

المنظمات الدولية ودورها فى تحقيق الأمن والسلم الدوليين

الأستاذ الدكتور / جعفر عبد السلام

الأمين العام لرابطة الجامعات الإسلامية

مصر

مقدمة :

إن النظرية العامة للمنظمات الدولية، يقصد بها مجموعة مبادئ عامة تحكم نشوء هيئات معينة ونشاطها، بغض النظر عن الأحكام الخاصة لكل هيئة فيما تختلف به عن الأخرى ، وفقاً لنصوص المعاهدة المنشئة لها.

ولكل هيئة أو منظمة دولية ، قانون مستقل عن المنظمات الأخرى ، إلا أنه مرتبط بالميثاق الدولى الذى تقوم عن طريقه تلك المنظمات أو الهيئات .

فقد قامت المنظمات الدولية كنواة للتجمع الدولى ؛ وذلك بسبب تزايد إيمان الدول بأهمية التضامن بينها لأجل أمن وتعاون دولى فى كافة المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعسكرية ... فالمنظمات والهيئات الدولية فى عصرنا الراهن قد تعددت وفق متطلبات العلاقات الدولية، حيث تتنوع فى مستويات عملها وما تتمتع به من سلطات.

وسوف نستعرض خلال هذه الورقة البحثية، ماهية المنظمات الدولية، وشروط قيامها، وأنواعها، وعلاقة هذه المنظمات الدولية بتحقيق الأمن والسلم الدوليين، كما تستعرض الورقة منظمة الأمم المتحدة كنموذج للمنظمات الدولية، ومدى تأثير التطورات الدولية على الأهداف التى أنشئت من أجلها.

أولاً : تعريف المنظمة الدولية : (١)

المنظمة الدولية هي هيئة دائمة تنشئها الدول لممارسة اختصاصات دولية في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين.

والواقع أنه بتحليل هذا التعريف يتبين أنه يشترط لقيام منظمة دولية توافر العناصر الآتية:
العنصر الأول: هو عنصر التنظيم، فالمنظمة الدولية تعبر عن وجود شخص قانوني له حقوق وعليه التزامات، ولا بد لتوافر ذلك من إقامة كيان يمكنه أن يمارس هذه الحقوق وأن يلتزم بهذه الواجبات.

ويعبر الفقه الدولي عن هذا العنصر بضرورة أن يتوافر شرط الإرادة الذاتية، والاستمرار لقيام المنظمة.

ويقصد **(بالإرادة الذاتية)** أن يكون للمنظمة القدرة على التعبير عن رأى مستقل عن آراء الدول المكونة لها، إذ إن الذى يسهم فى تكوين إرادة المنظمات الدولية هي الدول الأعضاء فيها، من حيث اختلاف رأى كل دولة على حدة.

ويترتب عن ذلك أن آثار التصرفات التى تجريها المنظمات لا تنصرف إلى الدول الأعضاء كل منها على حدة، بل إلى المنظمات نفسها باعتبارها شخصاً قانونياً دولياً يستقل فى حياته القانونية عن الدول التى أقامته؛ لتحقيق من وراء إسهامها فى عضويته هدفاً أو أهدافاً معينة.
وقد أثير خلاف فى الفقه حول مدى توافر الإرادة والشخصية القانونية بالتالى للمنظمة إذا كان يلزم صدور قراراتها بالإجماع.

واتجه فريق إلى القول: بأن الإرادة المستقلة لا تتوافر فى هذه الحالة، بل نكون بصدد إرادة مستقلة لكل دولة، ولا نكون بصدد منظمة دولية، وإنما أقرب إلى وضع المؤتمرات لأن ما ينتج من المؤتمر يمثل اتفاقات تعتمد على إرادات الدول الأعضاء، وتأخذ منها قوتها الملزمة وترتبط بمواقفها الصريحة عليها، وتخضع لشروط الصحة والنفاد الخاصة بالمعاهدات.

واتجه فريق آخر إلى القول: بأن الإرادة الذاتية توجد هنا أيضاً؛ لأن إرادة المنظمة تنصرف دائماً إلى إحداث أثر معين، بينما لا تنصرف إرادة الدول المشتركة فى التصويت إلا إلى مجرد واقعة التصويت ذاتها؛ لذا فإن دور إرادات الدول هنا مجرد الإسهام فى تكوين إرادة المنظمة، وتقوم المنظمة نفسها بالتعبير عنها كشخص قانوني مستقل.

(١) جعفر عبد السلام، المنظمات الدولية، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية.

أما عن الشرط الثانى المتطلب لوجود التنظيم فهو شرط (الاستمرار) أو ما يعبر عنه أحياناً بشرط الدوام، ويُقصد بهذا الشرط أن توجد المنظمة لتحقيق أهداف تستغرق وقتاً طويلاً، وليس مهمة تنفذ بعد تحقيقها، ويتطلب ذلك أن تعمل أجهزة المنظمة أو بعضها بشكل دائم.

ومع ذلك فلا يعنى ذلك أن تعمل المنظمة إلى الأبد، فإن التأييد مسألة لا تتفق مع طبيعة الحياة، ولكن لابد أن تستمر لفترات طويلة تتماشى مع وجود أهداف ومصالح ذات طبيعة مستمرة، ويميز هذا العنصر المنظمة الدولية عن المؤتمر الدولي، فالمؤتمر يعقد عادة لمهمة خاصة ينتهى بانتهائها، بخلاف المنظمة التى تحقق أهدافاً ذات طبيعة مستمرة.

العنصر الثانى : العنصر الدولى:

إن عنصر التنظيم أمر لازم فى أية منظمة دولية أو داخلية، أما الذى يميز المنظمات الدولية عن الوطنية، فهو الصفة الدولية لها، وتبدو هذه الصفة في:

الإسهام الحكومي: فلا بد أن تكون الدول هى التى أنشأت المنظمة؛ لذا فالصفة الحكومية فى المنظمات أساسية، ويعبر عن ذلك بأن المنظمات الدولية تقوم على أساس اتفاق حكومي^(١)، أو أن المنظمة تقوم عن طريق معاهدة دولية، ومن المعلوم أن الدول وحدها هى التى تملك الدخول فى المعاهدات الدولية.

ويميز هذا العنصر المنظمات الدولية عن العديد من الهيئات الأخرى التى تنشأ فى المجتمع الدولي، ولكن لا تخضع لقواعد القانون الدولي، ولا تنشأ على الخصوص بناء على اتفاق حكومي، وإن عملت فى حقول متشابهة لتلك التى تعمل فيها المنظمات الدولية وهى المنظمة الدولية غير الحكومية أو المنظمات الدولية الخاصة.

ثانياً : أنواع المنظمات^(٢)

تنقسم المنظمات إلى نوعين: منظمات حكومية، ومنظمات غير حكومية .

المنظمات الحكومية تنقسم إلى:

منظمات حكومية وطنية؛ وهى تلك المؤسسات التى تنشأها الدولة، وتقوم على إدارتها ودعمها من أجل القيام بمهام محددة .

منظمات حكومية دولية؛ وهى تلك المنظمات التى ترجع نشأتها إلى فكرة المؤتمر الدولي؛ لأنها فى حقيقة الأمر ليست إلا امتداداً لهذه المؤتمرات، بعد

(١) عرف المجلس الاقتصادى الاجتماعى المنظمات الدولية غير الحكومية فى قراره الصادر فى ٢٧ فبراير عام

١٩٥٠ م بأنها (كل منظمة دولية لم تنشأ بطريق الاتفاقات فيما بين الحكومات تعد منظمة دولية غير حكومية).

(٢) الموقع الإلكتروني لمركز الإمام الشيرازي للدراسات والبحوث .

إعطاء عنصر الدوام لها من خلال تطورات حدثت فى نطاق أمانات المؤتمرات. لكن المنظمات الدولية حصلت على إرادة ذاتية مستقلة عن الدول الأعضاء، وبسكرتارية مستقلة، وقرارات تُتخذ بالأغلبية البسيطة أو الموصوفة، ومن خلال أجهزة مكونة من أشخاص أحر غير ممثلى الدول، وتتمثل فى (الإدارة المدنية الدولية للمنظمة الدولية) أو الموظفين الدوليين، وامتلكت المنظمات سلطات ذاتية ناتجة عن تفويض حقيقى من الدول.

أى أن "المنظمات الدولية الحكومية" تنشئها الدول باتفاقية دولية فيما بينها، وأعضاؤها دول (فيما عدا حالة واحدة شاذة هى حالة منظمة العمل الدولية التى أشركت منظمات العمال وأصحاب العمل مع الدول) وتتمتع بالشخصية القانونية الدولية، أى تتلقى الحقوق والالتزامات الدولية من القانون الدولى مباشرة، وتشارك فى وضع قواعد القانون الدولى من خلال الاتفاقيات والأعراف الدولية، وتخضع فى سلوكها لقواعد القانون الدولى، ولا تخضع للقوانين الداخلية للدول، وهذه على عدة أشكال: فهى إما عالمية عامة: كالأمم المتحدة، أو عالمية متخصصة كمنظمة الصحة العالمية والزراعة والأغذية واليونسكو وغيرها، وإما إقليمية عامة: كجامعة الدول العربية، والاتحاد الأوروبى، ومنظمة الوحدة الإفريقية، ومنظمة المؤتمر الإسلامى، ومجلس التعاون الخليجى، أو إقليمية متخصصة: كمنظمة الأوبك.

وخلافاً للمنظمات غير الحكومية، يشير تعريف المنظمات الدولية الحكومية إلى أنها تملك تفويضاً من الحكومات بالنسبة إلى وجودها وأنشطتها، وتتمتع بتسهيلات عمل معينة تسمى فى اللغة الدبلوماسية "الامتيازات والحصانات".

المنظمات الدولية غير الحكومية:

أما المنظمات غير الحكومية فهى مجموعات تطوعية، لا تستهدف الربح، ينظمها مواطنون على أساس محلى أو قطرى أو دولى، فعندما تكون عضوية المنظمة أو نشاطها مقصورين على بلد معين، فتعد منظمة غير حكومية وطنية، أما إذا تجاوزت أنشطتها حدود البلد المعنى، فتصبح منظمة غير حكومية دولية، ومن بين المنظمات غير الحكومية الدولية المعروفة "أطباء بلا حدود"، و"هيئة العفو الدولية"، و"منظمة رصد حقوق الإنسان"، و"أوكسفام" إلخ.

والمنظمات غير الحكومية تنظيمات للأفراد، وليست من أشخاص القانون الدولى، وإنما تخضع للقوانين الداخلية للدول؛ وهذه على أنواع: إما محلية وطنية تنشأ فى ظل القانون الداخلى لدولة ما ويحكمها ذلك القانون فى سلوكها وتصرفاتها؛ فيضفى عليها الشخصية القانونية الداخلية إذا كانت أهدافها مشروعة، كمنظمة الهلال الأحمر العراقى على سبيل المثال.

وهذه قد يتيح لها القانون الداخلى الانضمام إلى مثيلاتها فى الدول الأخرى لتكوين اتحاد عالمى كاتحاد المحامين العرب أو اتحاد الأطباء العرب أو ما شابهها، أو يضيق عليها الخناق إذا كانت لا تروق له كمنظمات حقوق الإنسان المحلية فى بعض الدول، أو يحرمها إذا كانت تتعارض مع القانون الداخلى كالتنظيمات الإجرامية المحلية مثل " كوكلوس كلان" فى الولايات المتحدة فى القرنين الماضيين.

بيد أن هناك علاقات وثيقة تربط المنظمات غير الحكومية الدولية أو الوطنية مع المنظمات الدولية الحكومية كالأأم المتحدة، حيث إن هناك حوالي ٢١٠٠ منظمة غير حكومية نشطة فى مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتتمتع "بمركز استشاري" لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعى - وهو الهيئة الرئيسية لصنع السياسات المتعلقة بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية - ويجوز دعوة ممثلى تلك المنظمات غير الحكومية لإلقاء كلمات فى اجتماعات المجلس، وهناك حوالي ١٦٧٠ منظمة غير حكومية تنفذ برامج إعلامية بشأن مسائل تهم الأأم المتحدة، وهى معتمدة لدى إدارة شئون الإعلام فى الأأم المتحدة، وكثير من المنظمات غير الحكومية لها ممثلون رسميون فى مقر الأأم المتحدة، وتهىئ للأأم المتحدة صلات قيمة بشعوب العالم، كما تقوم " المنظمات غير الحكومية" بدور بارز فى مؤتمرات الأأم المتحدة، وتعرض آراء الجهات المناصرة التابعة لها، بشأن مسائل تتراوح بين حقوق المرأة إلى الأمن الغذائى، وقد ساعدت هذه المنظمات على اعتماد اتفاقية عام ١٩٩٧م لحظر الألغام الأرضية، وإنشاء المحكمة الجنائية الدولية لعام ١٩٩٨م، للنظر فى جرائم الإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والجرائم ضد الإنسانية، وتعمل المنظمات غير الحكومية جنباً إلى جنب مع الأأم المتحدة، لمساعدة الشعوب المحتاجة فى أشد البلدان فقراً.

وهناك من يرى أن بعض المنظمات مثل "اللجنة الدولية للصليب الأحمر" لها طبيعة هجينة، فبصفتها جمعية خاصة تشكلت وفقاً للقانون المدنى السويسري، لم يكن وجودها نتيجة تفويض من حكومة، ومع ذلك فإن وظائفها وأنشطتها - توفير الحماية والمساعدة لضحايا النزاع - حددت بتكليف من المجموعة الدولية وهى مبنية على القانون الدولى وتحديداً اتفاقيات جنيف التى تعد من أكثر المعاهدات تصديقاً فى العالم، وبسبب هذا الوضع، وعلى غرار المنظمات الدولية الحكومية الأخرى، ثمة إقرار بأن اللجنة الدولية للصليب الأحمر تملك "شخصية قانونية دولية" أو وضعاً خاصاً بها، فهى تتمتع بتسهيلات عمل (امتيازات وحصانات) مشابهة للتسهيلات الممنوحة لمنظمة الأأم المتحدة ووكالاتها والمنظمات الدولية الحكومية الأخرى، ومن بين الأمثلة عن تلك التسهيلات: الإعفاء من الضرائب والرسوم الجمركية، وحرمة المبانى والوثائق، والحصانة من الإجراءات القضائية.

ويمكن أن يقال ذلك حول المؤسسات الاجتماعية المهنية الوطنية كالنقابات والاتحادات والجمعيات المهنية التي اشتركت الحكومات في تأسيسها ودعمها، وربما تعيين موظفيها. وعلى الرغم من أن المنظمات غير الحكومية تخضع للأنظمة الداخلية لدولة معينة أو لعدة دول، إلا أنه يوجد تعاون وثيق بينها وبين المنظمات الحكومية، إما أنها تلعب دوراً في تشكيل أجهزتها، أو بوجود علاقات واسعة بشكل عام بينهما في نطاق الإمداد بالمعلومات أو تبادل الوثائق أو أية مهمة أخرى^(١).

وقد نظم ميثاق الأمم المتحدة العلاقة بين المنظمات الدولية الحكومية وبين الأمم المتحدة في المادة ٧١ التي نصت على أنه: (يجوز للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يتخذ التدابير اللازمة لاستشارة المنظمات الدولية غير الحكومية في المسائل التي تدخل في حدود اختصاصه)، وقد أقام المجلس بالفعل نظاماً للتشاور مع هذه المنظمات للاستفادة من خبراته في مجالات اختصاصه^(٢). كما أن العديد من المنظمات الدولية الحكومية تسمح للمنظمات الدولية غير الحكومية بأن تسهم في أعمالها عن طريق نظام استشاري، وبإبداء آراء غير ملزمة. وقد أثير خلاف في الفقه حول مدى توافر الإرادة والشخصية القانونية بالتالي للمنظمة إذا كان يلزم صدور قراراتها بالإجماع.

واتجه فريق إلى القول بأن: الإرادة المستقلة لا تتوافر في هذه الحالة، بل تكون بصدد إرادة مستقلة لكل دولة، ولا تكون بصدد منظمة دولية، وإنما أقرب إلى وضع المؤتمرات لأن ما ينتج من المؤتمر يمثل اتفاقات تعتمد على إرادات الدول الأعضاء، وتأخذ منها قوتها الملزمة وترتبط بمواقفها الصريحة عليها، وتخضع لشروط الصحة والنفوذ الخاصة بالمعاهدات.

(١) أحمد سويلم العمري، الأمم المتحدة والهيئات غير الحكومية، مجلة السياسة الدولية، أبريل ١٩٦٨م ص ٩٤.
(٢) وضع هذا النظام في البداية بقرارات من المجلس أصدرت في ٢١ يونيو ١٩٤٦م و٢٧ فبراير عام ١٩٥٠م، وقد أصدر المجلس نظاماً جديداً في ٢٥ يونيو ١٩٦٨م، وبمقتضى هذا النظام الجديد وضعت شروط دقيقة لمن يتعامل معهم المجلس تتصل بالممثلين وبطريقة تمويل الأمم المتحدة لها، وبالأهداف التي تتخذها، ويقوم المجلس على أعمالها، حيث يمكن أن يصل بها إلى الوقف من النظام الاستشاري أو الشطب منه، كما قيد المجلس طريقة التمثيل والتعاون عن طريق التصويت الاستشاري ويبدو أن الدافع إلى ذلك هو الحرص على تركيز الأنشطة المبعثرة، وربطها بالأنشطة التي تستهدفها الأمم المتحدة في الميدان الاقتصادي والاجتماعي، راجع مارسيل ميرل، الحياة الدولية، ص ٢٢٤.

يراجع في شرح أبعاد المشكلة مؤلف مارسيل ميرل السابقة الإشارة إليه ص ٣٢٥، ومقالا له بالمجلة المصرية للقانون الدولي، المجلد ٢ بعنوان: P. ٤٠ Firms multinational et relations internationals

بينما اتجه فريق آخر إلى القول بأن الإرادة الذاتية توجد هنا أيضاً؛ لأن إرادة المنظمة تنصرف دائماً إلى إحداث أثر معين، بينما لا تنصرف إرادة الدول المشتركة في التصويت إلا إلى مجرد واقعة التصويت ذاتها؛ لذا فإن دور إرادات الدول هنا مجرد الإسهام في تكوين إرادة المنظمة، وتقوم المنظمة نفسها بالتعبير عنها كشخص قانوني مستقل.

ثالثاً: وظائف المنظمات الدولية :

إن العنصر المهم الثاني الذي يجب توافره للحكم على توافر الشخصية القانونية للمنظمات، هو أن تمارس وظائف يحكمها القانون الدولي وترتبط الوظائف التي تقوم بها المنظمات بالأهداف التي يسعى التنظيم الدولي إلى تحقيقها بشكل عام في هذه المرحلة من مراحل تطوره. ولعل من العناصر الأساسية لقيام أية منظمة دولية أن يكون هناك هدفاً يبتغيه الأطراف من إنشائها، ويمكن أن نجد هدفين رئيسيين وراء إنشاء أية منظمة، هما: إما تحقيق السلم أو تحقيق الأمن الدولي.

١- هدف تحقيق السلم الدولي :

إن نظرة فاحصة لكل المجهودات التي تُبذل في النطاق الدولي ترينا أن المفكرين والدول يحاولون أن تتجنب ويلات الحروب التي جلبت على الإنسانية مرتين خلال جيل واحد أحرزاً يعجز عنها الوصف^(١)، ويعد هذا هو الهدف الرئيس لكل المنظمات الدولية، بل إن من الفقهاء من يربط كل أنشطة المنظمات الدولية بهذا الهدف^(٢)؛ وذلك على أساس أن تحقيق الرفاهية أو الكفاية الدولية إنما يستهدف في النهاية تحقيق السلم الدولي أو تجنب ظاهرة الحرب، ويبدو أن هذا المنطق هو ما أخذ به ميثاق الأمم المتحدة، ذلك أن الآباء المؤسسين للأمم المتحدة كانوا مستعدين استعداداً واضحاً لمحاولة كل وسيلة تبشر بالأمل في الإسهام في توفير الظروف المواتية للسلم، كما أنهم كانوا مستعدين لرفض الاعتماد الكلي على وسيلة واحدة بمفردها، وما دام تركيب مجتمعنا الراهن شبيهه ببندقية متعددة الطلقات، لا ببندقية ذات طلقة واحدة، انطلاقاً من عدم الارتياح في صحة تصويب هدف أي امرئ نحو أي حل، وتفضيل السماح بإطلاق عدد من الطلقات المصوبة نحو الاتجاه العام للمشكلة، على أساس أننا لا نعرف أي اتجاه للسلم هو الصحيح، ومن ثم فلنحاولها

(١) ديباجة ميثاق الشرف الإعلامي للأمم المتحدة.

(٢) كلود، النظام الدولي والسلم العالمي، ترجمة عبد الله العريان ص ٣٠٠.

جميعاً، عسى أن تصيب الهدف ولا تطيش كل الطاقات^(١).

ولذلك فإن الميثاق قد أخذ بعدة مناهج لتحقيق السلم الدولي هي: منهج التسوية السلمية للمنازعات، ومنهج الأمن الجماعي، ومنهج نزع السلاح، والمنهج الوظيفي، على ما سوف نفصل فيما بعد.

وأساس اهتمام المنظمات الدولية بمنع ظاهرة الحرب، هو التطورات العديدة التى ألمحنا إليها فيما سبق، وجعلتها تتسم بطابعين رئيسيين هما: طابع العالمية، وطابع الشمول، فبالنسبة لطابع العالمية فإن الحرب الحديثة إذا ما قامت فى منطقة نجدها تمتد بسرعة إلى غيرها من مناطق المعمورة، نتيجة لاعتبارات عديدة، ويزيدها الآن الانقسام القائم فى العالم بين معسكرين شرقى وغربى، وانضواء معظم الدول تحت حماية أحدهما، وبالنسبة للشمول، فإن الحروب اليوم أصبحت تمس الأمة المحاربة فى جميع أفرادها، وتسخر لها كل موارد الدولة من مصانع ومناجم وحقول ووسائل نقل وقوى بشرية، كما أن كل سكان الدولة يسهمون بوسيلة أو بأخرى فى المجهود الحربى ويتعرضون بشكل واضح لأخطار الحرب خصوصاً بعد أن استعملت أسلحة تدمير جماعية كالغازات السامة والقنابل الذرية والهيدروجينية، وبعد أن تطور السلاح الجوى وسلاح الغواصات واكتشفت الصواريخ بعيدة المدى، وظهر أثر الروح المعنوية فى كسب الحروب، فإن كل ذلك يُنذر بعدم احترام القواعد التقليدية لقانون الحرب التى تميز بين المحاربين وغير المحاربين، وتضع أحكاماً لحماية الآخرين^(٢).

لذلك كان من الطبيعى أن يرتبط إنشاء المنظمات الدولية ذات الطابع العالمى بقيام ظاهرة الحرب، وكان مطلب تحقيق السلم الدولى هو المطلب والهدف الرئيس الذى نجده فى موثيق معظم المنظمات الدولية، حتى تلك التى لا صلة مباشرة بين اختصاصها ومنع ظاهرة الحرب.

ونجد تأثير هذا الهدف واضحاً على اختصاصات المنظمات الدولية ذات الطابع العالمى والإقليمى على السواء، فجميعها تضع مناهج لحل المشاكل بين الدول بالطرق السلمية ولقمع العدوان أو ما يسمى منهج الأمن الجماعى.

(١) يراجع فى التفاصيل، كلود النظام الدولى والسلام العالمى، ترجمة الدكتور عبد الله العريان، القاهرة ١٩٦٤م، ص ٣٠ وما بعدها؛ الدكتور حسن الجبلى، مبادئ الأمم المتحدة وخصائصها التنظيمية، معهد الدراسات العربية القاهرة ١٩٧٠م، ص ٣٥ وما بعدها.

(٢) محمد حافظ غانم، المنظمات الدولية، ١٩٦٧م، ص ٢٠ - ٢١.

أهداف الأمن الدولي:

ونقصد بالأمن الدولي هنا مفهوماً خاصاً، هو تهيئة الأحوال لقيام السلم الدولي أو لمنع ظاهرة الحروب، فبينما نرى الهدف الأول يتجه مباشرة إلى ظاهرة الحرب، نجد أن هذا الهدف يعالج المشكلة بشكل غير مباشر، ويتجه إلى تقوية التعاون بين الدول بقصد تحقيق الظروف التي تتحسن فيها العلاقات بين الدول، على أساس أن ذلك يؤدي في النهاية إلى تحقيق السلم ومنع الحرب.

وكذلك يفرق بين (السلم السلبي Negative Peace) و(السلم الإيجابي Positive Peace) على أساس أن الأول يهتم بكيفية إبعاد الدول عن بعضها البعض حتى لا تتحارب، في حين أن الثاني يهتم بوضع أنظمة تقربها من بعضها البعض حتى تتعاون، وهو يعتمد على دور المصالح المشتركة للمجتمع الدولي، يركز عليها ويقويها حتى يقوم النظام الدولي على صرح متين، لا يمكنه هدمه بسهولة، ويقوم هذا الاتجاه على أساس أنه من المشكوك فيه إمكان منع الحرب بأسلوب السلم السلبي، طالما ظلت الأسباب التي أوجدتها قائمة؛ لذا من الضروري أن يقوم نظاماً للعدالة مقبول بشكل عام من الدول a commonly accepted order of justice.^(١)

وقد استخدم الميثاق اصطلاحى السلم والأمن الدوليين بشكل لا يعنى الترادف، وإنما ينطوى على أن الميثاق أراد بكل من هاتين العبارتين معنى متميز عن الآخر^(٢).

وإلى جانب تعهد شعوب الأمم المتحدة بقبول مبادئ معينة ورسم الخطط اللازمة لها حتى لا تستخدم القوة المسلحة في غير المصلحة المشتركة "ديباجة الميثاق"، وامتناع أعضاء الهيئة جميعاً عن التهديد باستخدام القوة أو باستخدامها ضد سلامة الأراضي أو الاستقلال السياسى لأية دولة، أو على أى وجه آخر لا يتفق ومقاصد الأمم المتحدة (المادة الثانية فقرة ٤)، تعهدت هذه الشعوب كذلك بأن تبين الأحوال التي يمكن في ظلها تحقيق العدالة واحترام الالتزامات الناشئة عن المعاهدات وغيرها من مصادر القانون الدولي (ديباجة الميثاق).

(١) حسن الجبلي، مبادئ الأمم المتحدة، المرجع السابق ص ٣٦.

(٢) نلاحظ أنه في معظم النصوص التي ورد فيها السلم الدولي، اقترن ذلك بعبارة الأمن الدولي (المواد ١ فقرة ١، ٢ فقرة ٦، ١١ فقرة ٢، ١، ٣ مما يبين أن الميثاق قد أراد بكل من هاتين العبارتين معنى مختلفاً، ويراجع فى التفاصيل:

.J. m. Domenach, our moral, involvement in development

.U. N. information, new york ١٩٧١, p ٨

وهكذا ففي عالم مليء بالمنازعات وممزق بالمتناقضات لا يكفي أبداً أن نعلن أن الحرب ممنوعة، كما لا يكفي أن ننشئ جهازاً تنظيمياً تعرض عليه المنازعات التي تقوم بين الدول، فالمدى الذي تظل فيه المشاكل المتصلة بالمصالح الحيوية لا تطرح، فإن السلام لا يمكن أن يستمر، وبعبارة أخرى فإنه في عصر يتميز بالتهديد باستخدام السلاح الذري والفناء الشامل لا يمكن أن يستمر العالم إلا بإزالة جذور المنازعات التي يؤدي استمرارها إلى العنف، ويفرض ذلك على المجتمع الدولي أن ينشئ أنماطاً جديدة من التعاون وأن يقر مبادئ يمكنها أن تحكم الظروف الدولية المتغيرة، وعلى حد تعبير هامبرو، فإن على (كل دولة أن تتعلم كيف تلائم نفسها من المصالح المشتركة للمجتمع الدولي، إن علينا أن نتحقق من أن استقلالنا المتبادل سوف يحتاج إلى تضامن دولي أكبر في المستقبل، لقد انقض البناء المتهاوى للمجتمع الدولي القديم، وينبغي على القانون الدولي أن يُعنى بشكل جدي بالنقائص الأساسية للمجتمع المعاصر والتي تفقد بالأشخاص في النهاية إلى استخدام العنف).

ويسلم جمهور الفقه الآن بأن الأمن لا يتحقق إلا بحل مشكلة الفقر، فالنظام الشديد الناتج عنه - والذي يشمل معظم الدول - لا يمكن احتمالها إلى الأبد، وإذا ما بلغ درجة حادة في مجتمع ما، وأحس به المستضعف، فإنه قد يسوقه إلى استخدام العنف، وهذا العنف لا يمكن منعه بأية وسيلة من وسائل القهر أو القمع، كما لا يمكن حصر أضراره في نطاق الدولة التي يوجد فيها، فهو يؤثر في مصالح المجتمع الدولي ككل ويضر بها على حد سواء^(١).

ونجد هذا المعنى في عديد من موثيق المنظمات الدولية والمتخصصة، ونذكر منها تلك العبارة التي جاءت في ديباجة منظمة الأمم المتحدة للتعليم والعلوم والثقافة (اليونسكو) (ولما كانت الحروب تنشأ في أذهان البشر، فإنه ينبغي أن تقوم في أذهانهم أيضاً أسباب الدفاع عن السلام). وهكذا وجدت المنظمات الدولية بمختلف أنواعها لتعبر عن حاجة أخرى ماسة للمجتمع الدولي، حاجته إلى التعاون بين مختلف الدول بتركيز الانتباه إلى نواحي الاهتمامات المشتركة للبشرية، وبغرسها عادات التعاون التي تؤهل الكائنات الإنسانية، وتعدّها للاضطلاع بتيسير نظام للعلاقات الدولية يحل فيه توقع التعاون المشترك الإيجابي، محل توقع النزاع العقيم، وأنشأت الوكالات المتخصصة بذلك نظاماً من المزايا المتبادلة، والتي تبدو ذات قيمة كبيرة جداً في نظر المستفيدين منها إلى الحد الذي يجعلهم يتجنبون الانشقاق عنه وتقويضه بالسماح بالاتجاه إلى الحرب.

. W. VERWEY, ECONOMIC DEVELOPMENT

(١) يراجع في التفاصيل:

.PEACE AND INTERNATIONAL LAW, ASSEN ١٩٧٢, pp. ٧

ويتصل بتحقيق الأمن الدولي تخليص العالم من الظاهرة الاستعمارية التي سادت خلال القرن الماضى وأدت إلى سيطرة القوة على الحياة، وعملت على إخضاع شعوب عديدة لمعاملة غير إنسانية؛ لذا نجد دوافع التحرر والاستقلال أحد الدوافع المهمة لقيام المنظمات الدولية على ما يتضح فى ميثاق الشرف الإعلامى لمنظمة الوحدة الإفريقية التى نصت المادة الثانية فيه على أن أهداف المنظمة:

تنمية وحدة أفريقيا وتضامنها.

الدفاع عن سيادتها وسلامة أراضيها واستقلالها.

القضاء على الاستعمار فى جميع أشكاله من القارة^(١).

رابعاً: رمنظمة الأمم المتحدة نموذجاً^(٢):

الأمم المتحدة هى منظمة دولية أنشئت فى عام ١٩٤٥م، وتتكون حتى الآن من ١٩٣ دولة عضواً. وتسترشد الأمم المتحدة فى مهمتها وعملها بالأهداف والمقاصد الواردة فى ميثاق تأسيسها ونظراً للصلاحيات المخولة فى ميثاق المنظمة وما تتمتع به من طابع دولى فريد، فإن بإمكان الأمم المتحدة العمل على قضايا تواجه الإنسانية فى القرن الـ٢١، مثل قضايا السلم والأمن وتغير المناخ والتنمية المستدامة وحقوق الإنسان ونزع السلاح والإرهاب وحالات الطوارئ الصحية والإنسانية والمساواة بين الجنسين و الحوكمة وإنتاج الغذاء وغيرها كثير.

وتتيح الأمم المتحدة لأعضائها منتدى للتعبير عن وجهات نظرهم من خلال الجمعية العامة ومجلس الأمن والمجلس الاقتصادى والاجتماعى وغيرها من الأجهزة واللجان، ومن خلال تيسير الحوار بين أعضائها، واستضافة المفاوضات، كذلك أصبحت المنظمة آلية للحكومات لإيجاد مجالات الاتفاق وحل مشاكلها مع بعضها بعض، ويعد أعلى موظف إدارى للأمم المتحدة هو الأمين العام.

الأجهزة الرئيسية :

و للأمم المتحدة أجهزة رئيسة تعتمد عليها فى تنفيذ أهدافها، وهى الجمعية العامة، ومجلس الأمن، والمجلس الاقتصادى والاجتماعى، ومجلس الوصاية، ومحكمة العدل الدولية، والأمانة العامة للأمم المتحدة، وجميعها أنشئت فى عام ١٩٤٥م عندما أسست الأمم المتحدة.

(١) المنظمات الدولية م ٢ .

(٢) الموقع الرسمى لمنظمة الأمم المتحدة .

الجمعية العامة:

الجمعية العامة هي جهاز التداول ووضع السياسات والتمثيل في الأمم المتحدة، ولجميع الدول الـ ١٩٣ الأعضاء في الأمم المتحدة تمثيل في الجمعية العامة، مما يجعل هذا الجهاز جهازاً ذا تمثيل عالمي بامتياز. وفي كل سنة، ابتداءً في أيلول/سبتمبر، تجتمع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في قاعة الجمعية العامة بنيويورك للدورة السنوية للجمعية العامة والمناقشة العامة التي يحضرها كثير من الزعماء ويلقون فيها كلماتهم، ويتطلب استصدار مقرر من الأمم المتحدة فيما يتصل بالمسائل المهمة مثل السلم والأمن وقبول عضوية دول جديدة ومسائل الميزانية بموافقة أغلبية ثلثي الأعضاء في الجمعية العامة، بينما تصدر المقررات بشأن القضايا الأخرى بتصويت الأغلبية البسيطة، وتنتخب الجمعية العامة سنوياً رئيساً لدورتها، يشغل ذلك المنصب لفترة سنة واحدة.

مجلس الأمن:

بموجب الميثاق، تقع على عاتق مجلس الأمن المسؤولية الرئيسية عن صون السلم والأمن الدوليين، وللمجلس (١٥ عضواً) خمسة دائمون وعشرة غير دائمين ولكل عضو صوت واحد. وبموجب الميثاق على جميع الدول الأعضاء الامتثال لقرارات المجلس، ويأخذ المجلس زمام المبادرة في تحديد وجود تهديد للسلم أو عمل من أعمال العدوان، ويطلب إلى الدول الأطراف في النزاع تسويته بالطرق السلمية. وفي بعض الحالات، يمكن لمجلس الأمن اللجوء إلى فرض جزاءات وصولاً إلى الإذن باستخدام القوة لصون السلم والأمن الدوليين وإعادتهما، ويتولى رئاسة المجلس كل من أعضائه بالتناوب لمدة شهر واحد.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي:

أنشئ المجلس الاقتصادي والاجتماعي عملاً بميثاق الأمم المتحدة، وهو الجهاز الرئيس لتنسيق الأعمال الاقتصادية والاجتماعية، وما يتصل بها من أعمال، للأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والمؤسسات. ويتولى المجلس، بصفته هذه، مسؤولية واسعة النطاق عن نحو ٧٠% من الموارد البشرية والمالية لمنظومة الأمم المتحدة بأكملها، ومن بينها ١٤ وكالة متخصصة، و ٩ لجان "فنية"، وخمس لجان إقليمية. وتنتخب الجمعية العامة ٥٤ عضواً في المجلس لفترات متداخلة مدة كل منها ثلاث سنوات، والجمعية العامة هي المنصة المركزية للنظر في التنمية المستدامة ومناقشتها.

مجلس الوصاية:

أنشئ مجلس الوصاية، بموجب ميثاق الأمم المتحدة، فى عام ١٩٤٥م لتوفير الإشراف الدولى على ١١ إقليمًا مشمولاً بالوصاية تقوم بإدارتها سبع دول أعضاء ولضمان اتخاذ الخطوات الملائمة لإعداد هذه الأقاليم للحكم الذاتى أو الاستقلال. وبحلول عام ١٩٩٤م، كانت كل الأقاليم المشمولة بالوصاية قد حصلت على الحكم الذاتى أو الاستقلال. وعدل مجلس الوصاية، وقد اكتملت مهمته، ونظامه الداخلى حتى يتسنى له الاجتماع كلما وحيثما اقتضى الأمر ذلك.

محكمة العدل الدولية:

محكمة العدل الدولية، التى يقع مقرها فى لاهاي بهولندا، هى الجهاز القضائى الرئيس للأمم المتحدة، والمحكمة هى الجهاز الرئيس الوحيد من الأجهزة الرئيسة الست للأمم المتحدة الذى مقره خارج مدينة نيويورك الأمريكية، وتضطلع المحكمة بتسوية المنازعات بين الأعضاء وإصدار فتاوى إلى الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة، ويشكل نظامها الأساسى جزء لا يتجزأ من ميثاق الأمم المتحدة.

الأمانة العامة :

تضطلع الأمانة العامة بشتى الأعمال اليومية للمنظمة، وتقدم الخدمات إلى الأجهزة الرئيسية الأخرى كما تضطلع بمهام متنوعة بتنوع القضايا التى تنطرق إليها الأمم المتحدة مثل: إدارة عمليات السلام، ومسح الاتجاهات الاقتصادية والاجتماعية، وإعداد دراسات عن حقوق الإنسان وغيرها من المهام، والأمانة العامة هى جهاز يتألف من موظفين دوليين يعملون فى مقر الأمم المتحدة فى نيويورك وفى جميع أنحاء العالم، ويضطلع بالأعمال اليومية المتنوعة للمنظمة، وتتولى الأمانة العامة خدمة أجهزة الأمم المتحدة الرئيسية الأخرى وإدارة البرامج والسياسات التى تضعها، ويرأس الأمانة العامة الأمين العام، الذى تعينه الجمعية العامة بناء على توصية من مجلس الأمن لفترة خمس سنوات قابلة للتجديد، وفى إطار خدمة السلم فى عالم يشوبه العنف، لقى مئات الرجال والنساء الشجعان حتوفهم فى أثناء أدائهم واجباتهم.

كيف تصون الأمم المتحدة السلم والأمن الدوليين؟

هناك عدة سبل تستخدمها الأمم المتحدة لحفظ السلم والأمن الدوليين، منها: الدبلوماسية الوقائية والوساطة.

إن منع النزاعات هو فى المقام الأول أكثر الوسائل فعالية فى الحد من المعاناة الإنسانية فى النزاعات وما يترتب عليها من كلفة اقتصادية هائلة فضلا عن عواقبها، وتضطلع الأمم المتحدة

بدور مهم فى منع الصراع باستخدام الدبلوماسية ومكاتب المساعى الحميدة والوساطة. ويُعد المبعوثون الخاصون والبعثات السياسية فى الميدان من الوسائل التى تستخدمها المنظمة فى نشر السلام.

عمليات حفظ السلام:

عملية حفظ السلام هى عملية تقودها إدارة عمليات حفظ السلام بالمنظمة، وتعمل من أجل تهيئة الظروف لإحلال سلام دائم فى بلد مزقه الصراع، وتتألف عملية حفظ السلام من أفراد عسكريين وأفراد شرطة وموظفين مدنيين يعملون من أجل تقديم الدعم الأمنى والسياسى والدعم المبكر لبناء السلام، وتساعد عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام البلدان التى مزقها الصراع على تهيئة الظروف لإحلال سلام دائم، وقد أثبتت عمليات حفظ السلام أنها أكفأ الأدوات المتاحة للأمم المتحدة لمساعدة البلدان المضيفة على شق الطريق الصعب من الصراع إلى السلام.

وتتفرد عمليات حفظ السلام بتمتعها بنواحى قوة، بما فى ذلك الشرعية، وتقاسم الأعباء، وبقدرة على نشر القوات وأفراد الشرطة من جميع أنحاء المعمورة، والاحتفاظ بهم، ودمجهم فى حفظة السلام المدنيين من أجل النهوض بمسئوليات متعددة الأبعاد.

ويوفر حفظة السلام التابعون للأمم المتحدة الأمن، ويقدمون الدعم السياسى، والدعم اللازم لبناء السلام، لمساعدة البلدان على التحول المبكر الشاق من الصراع إلى السلام، فحفظ السلام هو واحد من طائفة من الأنشطة التى تضطلع بها الأمم المتحدة لصون السلام والأمن الدوليين.

تاريخ حفظ السلام:

كان للأمم المتحدة الفضل و السبق فى مجال حفظ السلام بأن أنشأت فى عام ١٩٤٨م هيئة الأمم المتحدة لمراقبة الهدنة فى الشرق الأوسط ، وبلغ عدد عمليات حفظ السلام التى اضطلع بها منذ ذلك الحين ٦٤ عملية فى جميع أنحاء العالم. يواصل حفظ السلام التكيف مع التحديات الجديدة والواقع السياسى، وفى مواجهة الطلب المتزايد على عمليات السلام المركبة .

النجاح فى حفظ السلام:

تعمل بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام فى أخطر البيئات فى العالم وأصعبها، إذ تتعامل مع النزاعات أو الآثار المتخلفة عنها وهو ما لا يقدر عليه غيرها ولا يقدمون عليه، ولكن النجاح ليس مضموناً نهائياً.

ومنذ عام ١٩٤٨م، ساعدت الأمم المتحدة فى إنهاء النزاعات وتشجيع المصالحة بالاضطلاع بعمليات ناجحة لحفظ السلام فى عشرات من البلدان، منها السلفادور وطاجيكستان وغواتيمالا

وكمبوديا وموزمبيق وناميبيا وتيمور-ليشتي.

وأحدثت عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام أيضًا فرقًا حقيقيًا في أماكن أخرى أنجزت فيها عمليات مؤخرًا أو بها عمليات جارية مثل سيراليون وبوروندي وكوت ديفوار وتيمور - ليشتي وليبيريا وهايتي وكوسوفو، وبتوفير ضمانات الأمن الأساسية والاستجابة للأزمات، قدمت عمليات الأمم المتحدة هذا الدعم لعمليات التحول السياسي وساعدت على دعم مؤسسات الدولة الجديدة الهشة. وساعدت البلدان على إغلاق فصل النزاع وفتح مسار نحو التنمية الطبيعية حتى وإن ظلت التحديات الرئيسية المتمثلة في بناء السلام قائمة.

شراكة عالمية فريدة:

إن عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام هي شراكة عالمية فريدة في نوعها، فهي تجمع بين الجمعية العامة ومجلس الأمن والأمانة العامة والمساهمين بقوات وبأفراد شرطة والحكومات المضيفة في جهد مشترك لصون السلم والأمن الدوليين، وتكمن قوتها في الشرعية المستمدة من ميثاق الأمم المتحدة وفي الطائفة الواسعة النطاق من البلدان المساهمة التي تشارك في الموارد الثمينة وتوفرها.

تمويل حفظ السلام:

إن تمويل عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام هو مسئولية جماعية تقع على عاتق جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة.

فتبلغ ميزانية عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام للسنة المالية ١ تموز/يوليه ٢٠١٦م - ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٧م نحو ٨,٢٧ بلايين دولارًا.

وبالمقارنة، يقل هذا المبلغ عن نصف ١ في المائة من النفقات العسكرية في العالم حيث قدرت نفقاتها بحوالي ١,٧٤٧ بليون دولار في عام ٢٠١٣م.

تمثل الميزانية ٢٠١٦-١٧ انخفاض \$٠,٤ مليار على الميزانية ٢٠١٥-٢٠١٦م

والبلدان العشرة صاحبة الإسهامات الأكبر بالأنصبة المقررة في عمليات الأمم المتحدة لحفظ

السلام ل ٢٠١٦ هي كما يلي:

الولايات المتحدة (٢٨,٥٧ في المائة)

الصين (١٠,٢٩ في المائة)

اليابان (٩,٦٨ في المائة)

ألمانيا (٦,٣٩ في المائة)

فرنسا (٦,٣١ في المائة)

المملكة المتحدة (٥،٨٠ في المائة)

الاتحاد الروسي (٤،٠١ في المائة)

إيطاليا (٣،٧٥ في المائة)

كندا (٢،٩٢ في المائة)

إسبانيا (٢،٤٤ في المائة)

وتتيح بلدان كثيرة أيضا طواعية موارد إضافية لدعم جهود حفظ السلام التي تبذلها الأمم المتحدة على أساس عدم رد التكاليف، وذلك في شكل توفير للنقل والإمدادات والموظفين والإسهامات المالية، فوق نصيبها المقرر من تكاليف حفظ السلام.

خامساً: تطوير الأمم المتحدة استجابة للمستجدات الدولية:

من المؤكد أن النظام العالمي الحالي له سمات أو خصائص تميزه عن النظام العالمي الذي كان سائداً في الحقبة الماضية مما جعل التغيير يلقي بظلاله على هيكل التنظيم الدولي المعاصر والنظام القانوني السائد فيه، ولعل أهم ما يميز النظام القانوني الدولي الحالي أنه نظام يتميز بريادة القطب الواحد كقوة عالمية وحيدة لا منافس لها، وسيادة القيم والمفاهيم الغربية، وكذلك الطابع المؤقت للنظام العالمي الجديد.

ولعل تغيير ملامح النظام العالمي أدى إلى تغيير شكل ودور الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية في المنازعات الدولية، وهو أمر بدت سماته بوضوح من خلال مسلك المنظمة الدولية ذاته في ظل هذا النظام، حيث كثر تدخل المنظمة في الشؤون الدولية واتسع مدلول التدخل وتعددت أسبابه ومبرراته، وكذلك كثر اللجوء إلى التدخل المسلح وظهرت له أسباب جديدة إلى جانب الأسباب القديمة والتقليدية، فظهر إلى جانب جريمة الحرب والعدوان المسلح الإرهاب الدولي كمبرر وسبب حقيقي وراء التدخل المسلح من قبل المنظمة الدولية، كذلك انتهاك حقوق الإنسان وحرياته الأساسية، وكذلك إهدار الديمقراطية داخل البلاد.

وغير ذلك الكثير مما يستلزم ضرورة تعديل وتغيير أو بمعنى أوضح تطوير المنظمة الدولية استجابة للظروف والمستجدات الدولية التي ظهرت حديثاً ولم يكن لها وجود من قبل .

ولا شك أن على هذه المنظمات دوراً مهماً نؤمل أن نلمس أثره واضحاً في نشر ثقافة السلام والعمل على حفظه بغض النظر عن الدين أو اللون أو العرق، وأن تكون هناك مواجهة حقيقية للإرهاب الذي يشكل واحداً من أكبر الأخطار على الأمن والسلم الدوليين.