاقة الوكالة Agency Relationship: تشير لتلك الحالات التي تتصرف فيها المنظمات نيابة عن الدولة أو كوكيل لها في اتخاذ القرار ومباشرة السلوك. هذه الحالة

تستدعي اتفاقا (سواء كان ضمنا أو صريحا) بين كلا الطرفين الدولة والمنظمة الدولية لأجل الدخول في هذه العلاقة. هذا النوع من التنازل على السلطة يخلق واجب التمثيل للدول من قبل المنظمة الدولية، ولكنه يضل قابلا للإلغاء في أي وقت. في هذه العلاقة تضل قدرة الدولة على الرقابة قوية، لذا فهي تضل مسؤولة عن أغلب القرارات ضمن مجال التنازل.

ب- تفويض السلطات Delegation of Powers: تمثل الدرجة الوسيطة بين التوكيل وتحويل السلطات، إنها تمثل درجة معتبرة من التنازل عن السلطات السيادية من قبل الدول لصالح المنظمات الدولية. وفي هذه الحالة لا تستطيع الدولة غالبا الرقابة على الطريقة التي تمارس بها المنظمات السلطات الممنوحة لها، وبالتالي لا تكون مسؤولة على سلوكات المنظمة، كما أن الأخيرة لا تمتلك مسؤولية تمثيل الدولة. ونجد مثال تفويض السلطات في منظمات مثل الأمم المتحدة، منظمة الصحة العالمية، اتحاد البريد الدولي...

ج- تحويل السلطات Transfer Of Powers: هي أعلى درجات التنازل على السلطة، وفي هذه الحالة تحتفظ الدولة بالسيادة ولكنها تقلص حقوقها في ممارسة السلطة لصالح المنظمة التي تصبح المكان الوحيد لممارسة السلطات القانونية المخولة. وفي حالة التنازل الكلي، فإن الدولة توافق على الالتزامات القانونية القادمة من المنظمة دون الحاجة إلى تشريعات محلية منفصلة مسبقة. ومثال تحويل السلطات الاتحاد الأوربي والمنظمة العالمية للتجارة. في المحصلة، فإنه ومن الناحية القانونية للمنظمات الدولية، وإذا ما حازت المنظمات الدولية على تفويض أو تحويل للسلطات السيادية، فإنها حينها يمكن أن تكون فاعلا مستقلا عن أعضائها، وبالتالي يمكن أن تكون أداة من أدوات التغيير في السياسة العالمية، وليس فقط نتيجة للتغيير الذي تحدثه الدول.

2. النظرية السياسية للمنظمات الدولية وصناعة التغيير في السياسة العالمية

بعد أن كانت دراسة المنظمات الدولية موضوعا بحتا ضمن القانون الدولي، ومحل تجاهل نظرية العلاقات الدولية لعقود تحت مبرر أنها -عمليا- غير ذات جدوى، فإن اتساع رقعة تأثيرها في التفاعلات الدولية دفع الباحثين لاحقا ،خاصة مع بداية السبعينيات، إلى التفكير في إمكانية أن تصبح المنظمات الدولية حقلا مستقلا للدراسة النظرية، فاجتهدت مختلف المقاربات النظرية لتقديم إطار نظري متميز لدراسة المنظمات الدولية. وحسب

الباحث ريتبارغر Volker Rittberger (Rittberger, 1997) فإنه يمكن تصنيف تلك المقاربات وفقا للإطار التفسيري الذي تقدمه إلى ثلاث: مقترب **مرتكز على القوة** –Power Based وآخر مرتكز **على المصلحة** Interest– Based، وثالث **مرتكز على المعرفة** .Knowledge–Based

وفي هذا المقال سنركز على الحوار النيوواقعي– نيوليبرالي حول المنظمات الدولية، فبينما يركز الواقعيون على علاقات القوة، يركز الليبراليون على المصلحة، وبذلك فهما يختلفان اختلافا جوهريا حول اعتبار المنظمات الدولية كفاعل مستقل Actor ، أم نائبا عن الحكومات Agent ، وبالنتيجة يختلفان حول النظر إليها سواء كفاعل يصنع التغيير، أم كمجرد نتيجة للتغيير الذي تصنعه الدول.

1.3 الواقعية ومقاربة المؤسسات الضعيفة:

تجادل الواقعية بأن المنظمات الدولية كانت دائما وستضل أبدا غير فعالة؛ لأنها لا تستطيع أن تمنع الدول من التفكير بمنطق الاعتماد على الذات والاستمرار في نهج سياسات القوة السياسية، وبأن للمنظمات الدولية سلطات هامشية، وهي في الغالب تعكس توزيع القوى في النظام الدولي. وإذ تفترض الواقعية بأن المنظمات الدولية تحد من قدرة الدول على نهج السلوك المستقل في السياسة الخارجية، فقد ميز الشك وعدم الثقة كتابات الواقعيين حول قدرة هذه المؤسسات على تحقيق المصالح المشتركة للدول؛ لأن القوة التي تمارس التأثير الحقيقي موجودة داخل هيكل المؤسسات الدولية وليست المؤسسات نفسها، لذا تسعى جميع الحكومات لكبح أي تأثير ممكن للقانون الدولي والمؤسسات الدولية على سياستها الخارجية، وهي ترفض أن تخضع لأي معايير أو قوانين فوق–قومية، إلا بالنظر لمدى ملائمتها أو تعارضها مع مصلحتها الوطنية(Simmons, 2002, p261) .

إن المنظمات الدولية تدعو إلى التعاون في عالم تنافسي بالفطرة، وتحت هذا المبرر ستضل الدول تبحث عن تحقيق مكاسب أفضل على وجه مقارن مع الدول الأخرى (المكاسب النسبية)، حتى وان استدعى الأمر تجاوز ترتيبات، قرارات ومعايير المنظمات الدولية. وعلى هذا الأساس، فلا جدوى من الاعتماد على المنظمات الدولية حيث أنها غير قادرة على تغير خاصية الفوضوية التي تميز النسق الدولي، فالواقعية تحاج بأن الصراع

الدولي على القوة يضع عوائق جمة على التعاون عبر المؤسسي، جاعلا من فاعلية وإلزامية قواعد ومعايير الأخيرة محل شك(Crockett, 2012) .

لقد افترضت واقعية كينيث والتز البنيوية أن الطبيعة الفوضوية للنظام الدولي تمثل عائقا جوهريا يجعل الدول تهتم بداية **بالمصالح النسبية** مقارنة مع الدول الأخرى، لذا فإنها تدخل أي اتفاقية أو منظمة على مضض؛ لأنها قد تجعلها في وضعية سيئة بالنسبة للدول الأخرى، سواء بسبب النتائج التوزيعية للموارد أو بسبب المقابل الذي يتطلبه الحفاظ على المنظمة (Brahm, 2005). ولعل أهم تفسير قدمه الواقعيون الجدد للمنظمات تجسد مع بداية الثمانينيات في نظرية **الإستقرار بالهيمنة** Hegemonic Stabiliity Theory، التي اعتبرت طريقة فعالة للتفكير حول ربط توزيع القوة مع إنشاء واستقرار المنظمات الدولية، فوفق هذه النظرية المنظمات أنشئت نتيجة رغبة طرف مهيمن يملك الموارد لتدعيم المنظمة والحفاظ عليها؛ فبقدر ما استمرت الهيمنة استمر الطرف المهيمن في الحفاظ على مصلحته فيها.

نظرة الواقعيين الجدد للمنظمات بعد نهاية الحرب الباردة لم تكن لتخرج عن هذا الإطار، فهي ضلت تحاج أن الصراع الدولي على القوة يضع عوائق جمة على التعاون عبر المؤسسات الدولية، جاعلا فعالية وإلزامية قواعد ومعايير الأخيرة محل شك. فكتابات (Mearcheimr1994) و(Grieco1998) بقيت تؤكد على فكرة المكاسب النسبية التي تحرم الدول من تكثيف التعاون؛ ما دامت امتيازات التعاون قد تحّول إلى أفضليات عسكرية تحول دون تحقيق التعاون الجوهري. أما (Gruber2000) فيحذر من القول بأن المؤسسات الدولية توفر مكاسب متبادلة؛ لأن الدول الكبرى قادرة على منع الدول الأخرى من الحصول على امتيازات ما يدفعها إلى تعديل سلوكها بل وجعله أسوأ مما كان عليه من قبل (Simmons, 2002, p262).

بالنتيجة، فإن المنظمات الدولية لا يمكنها أن تكون أداة من أدوات التغيير في السياسة العالمية وإنما مجرد خاضعة له؛ فأي تغيير في طبيعة المنظمة، أهدافها ووظائفها وهياكله، إنما يحدث بسبب تغيير في القدرة التوزيعية الداخلية أو تغيير في أفضليات الأطراف المهيمنة عليها.

2.3 الليبرالية ومقاربة المؤسسات القوية:

حسب المنظرين الليبراليين فإن فشل الواقعية الجديدة في تقدير دور المنظمات الدولية يكمن في طبيعة تحليلها الانطولوجي لهذه لمؤسسات، حين تعتقد بأن لها القدرة على إعادة تشكيل سلوك الدول، بينما يعتقد الليبراليون بأن تأثير المنظمات الدولية يتعلق فقط بخلق حوافز للتعاون وقيود على عدم الالتزام بها، إذ يحاج كل من روبرت كيوهان وجوزيف ناي بأنه" في عالم من القضايا المتعددة والمترابطة، حيث تنشا ائتلافات فوق قومية وما بين حكومية، فإن احتمالية دور أكبر للمنظمات الدولية تزيد أكثر". إن المنظمات الدولية من وجهة نظر ليبرالية توفر إطارا للحوار والاتفاقيات المتعددة الأطراف وتعمل على تنسيق جهود الدول لأجل مجتمع دولي متناغم (Crockett, 2012)، وهي تسهل قدرة الدول على الوجود، التفاعل والتعاون ضمن المجتمع الدولي، وتساعدها على تحقيق أهداف قومية أخرى تتضمن حتى الحفاظ على السيادة. فالجهود الفردية المعزولة للدول تبقى غير كافية لتحقيق كل مصالحها القومية في عالم معقد قوامه الاعتماد المتبادل Interdependence، لذا فهي بحاجة للاندماج المؤسسي من أجل تحقيق أهدافها بفعالية أكبر رغم أنها تواجه تحديات في لم شمل الدول الأعضاء على رؤيتها ومبادئها العامة(Tarzi, 2003, p26).

تجادل الليبرالية أنه إذا ما تمت مأسسة التعاون ما بين الدول، فإن الأخيرة سوف لن تفكر في الخروج عن ترتيباته خوفا من الأسوأ؛ لأن المنظمات الدولية تعمل على جسر الهوة بين الدول وتوفر منتدى للحوار، وهي تساعد على إنشاء ائتلافات ما بين الدول لحل المشاكل المشتركة، وبمقاربتها المتجانسة للدول الضعيفة، فهي تساعد على متابعة استراتيجيات الربط، وبذلك تشعر هذه الدول بأنه مرحب بها في بيئة دولية كانت تدركها سلفا على أنها عدوانية (Crockett، 2012). وأكثر من ذلك، فهي تساهم في إحداث قناعات بضرورة الحلول التفاوضية، وتخفيض تكاليف المعاملات، وتوفير قدر من الشفافية ما يجعل قواعد التعاون فعالة.

إن الليبرالية المؤسساتية تتعامل مع المنظمات الدولية على أنها فعالة في النظام الدولي إلى الدرجة التي تمنع فيها الدول من محاولات الخروج عن ترتيبات التعاون الدولي وجعلها تدرك المزايا المتيسرة التي يوفرها، وهذا ما يعطيها قدرة كبيرة على صنع الاستقرار، وحسب كيوهان فإن عملية متواصلة للتعاون المؤسس طوال العقد القادم وحدها ستسمح

بتفادي الصراعات، حيث ستساعد في توجيه وامتصاص انعكاسات نهاية الحرب الباردة، لهذا يعتبر الليبراليون الجدد أن المنظمات الدولية هي "الوعد الأكبر للسلام الدولي" (Simmons, 2002, p263).

بالنتيجة، فإن المنظمات الدولية لن تكون ببساطة مجرد نتيجة للتغيير الذي تصنعه الدول، بل هي فاعل رئيسي في إحداث التغيير نفسه، فهي تضطلع بدور هام في تشكيل وتغيير سلوكات الدول، وبذلك تساهم في تسيير مجموعة واسعة من التغيرات العالمية والإقليمية.

4. دور الأمم المتحدة في الحوكمة العالمية: صناعة للتغيير أم خضوع له؟

إن الحوكمة العالمية أو حوكمة العالم تشير لملامح تغيير في السياسة العالمية، فهي تعبير عن فلسفة جديدة لحل المشكلات التي تؤثر في أكثر من دولة في غياب سلطة سياسية شاملة. إنه مع تسارع عمليات العولمة خاصة مع نهاية الحرب الباردة، شهد العالم تحولات كثيفة تميزت بالعمق وسرعة الوتيرة عززت من دعاوي استبدال نموذج السياسة الدولية بنموذج السياسة العالمية، إذ بدا ضرورة فسح المجال أمام الفاعلين من غير الدول بقصد خلق أدوار جديدة لها تساهم في مواجهة المشاكل العابرة للحدود. وقد استفادت هذه الدعاوى بترسيخ أسس هذا النموذج من تزايد الوعي بالتهديدات ذات الصبغة العالمية. وبهذا الصدد، فإن مفهوم الحوكمة العالمية جاء ليحل محل المفهوم الليبرالي السائد، الذي كان يستعمل للدلالة على العلاقات ما بين الدول وهو مفهوم "الاعتماد المتبادل" (بن سعيد، 2014، ص 135-136).

لقد استخدم **جايمس روزيناو** مصطلح الحكومة العالمية للإشارة لعالم دون سلطة السيادة، تتجاوز فيه حدود علاقات الحدود الوطنية أو نظام الدولة، إنه بعبارة أخرى أن نفعل على المستوى العالمي ما تفعله الحكومات على المستوى الوطني. وعرفها بشكل أكثر دقة **توماس وايس** على أنها "تعبر عن الجهود الجماعية لتعريف وفهم المشكلات العالمية، وهي المشكلات التي تتعدى قدرات الدول منفردة على حلها. إنها تعكس قدرة النظام الدولي في لحظة ما على تعزيز الخدمات الحكومية في غياب الحكومة العالمية" (بن سعيد، 2014، ص136).

من منظور ليبرالي، لا بد أن يكون للأمم المتحدة دور ريادي في نظام عالمي قيد البروز من الحوكمة العالمية، بل أن الحوكمة العالمية تبدو مستحيلة من دون دور قيادي

لأبرز منظمة على المستوى العالمي وهي الأمم المتحدة، إن هذا هو ما يعزز الحاجة إلى إحياء الاهتمام بالأمم المتحدة وإعطائها المكانة التي تليق بها. ففي عصر العولمة، فإن المسائل التي تثير اهتمام الدول تعددت وتعقدت وأصبحت مركبة بما يقتضي دورا أمميا فعالا للتعامل معها (Manore, 1998, p2).

إن التحديات التي فرضتها أوضاع ما بعد الحرب الباردة، من نزاعات إقليمية، حروب أهلية، قضايا البيئة، الفقر، السكان، وغيرها من المشاكل العالمية تؤكد ضرورة الالتفاف حول الأمم المتحدة في العقود القادمة، فتدخل هذه الأخيرة في مجالات التنمية المستدامة، وتعزيز حقوق الإنسان والرفاه الاقتصادي جد ممكن (Fomerand, 2000, p51). ورغم أن مسائل الحرب والسلم لا تزال مركزية في النظام الدولي، إلا أنها تستدعي معالجة أسباب اللا–أمن بطريقة شمولية؛ الهوة الآخذة في التوسع بين أغنياء العالم وفقرائه، استمرار التدهور البيئي، انتهاكات حقوق الإنسان.. كلها قضايا تطرح تحديات في حد ذاتها، ولكنها تطرح أيضا تحديات في سياق ارتباطها بالسلم والأمن الدوليين.

إن تراجع مبدأ السيادة يعطي فرصا جديدة للعمل للمنظمة العالمية، فهو وإن لم يؤد إلي امتلاك الأخيرة لسلطة مباشرة على أعضائها، فإنه سيزيد من سلطة المنظمة وقدرتها على الاستجابة للأحداث مقارنة بما كانت عليه في عهد الاستقطاب الثنائي؛ فالسلطة الجديدة للأمم المتحدة حسب **روزناو** أصبحت لا ترتبط بالقدرة على فرض القرارات، وإنما تمتد إلى علاقة المنظمة بأعضائها ومدى استعدادهم للاستجابة لها، وإن عجز الدولة عن القيام بعدد من وظائفها سيؤدي إلى بروز مجموعة من الفجوات في النظام العالمي، والتي لن تجد إلا الأمم المتحدة لتشغلها، وبالتالي ستعطيها أدوارا جديدة وتكسبها أكثر شرعية مؤسساتية، ما يعني تزايد فرص تكيف الأمم المتحدة مع التغيير بل أن تصبح فاعلا مهما في إحداثه (Rosenau, 1992, pp8–10) . وفي هذا السياق ما الدور الذي يمكن أن تضطلع به الأمم المتحدة كفاعل رئيس في الحوكمة؟

أ– في مسألة الأمن والسلم الدوليين: يبقى أن للأمم المتحدة دور مركزي للاضطلاع به في مرحلة إعادة البناء ما بعد الصراع (حفظ السلام وبناء الديمقراطية)، كما أنها تملك إضفاء الشرعية ومنعها على الاستخدام الجماعي للقوة، فضلا عن دور مقدم فيما يتعلق بتنسيق المساعدات الإنسانية، الإغاثة ومساعدة اللاجئين.

ب- في المجال الاقتصادي والتنمية: للأمم المتحدة دور كبير في التعامل مع مشكلات العولمة الاقتصادية من خلال إدارة اقتصاد عالمي مفتوح، والتعامل مع فجوة الموارد بين الأغنياء والفقراء في العالم. وبالتعاون مع مؤسسات بريتون وودز والمنظمة العالمية للتجارة ينتظر من الأمم المتحدة أن تساهم في وضع معايير مساعدة على تحقيق التنمية الاقتصادية في العالم.

ج- في مجال الاستدامة sustainability: يمكن للأمم المتحدة أن تضطلع بدور مهم في الحفاظ على البيئة من خلال جمع الدول في محافل للحوار واقتراح الحلول ومراقبة تنفيذ والالتزام بالقواعد والمعايير المتفق عليها مثل مؤتمر ريو للبيئة 1992.

د- وفيما يتعلق بحماية حقوق الإنسان، فإنه صار متعذرا معالجتها في ظل المفهوم التقليدي الضيق للسيادة، وعليه وجب أن تكون الأمم المتحدة هي المسؤولة عن وضع المعايير الخاصة بحقوق الإنسان ومتابعة تنفيذها من خلال مجلس حقوق الإنسان (Crockett، 2012).

وإجمالا، فإن التحديات الجديدة تعطي للأمم المتحدة -من وجهة نظر المتفائلين- فرصا غير محدودة من أجل توسيع نشاطاتها ووظائفها لتضطلع بدور ريادي في إدارة الحوكمة العالمية، وبذلك سوف تكون فاعلا مستقلا في السياسة العالمية، بدلا من كونها هيكلا يضم مجموعة من الدول، ما يعني أنها ستكون أداة مهمة من أدوات التغيير في السياسة العالمية.

5. القيود على دور أممي فعال في إدارة الحوكمة العالمية

إن مسالة زيادة قوة وصلاحيات الأمم المتحدة هي موضوع اهتمام بالغ للقوى الكبرى، وهذا ما يؤكد بأن الدول لا تتجه نحو القبول بدور للأمم المتحدة كقائد للحوكمة العالمية، وبأن دورها يضل هو تعزيز سبل الحوار متعدد الأطراف في بيئة دولية متعددة المصالح ومتشابكة القضايا وليس التدخل المباشر في سيادة الدول التي تضل متمسكة بسلطاتها السيادية. وتأكيد ذلك ما جاء في تقرير الألفية للأمم المتحدة الذي قدمه الأمين العام السابق كوفي عنان بأن "الأمانة العامة للأمم المتحدة تعتمد كليا على الدول الأعضاء وعلى المبادئ العامة للأمم المتحدة كمنظمة في خدمة مصالح الدول وشعوبها، وأن أي دور للأمم المتحدة لا يخرج عن تسهيل السلوك التعاوني بين الدول الأعضاء". فمنذ إنشائها تم النظر للأمم

المتحدة كمنتدى للالتقاء بين الدول ومناقشة القضايا التي تهم المجتمع الدولي، وبالتالي فالنظر إليها قوة حاكمة عالميا أو كحكومة عالمية هو منظور غير واقعي بل قد يكون ساذجا.

على هذا الأساس، تجادل وجهة النظر الواقعية الأقل تفاؤلا بأن سلطة الأمم المتحدة كانت ولا تزال مرتبطة بالتقاء قراراتها مع مصالح الدول الكبرى، لهذا فإن سلوكها يبقى نتيجة لإرادة هذه الأخيرة، أما قدرتها على إحداث التغيير في المجالات السابقة للحوكمة العالمية فيرجع إلى منطق بسيط، وهو أنها مجالات لا تتعارض ومصالح القوى الأكثر تأثيرا في المنظمة. بل أكثر من ذلك، فإن تلك الأدوار الجديدة التي أضحت تؤديها الأمم المتحدة كفاعل رئيس في الحوكمة العالمية، هي أدوارا غير متحررة من الإيديولوجيا، بحيث أصبح من الواضح أنها تتعامل مع الدول الأعضاء وفق قيم ومبادئ الليبرالية كنموذج اقتصادي، سياسي واجتماعي لا بديل عنه، وهو ما يخدم مصالح الامبريالية العالمية باستعارة لغة التحليل الماركسية. إن الحجج التي تعزز هذا الطرح عديدة، ويمكن تلخيص أهمها في النقاط التالية:

أ–قلة الموارد المالية: فالميزانية الأممية تبدوا غير كافية لمواجهة متطلبات الوظائف الجديدة فمثلا حصة الأمم المتحدة الموجهة للتنمية مثلا بين 2001 و2003 وفرت 268 مليون دولار. في المقابل، تخصص "منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية" OECD مثلا ذات 20 عضو حوالي 55 مليار للتعاون الإنمائي. وهذا يؤشر إلى أنه يبدو من غير الواقعي أن تفكر الحكومات في منح الأمم المتحدة سلطة فوقية لاتخاذ القرارات في مجال التنمية وإدارة الاقتصاد العالمي، فهذه القدرة تبقى محكومة بالوزن السياسي والاقتصادي للولايات المتحدة، وفي ظل هذه الظروف لا يمكن إلا توقع استمرار المنظمة كمنتدى للنقاش وتشجيع التعاون الدولي لا غير (Fomerand, 2000, p52).

ب– التبعية المالية للقوى الكبرى: تعاني الأمم المتحدة منذ ميلادها من أزمة مالية سببها المباشر سلوك الدول، فالولايات المتحدة تساهم بحدود 25% من الميزانية العادية بعد أن كانت تساهم بأكثر من 30 %، وفي عام 1995 قرر الكونغرس وبصفة انفرادية تخفيض المساهمة إلي 22 %، وأصبحت واشنطن تتأخر في هذه المساهمات وتستعمل هذه الورقة كعامل ضغط لتحقيق مصالحها (فانسحاب الولايات المتحدة من اليونيسكو مثلا عام

1982 أحدث أزمة مالية للمنظمة). واليوم تساهم الدول الثمانية الكبرى بحوالي 60 % من الميزانية، ولا شك أن لها مصلحة في توجيه قرارات المنظمة ويظهر ذلك مثلا في توجيه القرارات المتعلقة بقضايا التنمية في العالم الثالث (Benantar, 2002, pp70-74).

ج- مثالية الخطاب والانتقائية المصلحية في التطبيق: فإذا كانت الأمم المتحدة قد سجلت فعلا تطورا ملحوظا فيما عرف بالجيل الجديد من عمليات حفظ السلام، فإن قرارات التدخل تبقى محكومة بإرادة القوى الكبرى في المنظمة واعتباراتها المصلحية، فنجاحات الأمم المتحدة في ناميبيا وتيمور الشرقية لم تنطبق على يوغسلافيا والصومال وروندا بسبب تضارب المصالح (سعدي، 2000، ص168).

6. تحليل النتائج:

إنه وفي عالم تفشل فيه الجهود الأحادية في إدارة المشاكل المشتركة التي تعجز قدرات الدول على حلها منفردة، يبدو التطلع العالمي لدور أممي أكبر في السياسة العالمية مشروعا، عبر منح الأمم المتحدة مزيدا من القوة لممارسة السلطات الممنوحة لها وتحمل المسؤوليات المنوطة بها، وبالتالي المشاركة بفاعلية أكبر في إدارة الحوكمة العالمية. فطبيعة المشاكل العابرة للحدود من نزاعات إقليمية، حروب أهلية، قضايا البيئة، الفقر، السكان، وغيرها من المشاكل العالمية المركبة تعزز من فرص أدوار أكبر لتضطلع بها المنظمة العالمية في مجالات التنمية المستدامة، تعزيز حقوق الإنسان والرفاه الاقتصادي. إن هذا هو ما سوف يمنح لها -من وجهة نظر ليبرالية- فرصا غير محدودة من أجل توسيع نشاطاتها ووظائفها لتضطلع بدور ريادي في إدارة الحوكمة العالمية مساهمة في إحداث مجموعة واسعة من التغيرات العالمية والإقليمية.

تحاج وجهة النظر الواقعية القائمة على مركزية الدولة في السياسة العالمية بأن الأمم المتحدة لطالما كانت دائما وستضل خاضعة لإرادة الدول؛ لأنها لا تستطيع أن تمنع الدول من التفكير بمنطق الاعتماد على الذات والاستمرار في نهج سياسات القوة السياسية. أما السلطات الجديدة الممنوحة للأمم المتحدة في إدارة قضايا متنوعة من الحوكمة العالمية فهي مرتبطة بالتقائها مع مصالح الدول الكبرى، لذا فإن قدرتها إحداث التغيير في السياسة العالمية يمكن أن يشمل فقط تلك المجالات التي لا تتعارض ومصالح القوى الأكثر تأثيرا

في المنظمة. وأكثر من ذلك، فإن تلك الأدوار الجديدة التي أضحت تؤديها الأمم المتحدة كفاعل في الحوكمة العالمية تبقى أدوارا غير متحررة من الإيديولوجيا بفرض الليبرالية كنموذج أوحد لإدارة الشؤون العالمية. ولأجل ذلك فإن الدول لن تقبل بدور قائد للأمم المتحدة في الحوكمة العالمية، وسيضل دورها منحصرا في تعزيز سبل الحوار متعدد الأطراف في بيئة دولية.

في الحقيقة، فإن تقييما موضوعيا لدور الأمم المتحدة باعتبارها فاعلا في التغيير نحو الحوكمة العالمية يجب أن ينطلق من المقاصد والأغراض التي أنشئت من أجلها المنظمة مع ربطها بالصلاحيات التي منحت لها. على هذا الأساس، تبدو النظرة الواقعية لدور الأمم المتحدة نظرة اختزالية، إذ يمكن إعطاء مثال على المعايير والقواعد الأممية لاستخدام القوة العسكرية، وكيف أن الدول تبدو مقتنعة بالالتزام بهذه المعايير ومستفيدة منها، من حيث أنها تقلص مخاطر وتكاليف العمل المسلح وتعمل في نفس الوقت على نزع السلاح. وفي نفس الوقت، فإن النظرة الليبرالية للأمم المتحدة تبدو مثالية، وهي تتجاهل العيوب الجلية للمنظمة العالمية التي أصبحت تؤدي أدوارا إيديولوجية، بحيث أصبح من الواضح أنها تتعامل مع الدول الأعضاء بقيم ومبادئ ليبرالية صرفة.

7. خاتمة

يشير مفهوم الحوكمة العالمية لتراجع تدريجي لمبدأ السيادة الوطنية، والذي يشي بعالم ستتجاوز فيه الحدود الوطنية أو نظام الدولة، حيث تتراجع الجهود الأحادية للدول لتحقيق مصالحها أمام الجهود الجماعية لتعريف وفهم المشاكل العالمية، كمشاكل تتعدى قدرات الدول منفردة على حلها، فهي تعكس قدرة النظام الدولي على تعزيز الخدمات الحكومية في غياب الحكومة العالمية.

في أدبيات دراسة المنظمات الدولية، وبينما بتفاؤل الليبراليون بأن فرص الأمم المتحدة في الاضطلاع بدور حاسم في إدارة الحوكمة العالمية قد زاد في ظل حركة العولمة المتسارعة؛ لأن طبيعة المسائل العالمية المعقدة والعابرة للحدود تعزز من فرص أدوار أكبر لتضطلع بها المنظمة العالمية في مجالات التنمية المستدامة، تعزيز حقوق الإنسان والرفاه الاقتصادي جاعلة من الأمم المتحدة فاعلا مستقلا قادرا على صناعة التغيير في عالم متجه بثبات نحو الحوكمة العالمية. فإن الواقعية لا تزال تجادل بأن الأمم المتحدة ليست فاعلا

كاملا، وما يبدو من فرص متاحة لأدوار أكثر جرأة في أداء الأمم المتحدة في إدارة مسائل من الشؤون الدولية، ليست سوى تنازلات منحتها الدول ويمكن أن تتراجع عنها إذا أرادت ذلك، ولهذا فإن الدول لن تقبل بدور قائد للأمم المتحدة في الحوكمة العالمية عل حساب مصالحها، وسيضل دورها منحصرا في تعزيز سبل الحوار متعدد الأطراف في بيئة دولية غير متجانسة.

إن تأسيس الأمم المتحدة ركز على تنسيق جهود الدول ومساعدتها على تحقيق مصالح مشتركة في ضل مبادئ السيادة وعدم التدخل، وعلى هذا الأساس فإن الهدف الأساسي للأمم المتحدة لم يكن حرمان الدول الأعضاء من السيادة الوطنية والتدخل في شؤونها الداخلية، بقدر ما هو تعزيز سبل الحوار وتوفير وسائل دبلوماسية للدول لحل الخلافات فيما بينها، ولم تكن الفكرة أبدا حكومة عالمية. على هذا الأساس، وفيما تبدو النظرة الواقعية للأمم المتحدة اختزالية؛ بحيث لا تبدو الأخيرة وكأنها مجرد أداة من أدوات السياسة الخارجية للقوى الكبرى، فإن النظرة الليبرالية تبقى مثالية في الطموح بالارتقاء بالأمم المتحدة كأهم فاعل في إدارة الحوكمة العالمية.

في الواقع، فإن أهمية الدور الذي تقوم به الأمم المتحدة واضطرار الدول إلى المشاركة النشطة فيها لحماية مصالحها والحفاظ على تأثيرها، تملي ضرورة الاعتراف لها بالتأثير في السياسة العالمية مهما قلت درجته أو زادت. لكن في الوقت ذاته استمرار اعتمادها على الدول الأعضاء التي أسستها، وخضوعها للوسائل التي تضعها تحت تصرفها، يحرمها في الواقع من استقلالية الفعل الذي تحتاج إليه لتقوم بوظائفها على وجه يجعل منها أداة من أدوات التغيير المنشود في إدارة الحوكمة العالمية؛ فخضوعها للبيئة الخارجية يشكل ضغوطا هائلة عليها تؤثر على قراراتها على نحو حاسم، ويجعلها في الغالب نتيجة لأي تغيير تحدثه الدول. وكما سبق وأن حاج المساعد السابق للأمين العام للأمم المتحدة "روبرت أور" فإن ما تستطيع الأمم المتحدة فعله ضئيل جدا، وغالبا فإن أولئك الذين يتهمونها بالعجز، هم أنفسهم الذين يجعلونها غير قادرة على التصرف بحرية.

8. قائمة المراجع:

باللغة العربية:

أ– الكتب:

الجندي غسان، الدبلوماسية متعددة الأطراف: قانون المنظمات الدولية، (عمان: منشورات المعهد الدبلوماسي الأردني، 1998)

غضبان مبروك ، المجتمع الدولي : الأصول والتطور والأشخاص، (الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، 1994)

ب– المقالات:

بن سعيد مراد ،"من الحوكمة الدولية إلى الحوكمة العالمية، التحولات الأنطولوجية في تحليل الحوكمة البيئية العالمية"، **المستقبل العربي**، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 421، مارس 2014.

سعدي محمد ، قراءة في كتاب "عالم بلا سيادة : الدول بين المكر والمسؤولية " ، **المستقبل العربي** ، العدد 259 ، سبتمبر 2000

باللغة الأجنبية:

A- Books

Benantar Abdennour, *L'ONU Après la Guerre Froide: L'impiratif de Réforme*, (Alger : Casbah Editions , 2002)

Rittberger Volker & others, *Theories of International Regimes, (* New York: Cambridge University Press, 1997).

Rosenau James, , The United Nations in a Turbulent world, (Colorado. Lynne Rienner Publishers, 1992)

Simmons Beth , Martin Lisa, "*International Organisations and Institutions***",** Handbook of International Relations (London: Sage Publication, 2002)

B- Articles:

Bradley Christopher Gibson, book review of Dan Sarooshi, "*International Organizations and Their Exercise of Sovereign Powers*", **International Law And Politics**; Vol .39 №1, 2006.

Fomerand Jacques, "*The United Nations and Its Limits*", **Journal of Diplomacy and International Relations**, Summer/Fall 2000.

Tarzi Shah M., "International Regimes and International Relations Theory : Search for Synthesis", **International Studies**, Vol 40, №1 (2003)

C-Working papers:.

Manore Adare , "*Global Governance: Defining the United Nations' Leadership Role*", The Stanley Foundation's Thirty-Fourth United

Nations of the Next Decade Conference, Adare, County Limerick, Ireland June 13-18, 1999, p2.

D- Internet links

Eric Brahm, (2005) ,*International Regimes*, retrieved from*:* http://www.beyondintractability.org/essay/international_regimes/?nid =6584, [Accessed 10 Jul 2019]

Sophie Crockett, (2012) "*The Role of International Organisations in World Politics*", retrieved from*:* http://www.e-ir.info/2012/02/07/the-role-of-international-organisations-in-world-politics/[Accessed 15 Jul 2019]