

الأمم المتحدة: إلى أين؟

مقدمة:

تبدو الأمم المتحدة بعد أكثر من ستين عاماً هيئة مثقلة بالأعباء والتحديات؛ فالتحولات الجارية في النظام الدولي بمعدلات شديدة التسارع - خاصة منذ نهاية الحرب الباردة - غيرت مفاهيم كثيرة وطرحت فرصاً كثيرة، صاحبتهما في الوقت نفسه مخاطر وتحديات وتهديدات غير مسبوقه. وهناك شكوك كثيرة تحيط بقدرة الأمم المتحدة في ظل وضعها وتركيبها الراهنة - والتي تراكمت مكوناتها وفقاً لمنطق الحرب الباردة - على انتهاز الفرص المتاحة أو مواجهة المخاطر والتحديات المستحدثة. ولذلك تبدو الأمم المتحدة في حالة إجهاد تام، وتواجه أزمة متعددة الأبعاد تهددها بالانهيار.

وفي هذا الباب سوف نحاول أن نستخلص من تحليلنا السابق الطريقة التي حاولت الأمم المتحدة بما أداء مهامها ووظائفها، في ظل تحولات النظام الدولي المستمرة، والتي لم تنقطع أبداً؛ تشخيصاً عاماً ومتكاملاً قدر الإمكان لطبيعة العلل والأمراض التي أصابت جسد الأمم المتحدة، ونستعرض مجمل المقترحات الخاصة بعلاج هذه العلل والأمراض. وفي ضوء هذا التشخيص سنحاول أن نستشرف مستقبل الأمم المتحدة، بين طموح المجتمع الدولي في منظمة دولية فعالة، وبين واقع العلاقات الدولية المعاصرة، والذي لا تتوافر فيه الدوافع أو الشروط اللازمة لإحداث التطور الشامل المطلوب.

وسوف نقسم هذه الدراسة إلى قسمين:

الأول - نقدم فيه محاولة لتشخيص العلل والأمراض، واستعراض مختلف المقترحات الخاصة بعلاجها.
والثاني - نقدم فيه رؤيتنا لما يجب أن تكون عليه الأمم المتحدة، ونستعرض طبيعة العقبات التي تحول دون تحويل الحلم إلى حقيقة.

1- تشخيص العلل ومقترحات العلاج

أولاً - تشخيص العلل

هناك أسباب كثيرة جداً تجعل من قضية إصلاح الأمم المتحدة مسألة ضرورية، إن لم تكن ملحة، يمكن تصنيفها إلى مجموعتين: الأولى - تتعلق بالفترة الزمنية التي انقضت منذ إنشاء الأمم المتحدة: فخلال هذه الفترة الطويلة ظهرت مواطن القوة والضعف، كما تجلت مواطن التماسك والخلل، سواء في نصوص الميثاق نفسه، أو في الهياكل والبنية التنظيمية الأصلية، أو تلك التي اقتضتها الحاجة، أو في الوسائل والآليات المستخدمة لتحقيق الأهداف المتفق عليها. أما الثانية فتتعلق بدخول النظام العالمي مرحلة جديدة من مراحل تطوره؛ وذلك لأسباب تتعلق - من ناحية - بالضغط المتسارع لعملية العولمة الناجمة عن الإنجازات العلمية وتطبيقاتها التكنولوجية، خاصة في مجالات الاتصال والنقل والمعلومات، أو بتغير هياكل وموازن القوى في النظام الدولي من ناحية أخرى. ولا جدال في أن هذا التطور يستدعي تفكيراً جديداً، وربما إعادة النظر في المنطلقات والأسس الفلسفية التي استند عليها ميثاق الأمم المتحدة نفسه، ناهيك عن البني والهياكل التنظيمية، وكذلك الآليات والوسائل المستخدمة لتحقيق الأهداف المنشودة، والتي قد لا يختلف عليها أحد.

أ- مواطن الخلل في ضوء الممارسة:

تمت صياغة ميثاق الأمم المتحدة منذ أكثر من ستين عاماً لم يتم خلالها إدخال أي تعديلات جوهرية على نصوصه، على الرغم من التغيرات الهائلة التي طرأت على بيئة العلاقات الدولية، التي

التدخل في الشؤون الداخلية، وحدود وضوابط العلاقة بين الشأن الداخلي والشأن الخارجي، خصوصاً في حالة حدوث انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، وقاعدة ومبدأ حق الدفاع الشرعي عن النفس، ومدى موامة ما يسمى بالحروب الإجهادية أو الوقائية التي تنتهجها الإدارة الأمريكية الحالية مع هذا الحق، وغير ذلك من القواعد أو المبادئ العامة المماثلة.

2- تجديد الهيكل التنظيمي للأمم المتحدة بعد أن أظهرت الممارسة: أ) انتفاء الحاجة إلى بعض الأجهزة الرئيسية التي نص الميثاق على إنشائها؛ بسبب انتهاء الوظيفة أو الدور الذي كانت تضطلع به، وتجاوز الأحداث والتطورات الدولية له. ومن الأمثلة الواضحة على ذلك مجلس الوصاية الذي لم تعد هناك حاجة له بعد القضاء على الظاهرة الاستعمارية، وعدم وجود أراضٍ مشمولة بنظام الوصاية في الوقت الراهن. ب) عدم ملائمة تشكيل مجلس الأمن بصورته الحالية لخريطة وموازين القوى الجديدة في العالم المعاصر؛ فقد كان عدد مقاعد مجلس الأمن أحد عشر مقعداً عند نشأة الأمم المتحدة، في وقت لم يتجاوز عدد الأعضاء 51 دولة. أما الآن فعدد مقاعد المجلس خمسة عشر مقعداً في وقت وصلت فيه العضوية في الأمم المتحدة إلى 192 دولة. ومعنى ذلك أن النسبة بين عدد الدول الأعضاء في المجلس إلى عدد أعضاء الأمم المتحدة احتلت اختلالاً شديداً. من ناحية أخرى ظلت العضوية الدائمة في الأمم المتحدة مغلقة على الدول الكبرى المنتصرة في الحرب العالمية الثانية، على الرغم من أن عدداً من الدول المهزومة في هذه الحرب أصبح يمارس الآن دوراً على الساحة الدولية، خاصة في النظام الاقتصادي العالمي، أكبر بكثير من بعض الدول المنتصرة. ج) اختلال التوازن بين سلطات

تمارس الأمم المتحدة عملها في إطارها. ومن الأمور المسلم بها في مجال الدراسات الاجتماعية والإنسانية أن أي نص - مهما كانت حكمة وخبرة الذين قاموا بصياغته - يحتاج إلى مراجعة دورية؛ لإزالة أي تعارض أو عدم اتساق بين أحكامه. وبين مقتضيات الواقع، ولسد أي ثغرة أو فجوة يمكن أن تظهر من خلال الممارسة.

كان واضعوا الميثاق قد تنبهوا تماماً إلى هذه المسألة؛ ولذلك لم يكن من المستغرب أن تعترف المادة 109 بضرورة مراجعته دورياً؛ حيث أجازت الفقرة الأولى لهذه المادة إمكانية عقد مؤتمر عام من أعضاء الأمم المتحدة لإعادة النظر في الميثاق، في الزمان والمكان اللذين تحددهما الجمعية العامة، قبل أن تستدرك فقرتها الثالثة مؤكدة أنه: "إذا لم ينعقد مؤتمر مراجعة الميثاق قبل الدورة العاشرة للجمعية العامة؛ وجب أن يُدرج على جدول أعمال هذه الدورة بنداً لمناقشة الدعوة إلى عقد مثل هذا المؤتمر". ومعنى ذلك أن ميثاق الأمم المتحدة نفسه يحث الدول الأعضاء فيه على إعادة النظر في الميثاق، أو على الأقل مراجعة نصوصه كل عشر سنوات. غير أن ظروف وموازين القوى السائدة في النظام الدولي منذ نشأة الأمم المتحدة وحتى الآن؛ حالت دون وضع هذه المادة موضع التطبيق.

وفي تقديرنا أن الحاجة باتت الآن ماسة إلى مراجعة شاملة لنصوص الميثاق، وللهيكل والسبني التنظيمية القائمة، بعد هذه الفترة الزمنية الطويلة، التي انقضت دون إجراء أي مراجعة دورية للميثاق؛ وذلك لتحقيق الأهداف التالية:

1- مزيد من الوضوح في بعض المبادئ والقواعد العامة المتضمنة في الميثاق، والتي أظهرت الممارسة أنها تخضع لتفسيرات شتى يمكن أن تتسبب في ازدواجية المعايير التي تطبقها الأمم المتحدة. من هذه القواعد والمبادئ العامة: قاعدة ومبدأ عدم

الأمم المتحدة. كذلك فإن العلاقة بين الأمم المتحدة والوكالات الدولية - المتخصصة - والتي من المفترض أن ترتبط عضوياً وتشكل معاً "منظومة" أو "عائلة واحدة" لم تكن علاقة سوية أو سليمة في جميع الأحوال؛ فقد شاهما قدر من التوتر حيناً، ومن عدم التنسيق في أحيان كثيرة. وعلى سبيل المثال فقد مارست وكالات متخصصة (مثل: صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمات أخرى مثل الجات) عملها في إطار كامل من الاستقلالية، ودون أي تنسيق فعلي مع الأمم المتحدة. كما أنشأت الأمم المتحدة أجهزة وفروعاً ثانوية تقوم بأعمال منافسة أو مشابهة لعمل وكالات دولية أخرى؛ مما ترتب عليه قدر كبير من الازدواجية وتضارب الاختصاصات وتبديد الموارد.

ب- مواطن الخلل في ضوء تحولات النظام الدولي:

طرأت على النظام الدولي وموازن القوى فيه تحولات هيكلية ذات تأثيرات واسعة على أسلوب الأمم المتحدة، وعلى قدرتها على الاضطلاع بالوظائف والأدوار المنوطة بها؛ مما يستوجب إعادة النظر في جوانب كثيرة يتعين أن تشمل:

أولاً- الأساس الفكري والفلسفي للميثاق:

فقد كانت الأمم المتحدة عند النشأة أقرب ما تكون إلى تحالف للدول المنتصرة في الحرب العالمية الثانية، منها إلى منظمة عالمية أو كونية. وما زال الميثاق يحتوى على نصوص عديدة، تشير إلى الدول "الأعداء"، والتي تعرفها المادة الثانية والستون في فقرتها الثانية بأنها: "أي دولة كانت في الحرب العالمية الثانية من أعداء أي دولة موقعة على الميثاق". والواقع إن التطورات التي طرأت على النظام الدولي فيما يتعلق بوضع الدول التي كانت أعداء في الحرب العالمية الثانية أبطلت تماماً أثر هذه النصوص؛ مما يستوجب إعادة النظر فيها. من ناحية أخرى أقام الميثاق نظاماً للأمن الجماعي توقف تشغيله على

الأجهزة والفروع الرئيسية للأمم المتحدة، وخصوصاً بين كل من الجمعية العامة ومجلس الأمن، ومحكمة العدل الدولية؛ فقد أصبح مجلس الأمن - وخصوصاً بعد انتهاء الحرب الباردة وتراجع ظاهرة استخدام الفيتو - يبدو وكأنه حكومة أقلية، تمارس وظائفها بطريقة ديكتاتورية، وتتمتع بسلطات وصلاحيات مطلقة في ظل غيبة من أي رقابة سياسية وقضائية. (د) تضخم الهيكل التنظيمي للأمم المتحدة على نحو خطير؛ بسبب إنشاء عدد كبير جداً من الأجهزة الثانوية والفرعية من ناحية، وبسبب تضخم الجهاز الإداري للأمانة العامة من ناحية أخرى.

3- تطوير نظام تمويل وإدارة أنشطة الأمم

المتحدة: فقد أظهرت الممارسة أن الأمم المتحدة تواجه أزمة مالية مستمرة منذ الستينيات. صحيح أن هذه الأزمة تزداد أو تقل حدتها من فترة لأخرى حسب المناخ أو الظروف السياسية السائدة داخل الأمم المتحدة وفي النظام الدولي، لكن استمرار هذه الأزمة طوال تلك الفترة الممتدة يوحي بأنها أزمة هيكلية، وأنه لا يمكن علاجها بطريقة جذرية إلا عن طريق تعديل النظام المتبع حالياً في تمويل أنشطة الأمم المتحدة كما سنشير إلى ذلك فيما بعد.

4- إعادة صياغة العلاقة بين الأمم المتحدة

والمنظمات الدولية الأخرى: فقد أظهرت الممارسة قصور هذه العلاقة من ناحية وغموضها من ناحية أخرى، وعدم تحديدها بدقة كاملة في جميع الأحوال. وعلى سبيل المثال فعلى صعيد العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية أظهرت الممارسة أن الأمم المتحدة لم تتمكن من استغلال كافة الإمكانيات التي تتيحها المنظمات الإقليمية في مجال المساهمة في حفظ السلم والأمن الدوليين. واستحال - في ظل الحرب الباردة - توزيع الأدوار والاختصاصات على نحو يسهم في تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها

عليه في الميثاق، وخاصة للقضاء على الظاهرة الاستعمارية وأيضا في الميادين الاقتصادية والاجتماعية، وخاصة في مجال التنمية وحقوق الإنسان. ساعد على ذلك ما تمتعت به حركات التحرر من زخم في دول العالم الثالث، في ظل التنافس الحاد بين المعسكرين المتصارعين، وما نجم عن هذا الزخم من تمتع دول العالم الثالث بأغلبية ساحقة في الجمعية العامة للأمم المتحدة، وهامش كبير من حرية الحركة والمناورة. أما بعد انتهاء الحرب الباردة؛ فقد حدث تحول في اتجاه معاكس تمامًا. فقد استيقظ مجلس الأمن فجأة وتحول إلى مارد خرج من القمقم، واختفت ظاهرة الفيتو أو كادت، بعد أن أصبح استخدامها شبه قاصر على الولايات المتحدة، وراح مجلس الأمن يمارس عمله بطريقة توحى وكأنه قد أصبح مجرد أداة في يد الدول أو القوى المنتصرة في الحرب الباردة، خاصة الولايات المتحدة، وأدى انهيار المعسكر الاشتراكي وما حدث له من تحولات سياسية واقتصادية - جعلت معظم دوله السابقة أقرب إلى المعسكر الرأسمالي - إلى تهميش دور ووزن العالم الثالث داخل الجمعية العامة. بل إن عودة الروح إلى مجلس الأمن ترتب عليها تلقائيًا تهميش دور الجمعية العامة نفسها. هذه التطورات جميعها تتطلب إلقاء نظرة جديدة على هياكل وآليات صنع القرار في الأمم المتحدة ككل، وعلى مجلس الأمن على وجه الخصوص.

ثالثًا- التغير في أولويات النظام الدولي: فقد أدى انهيار المعسكر الاشتراكي وتفكك الاتحاد السوفيتي، من ناحية، وتسارع معدلات العولمة من ناحية أخرى؛ إلى تحول كبير في أولويات النظام الدولي؛ مما يستدعي إعادة النظر في أولويات ووظائف ومهام الأمم المتحدة، على ضوء ما حدث من تحولات. فانتهاء الصراع بين الشرق والغرب؛ جعل الصراع بين الشمال والجنوب يتخذ طابعًا أكثر إلحاحًا، ومعه تبرز بوضوح أهمية وتأثير مشكلات الفقر والبطالة

اتفاق الدول الخمس الكبرى المنتصرة في الحرب العالمية الثانية مجتمعة، وقد بنيت الفلسفة الكامنة وراء هذا التصور على افتراضين: الأول- أن هذه الدول الخمس التي حددها الميثاق بالاسم سوف تظل محتفظة بتفوقها كدول كبرى لا يمكن لأحد -وربما لا يحق له- أن يتطلع لمنافستها أو مزاحمتها على مسرح القيادة في النظام الدولي، والثاني- أن التحالف الذي تحقق بسبب تداعيات الحرب العالمية الثانية سوف يستمر بعدها ليتحمل وحده مسئولية حفظ السلم والأمن في العالم مفوضًا عن المجتمع الدولي كله. ولا يحتاج الأمر إلى عناء كبير لإثبات أن تلك الرؤية الفلسفية التي قام عليها الميثاق قد سقطت، وأن ثمة حاجة ماسة إلى بناء رؤية بديلة تأخذ في اعتبارها حقائق العالم المعاصر، وتحدد معايير بديلة للدول التي يحق لها احتلال مقاعد دائمة في مجلس الأمن، إن كان لهذا التمييز ما يبرره أصلاً.

ثانيًا- هياكل وآليات صنع القرار في الأمم

المتحدة: فقد مارس هذا التغير تأثيراته وانعكاساته على كل من الجمعية العامة، ومجلس الأمن، بطريقة اختلفت تمامًا في فترة الاستقطاب الدولي واندلاع الحرب الباردة، مقارنة بفترة ما بعد هذه الحرب. ففي مرحلة الحرب الباردة أدى الاستقطاب الدولي إلى شلل مجلس الأمن؛ بسبب الإسراف في استخدام حق الفيتو، وإلى عدم تمكين الأمم المتحدة من استكمال آلياتها المؤسسية الخاصة بنظام الأمن الجماعي، وفي مقدمتها الترتيبات المنصوص عليها في المادة 43 الخاصة بإنشاء جيش دولي على أسس ثابتة ودائمة، وإلى تجميد عمل لجنة أركان الحرب.... إلخ، وترتب على ذلك كله إضعاف قدرة الأمم المتحدة على الاضطلاع بوظائفها الخاصة بحفظ السلم والأمن الدوليين بدرجة عالية من الكفاءة والفاعلية. وعلى العكس من ذلك تمامًا فقد أدت الحرب الباردة نفسها إلى تمكين الجمعية العامة للأمم المتحدة من أن تمارس دورًا أنشط وأكثر فاعلية من الدور المنصوص

تتعدد المقترحات المتعلقة بإصلاح وتطوير الأمم المتحدة إلى الدرجة التي يصعب حصرها أو تصنيفها بدقة. فإذا حاولنا حصر وتصنيف هذه المقترحات وفقاً لمصادرها؛ تعين علينا في هذه الحالة أن نميز مثلاً بين المقترحات المقدمة من الأمين العام للأمم المتحدة بناء على طلب الجمعية العامة أو مجلس الأمن، وتلك التي تعكس رؤى الدول الأعضاء أو المنظمات الدولية الأخرى حكومية كانت أو غير حكومية، وبين المقترحات التي ترد في تقارير خبراء حكوميين أو غير حكوميين، أو في مؤلفات الدارسين والباحثين الأكاديميين، وغير ذلك من المقترحات المتنوعة المصادر. أما إذا حاولنا حصر وتصنيف هذه المقترحات على أساس وظيفي؛ فإننا يمكن أن نميز بين المقترحات الخاصة بتطوير الأمم المتحدة في مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين، أو في المسائل الاقتصادية والاجتماعية. وهناك مداخل ومناهج أخرى عديدة يمكن اعتمادها في حصر وتصنيف المقترحات الخاصة بإصلاح وتطوير الأمم المتحدة. ولا يتسع هنا المقام بالطبع لعرض تفصيلي لكل هذه التصنيفات (والتي يمكن مراجعتها في مؤلفنا: إصلاح الأمم المتحدة، مركز البحوث والدراسات السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 1995). ونكتفي هنا بعرض أهم الأفكار التي وردت في تقارير الأمين العام للأمم المتحدة، وعند الضرورة نعرض لبعض الأفكار الأخرى التي وردت في دراسات أكاديمية، أو دراسات أجرتها لجان خبراء حكوميين أو غير حكوميين، مع تصنيفها تصنيفاً وظيفياً أو قطاعياً.

1- البحث عن بوصلة في نظام متغير:

أ- خطة للسلم:

طلب مجلس الأمن عندما اجتمع -ولأول مرة في تاريخ الأمم المتحدة- على مستوى القمة في 31 يناير 1992 (أي بعد انهيار الاتحاد السوفيتي

والجوع، وتفاوت مستويات المعيشة بين الشمال والجنوب على السلم والأمن العالميين. على صعيد آخر راحت مشكلات ذات طبيعة خاصة -ثبت أنه يستحيل إيجاد حلول ناجحة لها على المستوى المحلي أو الإقليمي بسبب طبيعتها الكونية- تطرح نفسها بإلحاح، وتتقدم نحو صدارة جدول أعمال النظام الدولي. من هذه المشكلات: تلوث البيئة، وتزايد أعداد اللاجئين والمهجرات البشرية، وبعض الأمراض الفتاكة مثل الإيدز... إلخ.

ويروز هذه المشكلات إلى مقدمة جدول أعمال النظام الدولي لا بد أن يثير قضية ما إذا كانت الهياكل التنظيمية الحالية للأمم المتحدة والوكالات المتخصصة المرتبطة بها مؤهلة لما هو مطلوب منها في المرحلة القادمة، أم أن الأمر يحتاج إلى إعادة هيكلة شاملة، وربما إنشاء منظمات أو أجهزة أو أفرع ومؤسسات جديدة.

رابعاً- التغير في طبيعة الفاعلين الدوليين:

فمن الواضح أن إحدى السمات الرئيسية للنظام الدولي الحالي تتمثل في تعاظم وتزايد الدور الذي تلعبه المنظمات الدولية غير الحكومية، والشركات المتعددة الجنسية والأفراد والرأي العام العالمي، من خلال وكالات الأنباء ومحطات الإرسال الإذاعية والتلفزيونية العالمية. ولا شك أن هذا التطور يعيد إثارة التساؤلات حول ما إذا كان الطابع الحكومي البحث للأمم المتحدة ما زال متماسكاً مع نظام دولي يتجه أكثر نحو تقليص دور الحكومات، وخاصة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وحول ما إذا كانت هناك حاجة لإشراك فاعلين غير حكوميين وبصورة أكبر في نشاط هذه المنظمة الدولية.

ثانياً- مقترحات العلاج

بصورة منتظمة، ووضع نظم أو مراكز لضمان التدفق الحر لهذه المعلومات، والعمل على تقبل مخاطر واحتمالات الاحتكاك... إلخ. ومن الأفكار الجديدة التي اقترحها الدكتور غالي في هذا الصدد قيام الأمم المتحدة بإنشاء مراكز إقليمية فرعية لدراسة وتحليل واقتراح سبل تقليل المخاطر في الأقاليم المتوترة، والقيام بإجراءات معينة لرصد عمليات سباق التسلح، ولضمان تدفق المعلومات الصحيحة بين الأطراف على نحو منظم. (ب) **تقصي الحقائق:** ويقصد بها التعرف بدقة ومن أطراف الأزمة مباشرة على وجهة نظرهم قبل تفاقم الأزمة. ومن أهم ما يلفت الأمين العام النظر إليه في هذا الصدد إمكانية استخدام اجتماعات مجلس الأمن خارج المقر كإحدى وسائل الدبلوماسية الوقائية لإعمال سلطة الأمم المتحدة في حالات محددة قبل تفاقم الأزمة. (ج) **الإنذار المبكر:** حيث اقترح الدكتور غالي تطوير قدرات وإمكانات الأمم المتحدة، وانتشار مكاتبها وخبرائها في كافة أنحاء العالم؛ لتطوير شبكة من أجهزة رصد وتحليل المعلومات المتاحة في كل مجال؛ للتنبؤ بالمخاطر المحتملة، واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمواجهتها. وألح غالي إلى أن الأمم المتحدة قد تحتاج إلى شبكة معلومات خاصة بها في مجال الاستخبارات والمعلومات الأمنية اللازمة لتمكين مجلس الأمن من أداء مهامه بشكل مستقل. (د) **النشر الوقائي للقوات: Preventive Deployment:** فالدبلوماسية الوقائية - في نظر غالي - لا تعني استبعاد استخدام الأداة العسكرية تمامًا؛ إذ يمكن اللجوء إلى نشر قوات دولية لأغراض وقائية، سواء بالنسبة للأزمات الداخلية، أو بالنسبة للأزمات الدولية؛ وذلك بناء على طلب من كافة الأطراف المعنية، وخصوصًا بالنسبة للأزمات المحلية. كما أوضح غالي أن بإمكان الأمم المتحدة أن تستجيب إلى طلب أحد أطراف الأزمة لنشر قوات دولية على أراضيها للوقاية

مباشرة) من الأمين العام؛ إعداد تحليل وتوصيات بشأن سبل تعزيز وزيادة قدرة الأمم المتحدة في إطار الميثاق واحكامه؛ على الاضطلاع بمهام الدبلوماسية، وصنع وحفظ السلم". واستجابة لهذا الطلب قدم الأمين العام للأمم المتحدة الدكتور بطرس غالي تقريره المعروف باسم "خطة السلام" في 17 يونيو 1992. وتنبع أهمية هذا التقرير من أنه ينطوي على جهد واضح لضبط وتحديد المصطلحات ورؤية شاملة لما يتعين أن تقوم به الأمم المتحدة لتعزيز دورها في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، في ظل الميثاق الحالي، ودونما حاجة إلى إدخال تعديلات جوهرية عليه⁽¹⁾.

انطلق الدكتور غالي في رؤيته من التأكيد على أن دور الأمم المتحدة يبدأ قبل اندلاع الأزمة للوقاية منها، أو العمل على إجهاضها في مرحلة مبكرة، ويتحرك معها إذا اندلعت ليحاول احتواءها ومنع انتشارها، ثم حلها، ويستمر دور الأمم المتحدة لكي يتضمن أن الحل المقترح يحمل مقومات الصمود، وليس مجرد مسكنات عرضية أو مؤقتة. ولذلك يميز الدكتور غالي في طرحه بين مقترحات الإصلاح المطلوبة في إطار كل من: الدبلوماسية الوقائية، وصنع السلم، وحفظ السلم، وبناء السلم بعد انتهاء الصراع.

يعرف غالي الدبلوماسية الوقائية

Preventive Diplomacy بأنها تعني بمجمل الإجراءات أو الترتيبات التي يتعين اتخاذها لمنع نشوب المنازعات أصلاً، أو منع تصاعدها وتحولها إلى صراعات مسلحة، أو وقف انتشارها إلى أطراف أخرى، والعمل على حصرها في حدود أطرافها الأصلية. وتضمن مقترحاته لتطوير الدبلوماسية الوقائية عددًا من الإجراءات والتدابير منها: (أ) **تدابير لبناء الثقة، وتشتمل: تبادل المعلومات العسكرية**

المتحدة المستخدمة حالياً في حفظ السلم، تشكل من متطوعين، وتوضع بصفة دائمة تحت طلب مجلس الأمن إلى أن يتم تنفيذ المادة 43.

وفي مجال **حفظ السلم Peace Keeping** (ويقصد به عمليات الأمم المتحدة في الميدان التي يتم من خلالها نشر أفراد عسكريين أو شرطة أو مدنيين تابعين للأمم المتحدة بهدف حفظ السلم، وتوسيع إمكانيات منع تجدد النزاع) يشير التقرير إلى أن هذه العمليات هي ابتكار تبلور من خلال الممارسة، ولم يرد بشأنه نص في الميثاق، وأن نشاط الأمم المتحدة قد زاد في هذا المجال زيادة كبيرة بعد انتهاء الحرب الباردة، وأصبح يتلعب جزءاً كبيراً جداً من أجمالي النفقات، لكن لا غنى عنه. كما يشير التقرير إلى التطور الذي طرأ على طبيعة عمليات حفظ السلم، وكيف أنها أصبحت تتضمن مهام جديدة مثل: حماية قوافل الإغاثة، الإشراف على الانتخابات، إدارة الدولة مؤقتاً.. إلخ، بالإضافة إلى المهام التقليدية المتمثلة في مراقبة إطلاق النار، والفصل بين المتحاربين. وتشمل مقترحات الأمين العام لزيادة كفاءة عمليات حفظ السلم ما يلي: (أ) قيام الدول بدفع مخصصاتها في نفقات هذه القوات، من ميزانيات وزارات الدفاع، وليس من ميزانيات وزارات الخارجية. (ب) التزام الدول الإعلان عن عدد ونوعية القوات التي تستطيع أن تساهم بها مقدماً. (ج) إيجاد نظام فعال للتدريب والإمدادات اللوجستية، والاتصالات بين القيادة الميدانية والمقر.. إلخ.

وفي مجال **بناء السلم بعد انتهاء الصراع Post Conflict Peace Building** (ويقصد به مجموعة الإجراءات والترتيبات التي يتعين على الأمم المتحدة أن تقوم بها لدعم الجهود الرامية إلى تثبيت التسوية، وضمان عدم النكوص أو الارتداد) فيشير التقرير إلى أن "مفهوم بناء السلم - بوصفه إقامة بنية جديدة- ينبغي أن ينظر إليه كمنظير للدبلوماسية

من تهديد محتمل. (هـ) إنشاء مناطق مزروعة السلاح: وكان هذا الإجراء يتم اللجوء إليه تقليدياً في إطار حل الأزمة، أو تسوية الصراع، لكن غالي طلب وجوب التفكير في القيام بإجراءات من هذا النوع، سواء على جانبي الحدود بموافقة الطرفين، أو على جانب واحد فقط في حالة طلب أحد الأطراف، كشكل من أشكال العمل الوقائي.

أما **صنع السلم Peace Making** فيعرفه غالي بأنه "العمل الرامي إلى التوفيق بين الأطراف المتنازعة، عن طريق الوسائل السلمية، مثل تلك التي ينص عليها الفصل السادس من الميثاق. وقد أوضح تقريره أن الأمم المتحدة اكتسبت خبرة هائلة في مجال تسوية المنازعات بين الدول بالطرق السلمية، وأنه إذا كانت الأمم المتحدة قد أحفقت - على الرغم من ذلك- في تسوية العديد من هذه المنازعات؛ فإن ذلك يعود إلى أسباب خارجة عن إرادتها. ويتضمن مفهوم صنع السلم العمليات والإجراءات اللازمة لقمع العدوان أو رده. وتشتمل مقترحات الدكتور غالي لزيادة فاعلية الأمم المتحدة في مجال صنع السلم على ما يلي: (أ) التصريح للأمين العام بحقوق طلب الفتوى من محكمة العدل الدولية، والتزام جميع الدول الأعضاء بقبول الولاية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية في موعد غايته سنة 2000. (ب) تنسيق أفضل بين الوكالات المتخصصة بغرض حشد الموارد والإمكانات اللازمة لتحسين الظروف التي أدت إلى اندلاع النزاع. (ج) وضع نظام مفصل تساهم فيه كل المؤسسات المالية لحماية الدول من الصعوبات الناجمة عن فرض جزاءات أو عقوبات اقتصادية، وتشجيع الدول على التعاون وتنفيذ قرارات مجلس الأمن. (د) الشروع فوراً في بحث كيفية وضع المادة 43 موضع التنفيذ، وتنشيط دور لجنة الأركان. (هـ) إنشاء "وحدات فرض السلم Peace Enforcement Units" مسلحة تسليحاً أثقل من وحدات الأمم

المتداخلة. كما يمكن أن تشمل إجراءات وترتيبات عديدة لبناء الثقة مثل: إلغاء الحواجز والحدود، وإتاحة حرية السفر والسياحة والتبادل الثقافي، والعمل على تعديل المناهج التعليمية، وغيرها؛ وذلك من أجل تغيير الإدراك في اتجاه فهم أدق للآخر والعمل على تحويل نمط العلاقات من صورتها التقليدية العدائية إلى صورة أكثر تعاونًا وتفاهمًا.

وفي هذا السياق أبدى الدكتور غالي اهتمامًا بالسلم الاجتماعي موازيًا لاهتمامه بالسلم السياسي الإستراتيجي هذه نقطة محورية في تفكير الدكتور غالي أعاد تأكيدها في تقريره عن "خطة التنمية" كما سبق أن أشرنا. لكن مقترحات الدكتور غالي الإصلاحية كانت محدودة بإطار الميثاق الحالي؛ وهو ما حد كثيرًا من قدرتها على الانطلاق.

ب- خطة للتنمية:

بتكليف من الجمعية العامة للأمم المتحدة قدم بطرس غالي في مايو عام 1994 "خطة للتنمية"⁽²⁾ أيضًا أكد فيها على أن التنمية أخطر من أن تعالج باعتبارها قضية اقتصادية؛ لأن بعدها الاقتصادي ليس سوى واحد من خمسة أبعاد حددها على النحو التالي: أ) التنمية كقضية أمنية: حيث أكد التقرير على العلاقة العضوية بين السلام والتنمية، موضحًا أن التنمية تحتاج إلى استقرار سياسي وأمني لتردها، وأن توفير الاستقرار والأمن يساعد على تعبئة الموارد وتوجيهها من أجل التنمية. وأوضح التقرير أن أنشطة الأمم المتحدة في مجالي الدبلوماسية الوقائية وبناء السلم وإن كانت تدخل في إطار الأنشطة الخاصة بحفظ السلم والأمن الدوليين؛ إلا أنها أنشطة تنموية في جوهرها. ورغم أن التقرير أشاد بالجهود الرامية إلى خفض نفقات التسليح (في ذلك الوقت) والتي أدت إلى ما أسماه "الفائض التراكمي للسلام"؛ حيث أشار أن هذا الفائض بلغ 500 بليون دولار

الوقائية التي تسعى إلى تفادي انهيار الظروف السلمية. فعند نشوب الصراع تدخل الجهود المتعاضدة لصنع وحفظ السلم إلى الحلبة، ومتى حققت هذه الجهود أهدافها فإن العمل التعاوني المتواصل لمعالجة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإنسانية الكامنة؛ هو وحده الذي يمكنه من إقامة السلم على أساس دائم. فإذا كانت الدبلوماسية الوقائية تعمل في إطار تجنب وقوع أزمة، فإن بناء السلم بعد انتهاء الصراع يعمل لمنع تكرارها". ويعتبر مفهوم بناء السلم من المفاهيم التي استحدثها بطرس غالي أو على الأقل حاول تطويرها وتعميقها، ولفت نظر الدول الأعضاء إليها. وفي تقديري أن أهمية هذا المفهوم تكمن في أنه يستكمل الحلقة المفقودة، والتي من شأنها أن تربط بين دور ومهام الأمم المتحدة في مجال حفظ السلم والأمن الدوليين، وبين دورها ومهامها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية. ولتطوير جهود الأمم المتحدة وزيادة فاعليتها في هذا المجال يفرق في تقريره بين الإجراءات والترتيبات التي يمكن اتخاذها لبناء السلم في أعقاب الحروب الأهلية، أو الأزمات الداخلية، وبين تلك التي يمكن القيام بها في أعقاب الحروب الدولية. ففي الحالة الأولى يقترح غالي أن تشمل تلك الإجراءات أو الترتيبات: نزع أسلحة الأطراف المتحاربة والتحفظ عليها أو تدميرها، إعادة توطين اللاجئين، المساهمة في بناء أجهزة أمن قوية، ومراقبة الانتخابات ودعم وإصلاح المؤسسات الحكومية.. الخ. أما في الحالة الثانية (الحروب الدولية) فيقترح أن تشمل إجراءات بناء السلم: المساهمة في إقامة مشروعات مشتركة لربط مصالح الأطراف المتصارعة بعضها ببعض، في مجالات تشمل المساهمة في إقامة مشروعات مشتركة لربط مصالح الأطراف المتصارعة بعضها ببعض في مجالات الزراعة والكهرباء الطاقة والري والنقل، وذلك لخلق شبكة من المصالح

ومبادئ مشتركة وملزمة للجميع. (د) التنمية كقضية اجتماعية؛ حيث أكد التقرير على أن العدالة هي دعامة التنمية، وأن الظروف الاجتماعية والاقتصادية تختلف في الدول النامية عنها في الدول المتقدمة، وهو عامل يجب أن تأخذه عملية التنمية في اعتبارها؛ حيث عليها أن تراعي الظروف الخاصة بكل مجتمع. وشدد التقرير هنا على علاقة التنمية بالتماسك والاستقرار الاجتماعي، وبأنه لا يكفي الاعتراف بالبعد الاجتماعي للتنمية؛ بل ينبغي السعي لتحقيق تنمية قوامها العدالة الاجتماعية. وأخيراً) التنمية كقضية مجتمعية شاملة؛ حيث شرح التقرير علاقة التنمية بالحكم الصالح، مؤكداً على أن الديمقراطية وضمن حقوق الإنسان هما الضامن الحقيقيين لسلامة التوجهات التنموية. ورغم اعتراف التقرير بأن الديمقراطية لا تؤدي تلقائياً إلى تحسينات ملموسة في معدلات النمو أو تحقيق العدالة، إلا أنه أكد على أنهما تكفل قنوات مشاركة تجعل الحكومات أقرب إلى جماهير الشعب، وترشد عملية صنع القرارات المتعلقة بالتنمية.

ويلاحظ أن الأفكار والمقترحات التي عرضها غالي، سواء في "خطة السلام"؛ أو في "خطة التنمية" أخذت في اعتبارها ضرورة عدم المساس بنصوص الميثاق، وكانت على وعي بالصعوبات التي تكتنف طريق تعديله جوهرياً، وبالتالي التزم غالي بحدود ما كان يراه ممكناً في وقت لم تكن كل التداعيات المترتبة على انهيار الاتحاد السوفييتي وتأثيراتها الفعلية والمحتملة على النظام الدولي قد اتضحت بعد⁽³⁾.

2- البحث عن حلول عملية لمشكلات مزمنة:

وهي مقترحات متعددة المصادر، مست مختلف جوانب الإصلاح المطلوب، نكتفي هنا باستعراض أهم ما ورد فيها من أفكار تتعلق بتطوير أو إصلاح هياكل وآليات صنع القرار في الأمم

خلال الفترة من 1987-1992 (425 بليوناً منها في الدول الصناعية و 75 بليوناً في الدول النامية)، إلا أنه اعترف بأنه لم يوجه إلى جهود التنمية سوى نسبة قليلة من هذا الفائض، وأكد على أن المخاوف من سباق تسلح جديد ما زالت قائمة، وأن الدول الخمس دائمة العضوية ما تزال هي أكبر مصدر للسلاح في العالم، وبالتالي فسوف يستحيل معالجة قضايا التنمية في العالم بفاعلية إلا في إطار عملية شاملة تأخذ في اعتبارها طبيعة العلاقة بينها وبين قضايا السلم والدوليين. (ب) التنمية كقضية اقتصادية؛ حيث أكد التقرير على أن الاقتصاد هو محرك التقدم، وأن التنمية لا تتحقق إلا من خلال زيادة معدلات النمو الاقتصادي، باعتبارها شرطاً لزيادة قاعدة الموارد. وربط التقرير بين السياسات الوطنية والسياسات الدولية التي يتعين تبنيتها لخلق الأجواء المواتية للتنمية، مؤكداً على أنه إذا كانت الدول النامية مطالبة بتوفير مناخ محلي أفضل للتنمية، فالدول المتقدمة مطالبة في ذات الوقت باتباع سياسات كلية ملائمة في إطار تقاسم المسؤولية على الصعيد العالمي، وبينما رحب التقرير بتحويلات النظام الاقتصادي العالمي، والاتجاه المتزايد لإعمال آليات السوق، أكد في الوقت نفسه على وجوب التدخل الحكومي في الحالات التي لا تستطيع فيها آليات السوق أن توفر حلولاً صحيحة للمشاكل القائمة، وعلى ضرورة وجود سياسات للضمان الاجتماعي. (ج) التنمية كقضية بيئية: حيث اعتبر التقرير أن البيئة شرط للتنمية المستدامة، وطالب بضرورة العثور على نقطة توازن بين ضرورة تلبية الاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية للأجيال الحالية، وبين حق الأجيال المقبلة المشروع في الحصول على مستوى مناسب من هذه الاحتياجات، وهو ما يتطلب حتماً سياسات محلية وعالمية تحقق التنمية دون الإضرار بالتوازنات والأنساق البيئية، وتستند إلى قواعد

المتحدة، وبالإصلاح المالي والإداري، وبعلاقة الأمم المتحدة بشبكة الفاعلين الدوليين.

أ- إصلاح الهيكل العام لعملية صنع القرار في الأمم المتحدة: ويقصد بما إصلاح الخلل القائم في توزيع الوظائف والصلاحيات والسلطات على فروع الأمم المتحدة الرئيسية داخل قطاعات النشاط المختلفة؛ فتركيز سلطة مجلس الأمن في الأمور المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين أضعف كثيراً من سلطة الأمم المتحدة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وإهمال المؤسسات الاقتصادية الدولية (مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للتعمير والتنمية، ومنظمة الجات) لقضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية في دول العالم الثالث دفع هذه الأخيرة إلى استغلال أغليبتها العددية في إنشاء أجهزة وفروع ثانوية بديلة للقيام بهذه المهمة، مما أدى إلى تضخم الهيكل الإداري والتنظيمي للأمم المتحدة، وبدأ نشاطها يتسم بتعقيدات بيروقراطية شديدة وبعدم الفاعلية والكفاءة.

وتشير معظم الدراسات التي تناولت فحص هيكل الأجهزة الحكومية العاملة في مجال النشاط الاقتصادي للأمم المتحدة إلى وجود ثلاثة اتجاهات، أكدت كلها على عدم ملاءمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي -بشكله الحالي- للقيام بالدور الاقتصادي الاجتماعي المطلوب من الأمم المتحدة في النظام العالمي الجديد. الاتجاه الأول -طالب بتخفيض عدد الدول الأعضاء في المجلس، والتي تبلغ حالياً 54 عضواً؛ حيث اعتبر أن هذا العدد الكبير لا يسمح بمناقشة جدية أو فعالة للقضايا العديدة المطروحة على جدول أعماله. الاتجاه الثاني -طالب بضرورة تحويله إلى جهاز عام، تمثل فيه كل الدول الأعضاء وإلغاء اللجنتين الثانية والثالثة في الجمعية العامة، واللتان تعد مداولهما تكراراً للمناقشات التي تدور فيه. الاتجاه الثالث - لا يطالب فقط بتخفيض

عدد الأعضاء فيه؛ وإنما أيضاً بتحويله إلى "مجلس أمن اقتصادي"، له من السلطات والصلاحيات في المسائل الاقتصادية والاجتماعية ما يعادل سلطات مجلس الأمن في المسائل المتعلقة بحفظ السلم والأمن. وراح هذا الاتجاه يبرز تدريجياً بشكل لافت للنظر. فقد تضمنت مقترحات كلا من المعهد الدولي لبحوث التنمية الاقتصادية التابع لجامعة الأمم المتحدة، والمقترحات التي تضمنها مشروع دول الشمال الأوروبي، وأيضاً تلك التي قدمتها مجموعة الـ 15 للدول النامية؛ أفكاراً متقاربة حول هذه المسألة.

وهكذا راحت قناعة المجتمع الدولي تتزايد يوماً بعد يوم، بأن إصلاح الأمم المتحدة يتطلب إعادة نظر شاملة في توزيع السلطات والصلاحيات على أجهزة الأمم المتحدة الرئيسية؛ بحيث يصبح هناك نوع من التوازن بين السلطات الممنوحة للأجهزة العاملة في مجال المحافظة على السلم والأمن الدوليين. بمعناه المباشر، والأجهزة العاملة في مجال السلم الاجتماعي، أي بالمجالات المتعلقة بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية. على صعيد آخر بدأت أصوات كثيرة تعلقو مطالبية بضرورة تمكين الجمعية العامة من ممارسة رقابة سياسية فعلية على مجلس الأمن، سواء من خلال تحسين أسلوب كتابة وعرض التقرير السنوي الذي يعده المجلس ويعرضه على الجمعية، أو منح الجمعية حق مناقشة وتوجيه وإصدار ما تراه من ملاحظات وتوصيات على هذا التقرير. غير أن القضية الأكثر أهمية وإلحاحاً فيما يتعلق بإصلاح هياكل وآليات صنع القرار في الأمم المتحدة راحت تتركز حول تشكيل وعملية صنع القرار في مجلس الأمن نفسه، وبدأ يدور حولها جدل حاد لم يكف عن التصاعد. وتشمل مقترحات إصلاح مجلس الأمن قضايا عديدة مثل: إعادة تشكيل المجلس، في اتجاه توسيع قاعدة العضوية فيه، وإصلاح آلية صنع

على مشروع قرار للحيولة دون صدوره. وهناك من يطالب بالإبقاء على حق الفيتو كما هو، مع توضيح وتحديد وتقييد حالات استخدامه. ورغم وجود اختلافات جوهرية حول جميع هذه القضايا؛ فإنه يمكن القول إن الاتجاه الغالب - كما يتبين من ردود الدول الأعضاء على استبيان أرسله الأمين العام لاستطلاع رأيها حول تلك القضايا - يتمثل في توسيع قاعدة العضوية في مجلس الأمن لتصل إلى حدود تتراوح بين 25 إلى 30 مقعداً، على أن يخصص نصفها كمقاعد دائمة، والنصف الآخر كمقاعد غير دائمة، مع ترشيد الفيتو، وتضييق نطاق استخدامه.

ب- الإصلاح المالي والإداري: تعاني الأمم

المتحدة من أزمة مالية حادة، تضعها بين حين وآخر على حافة الإفلاس. وهي ليست أزمة عارضة أو مؤقتة؛ وإنما هي أزمة مزمنة بدأت في الستينيات ولا تزال مستمرة حتى اليوم، على الرغم من تدبذب حدثها من وقت لآخر حسب الظروف الدولية السائدة، ومدى رضاء الدول الكبرى عن الأمم المتحدة. وهذا معناه ببساطة أن سياسات التمويل والإنفاق تنطوي على خلل بنيوي، وليس خللاً طارئاً يمكن إصلاحه بالمسكنات الوقتية والفنية. ومن ثم فإن أول خطوة على طريق الإصلاح المالي تبدأ بمعالجة هذا الخلل، والذي ينطوي على ثلاثة مظاهر: أولها-

تعدد مصادر التمويل، وتداخل أوجه الإنفاق. ففي

الأمم المتحدة ثلاثة نظم مختلفة على الأقل للتمويل: الميزانية العادية، والتي تمول عن طريق اشتراكات إلزامية على شكل حصص تتراوح بين 25% كحد أقصى و 0.01% كحد أدنى نفقات قوات حفظ السلام، وتمول بمساهمات إلزامية أيضاً ولكن على شكل حصص تختلف عن الحصص التي تحدد على أساسها مساهمات الدول في الميزانية العادية، وأنشطة وبرامج التنمية والمساعدات الإنسانية، وتمول عن

القرار فيه، بإلغاء حق الفيتو، أو تقييد نطاق استعماله إلى أقصى حد.

وفيما يتعلق بتوسيع قاعدة العضوية في مجلس الأمن؛ راحت تظهر تباينات واختلافات كبيرة جداً في الرؤى والآراء. فهناك من يرى ضرورة أن يشمل توسيع القاعدة ضم أعضاء دائمين جدد إلى مجلس الأمن، على أن يكون لهم نفس حقوق الأعضاء الدائمين، وخاصة ما يتعلق منها بحق الفيتو، وهناك من يطالب بإنشاء نوع ثالث من العضوية داخل مجلس الأمن، تسمى "العضوية شبه الدائمة. ووفقاً لهذا الاقتراح يتعين تخصيص عدد من المقاعد الدائمة لكل قارة أو منطقة إقليمية، بالإضافة إلى المقاعد الدائمة التي تخصص وفقاً لمعايير عالمية، على أن يتم تناوب المقاعد الإقليمية بين عدد محدود من الدول وفقاً لمعايير معينة يتعين الاتفاق عليها مثل: حجم السكان، الوزن الإقليمي، القدرات العسكرية والاقتصادية.. إلخ. وهناك من يرى ضرورة أن يقتصر توسيع العضوية على المقاعد غير الدائمة فقط، وهو اتجاه محدود التأثير؛ لأن هناك بعض الدول - وعلى الأخص اليابان وألمانيا- ترى أن كافة الشروط اللازمة لاحتلالها مقاعد دائمة في مجلس الأمن باتت متوفرة بأكثر مما تتوافر في بعض الدول التي تحتل هذه المقاعد الآن بالفعل.

أما فيما يتعلق بقواعد التصويت في المجلس؛ فتبدو الآراء حولها أكثر عمقاً؛ فهناك من يطالب بنظام جديد ومختلف تماماً للتصويت، تراعى فيه التوازنات الإقليمية والسياسية، ولكن دون أن يكون لأي دولة حق الاعتراض على قرارات المجلس، انطلاقاً من أن الإقرار بهذا الحق يخل بقاعدة المساواة بين الدول. وهناك من يطالب بضرورة تغيير الأغلبية اللازمة لاتخاذ القرارات في مجلس الأمن؛ للحيولة دون تمكين دولة واحدة من تعطيل إرادة المجتمع الدولي، باشرط اعتراض دولتين دائمتين أو أكثر

بأمراض مزمنة أثرت على كفاءته. ولهذه المشكلات جوانب فنية: مثل المشكلات المتعلقة بالأحور والمكافآت والترقيات... إلخ، وحظيت باهتمام كبير طوال العقود الماضية، وقدمت لجان كثيرة مقترحات متعددة لحلها. لكن القضية الأكثر أهمية لنا هنا هي تلك المتعلقة بتنظيم السكرتارية، على النحو الذي يمكنها من أداء الوظائف الملقاة على عاتقها في المرحلة المقبلة. وقد تركزت مقترحات الإصلاح المتعلقة بها حول محورين: الأول - يتصل بقيمة الهرم التنظيمي للسكرتارية؛ حيث توجد أعداد كبيرة من القيادات الإدارية التي ترأس أجهزة أو إدارات تمارس عملها في استقلال شبه تام. والثاني - يتعلق بقاعدة الهرم؛ حيث لوحظ وجود إدارات في قطاعات مختلفة، تمارس وظائف أو مهام متشابهة، ووجود خبرات تمارس أعمالاً متكاملة، ولكنها موزعة على إدارات مستقلة. وقد تركزت مقترحات العلاج حول هذين المحورين في: 1- إعادة تنظيم مكتب الأمين العام، وتقسيم السكرتارية إلى أربعة قطاعات رئيسية يتولى كل منها نائب للأمين العام، وإلغاء وظائف الأمناء المساعدين. 2- دمج وإعادة توزيع كل الإدارات والكفاءات المتاحة على ثلاثة قطاعات وظيفية، تمثل مجالات النشاط الحيوي للمنظمة، وهي مجالات السلم والأمن الدوليين، والشئون الاقتصادية والاجتماعية، وشئون الإغاثة الإنسانية بالإضافة إلى قطاع أو إدارة رابعة مستقلة، تتولى كافة الأمور المتعلقة بشئون الإدارة والتمويل والرقابة الإدارية والمحاسبية... إلخ. 3- إعادة النظر في علاقة الأمم المتحدة بالمنظمات الدولية الأخرى، وتشتمل مقترحات الإصلاح الخاصة بهذا البعد مقترحات تتعلق بعلاقة الأمم المتحدة مع المنظمات الإقليمية، ومقترحات تتعلق بعلاقة الأمم المتحدة مع الوكالات المتخصصة، ومقترحات تتعلق بعلاقة الأمم المتحدة مع المنظمات الدولية غير الحكومية.

طريق مساهمات طوعية. ويعتبر تعدد مصادر التمويل أحد مظاهر غياب الاتفاق بين الدول حول كيفية تمويل أنشطة الأمم المتحدة. ولا يعني إقرار الجمعية العامة للميزانية أن أسس توزيع أعبائها تحظى بقبول عام؛ إذ يلاحظ وجود شكوى مستمرة من جانب الدول التي تسهم بالنصيب الأكبر في الميزانية. فعشر دول أعضاء فقط هي التي تمول أكثر من 90% من إجمالي النفقات. وقد أدى ذلك إلى محاولة بعض هذه الدول ممارسة ضغوط على الأمم المتحدة، عن طريق الامتناع عن دفع الحصص، أو تأخير سدادها. أما ثاني مظاهر هذا الخلل فتتمثل في **عدم توافر الشفافية في عملية الإعداد والرقابة على الميزانية**. فإجراءات إعداد الميزانية والرقابة عليها كانت محل انتقادات حادة ومستمرة من جانب العديد من الدول الأعضاء. وهذه ليست قضية فنية، ولكنها قضية سياسية في المقام الأول؛ لأن الدول التي تقدم الجزء الأكبر من التمويل لا تستطيع في الواقع أن تلعب دوراً يذكر في صياغة بنود الإنفاق أو ترتيب الأولويات.. إلخ. كما أن الدور المرجح للجهاز البيروقراطي في إعداد الميزانية يجعله أقل حرصاً على توفير مقتضيات الشفافية عند الإعداد، أو الرقابة اللاحقة على الصرف.

وفي هذا السياق من الطبيعي أن تشمل المقترحات الخاصة بالإصلاح المالي مسائل فنية عديدة، تتعلق بأساليب ووسائل تمكين الأمم المتحدة من معالجة الأزمات الطارئة... إلخ، وبمسائل ذات طبيعة سياسية عامة، تتعلق بكيفية توحيد مصادر التمويل، وتمكين الأمم المتحدة من تمويل أنشطتها ذاتياً، عن طريق فرض ضرائب مباشرة على بعض أوجه النشاط الدولي.

أما بالنسبة للإصلاح الإداري: فقد صادف الجهاز الإداري للأمم المتحدة عبر مسيرته الطويلة مشكلات كثيرة، أدى تراكمها إلى إصابة هذا الجهاز

وربطه على أساس وظيفي وتنفيذي بوكالات متخصصة، تأخذ في اعتبارها أهمية القضايا الدولية التي أصبحت تنصدر قائمة جدول الأعمال في النظام العالمي الجديد؛ مثل قضايا البيئة، والمجرة، والتنمية المستدامة... إلخ.

وبالنسبة للعلاقة مع المنظمات الدولية غير الحكومية يرى البعض أنه في ظل ما أثبتته هذه المنظمات من كفاءة وفاعلية؛ فإنه يتعين إشراك العديد منها في أنشطة الأمم المتحدة، ليس فقط باعتبارها بيوت خبرة أو هيئات استشارية أو تنفيذية لبعض الأنشطة، ولكن باعتبارها شريكاً ومسئولاً في صنع القرار⁽⁴⁾.

ج- البحث عن قواسم مشتركة:

استمرت جهود الأمانة العامة الرامية إلى الوصول إلى توافق حول قضايا إصلاح الأمم المتحدة والتي راحت تطرح نفسها تدريجياً بإلحاح أكبر. وكان من الطبيعي أن تتأثر هذه الجهود بعوامل عديدة، بعضها ذاتي (تغير قيادة الأمانة العامة للأمم المتحدة بعد رفض الولايات المتحدة التجديد لبطرس غالي لفترة ولاية ثانية على سبيل المثال)، والآخر موضوعي (وصول اليمين الأمريكي المحافظ المعروف بعادته للأمم المتحدة للسلطة في الولايات المتحدة عام 2000، ثم وقوع أحداث سبتمبر عام 2001، التي قدمت للإدارة الأمريكية الجديدة الذريعة لتنفيذ مخططاتها للهيمنة على العالم تحت شعار "الحرب على الإرهاب"). وفي هذا السياق قدمت الأمانة العامة بقيادة كوفي أنان أربعة تقارير هامة في هذا الصدد، الأول عام 1997 تحت عنوان "إصلاح الأمم المتحدة: تدابير ومقترحات"⁽⁵⁾، والثاني عام 2002 تحت عنوان "تعزيز الأمم المتحدة: برنامج لإجراء المزيد من المتغيرات"⁽⁶⁾، والثالث عام 2005 تحت عنوان: "في جو من الحرية أفسح"⁽⁷⁾، والرابع عام

ج) علاقة الأمم المتحدة بشبكة الفاعلين الدوليين: وتشمل العلاقة مع المنظمات الإقليمية، ومع الوكالات المتخصصة ومع المنظمات الدولية الحكومية.

فبالنسبة للعلاقة مع المنظمات الإقليمية:

تشمل مقترحات الإصلاح ضرورة البحث عن صيغة جديدة لإشراك المنظمات الإقليمية في الجهود الرامية لتحقيق السلم والأمن الدوليين، على أساس من اللامركزية، وإعادة تقسيم العمل بين المنظمة العالمية والمنظمات الإقليمية، على نحو يرسى بطريقة أفضل معالم نظام ديمقراطي في المجتمع الدولي. وهناك صيغ عديدة لإشراك المنظمات الإقليمية بطريقة أكثر فاعلية في مجال الدبلوماسية الوقائية، وخاصة ما يتعلق منها بالإنداز المبكر، وأيضاً في مجال حفظ السلام وصنعه (حيث تبدو الحاجة ماسة إلى دعم جهود المنظمات الإقليمية في مجال تسوية المنازعات وإنشاء قوات حفظ سلام إقليمية... إلخ). وتذهب بعض المقترحات إلى حد اقتراح تطوير عمل لجنة أركان الحرب التابعة لمجلس الأمن؛ بحيث يتم إنشاء لجان فرعية إقليمية لها، وتشكل قوات ردع إقليمية... إلخ.

وبالنسبة للعلاقة مع الوكالات المتخصصة؛

فهناك من يرى أن الصيغة الحالية لهذه العلاقة تنطوي على عيوب كثيرة، واستنفدت أغراضها؛ فهناك حاجة ماسة إلى إيجاد صيغة لعلاقة جديدة يجب أن تسبقها خطوات ضرورية. الخطوة الأولى تتمثل في إصلاح الوكالات الدولية نفسها، وإعادة تقويم وظائفها وهيكلها. الخطوة الثانية تتمثل في إعادة النظر في جميع الأجهزة الحكومية العاملة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية التابعة مباشرة للأمم المتحدة نفسها. أما الخطوة الثالثة فتتمثل في ضرورة إنشاء جهاز مركزي لصنع القرار الاقتصادي الاجتماعي على مستوى العالم، بمائل مجلس الأمن بالنسبة للمسائل المتعلقة بالسلم والأمن الدوليين،

المعيار الخاص بأرقام الضحايا أو المتضررين فعلا من هذه التهديدات⁽⁹⁾.

ويشير التقرير إلى أن عدد الذين يموتون أو يمرضون بسبب الفقر والتلوث والأمراض المعدية أكبر بكثير من إجمالي عدد الذين يموتون أو يصابون من كل مصادر التهديدات الأخرى. وهناك أرقام مفزعة تقول إن هناك 14 مليون طفل يموتون كل عام بسبب الفقر وعدم وجود رعاية صحية كافية، منهم 6 ملايين طفل يموتون بسبب الجوع، وهناك حوالي 6 مليون شخص (أي حوالي سدس سكان العالم) يعانون من سوء التغذية، وضعف هذا العدد (أي 2 بليون شخص) لا يحصلون على رعاية صحية كافية. 95% من هؤلاء جميعاً يعيشون في البلدان الفقيرة؛ ففي إفريقيا وحدها يوجد 30 مليون شخص مصاب بالإيدز، وهو وضع له عواقب اقتصادية خطيرة على المدى المنظور، ويوجد حالياً 11 مليون طفل في إفريقيا تحولوا إلى يتامى بسبب الإيدز. ويعترف التقرير بأن العالم تباطأ كثيراً في رصد الاعتمادات اللازمة للقضاء على هذا الوباء. فحتى عام 1996 كانت جملة ما أنفقته العالم لمكافحة هذا المرض اللعين لا يتجاوز 250 مليون دولار، وصلت عام 2002 إلى 2.8 بلايين، بينما العالم يحتاج إلى 10 بلايين دولار سنوياً، على الأقل ليتمكن من القضاء على هذا المرض نهائياً، هذا في وقت لم تتردد فيه الولايات المتحدة لخوض حرب غير مشروعة في العراق بلغت تكلفتها -في أبسط التقديرات- 80 بليوناً من الدولارات.

يلفت النظر أيضاً توقف التقرير -مطولاً وبطريقة ربما تعبر عن استنكار ضمني مشوب بالسخرية- عند السرعة التي تحرك بها العالم للرد على أحداث 11 سبتمبر، مقارنة ببطء يصل إلى درجة البلاده تجاه عمليات الإبادة الجماعية في رواندا عام 1994؛ إذ يشير التقرير إلى أن رواندا، والبالغ عدد

2006 تحت عنوان: "الاستثمار في الأمم المتحدة"⁽⁸⁾. وقد تم إعداد هذه التقارير المختلفة بناء على تكليف من الجمعية العامة أو مجلس الأمن أو كليهما، وبعد دراسات مكثفة قامت بها لجان وفرق خبراء حكوميين وغير حكوميين عالية المستوى. وقد تناول كل من هذه التقارير ما قامت به. وفيما عدا تقرير 1997، فقد جاءت التقارير التالية بعد "إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية" الذي أصدرته الجمعية العامة للأمم المتحدة عام 2000، وأعلنت فيه الدول الأعضاء التزامها "بجعل الأمم المتحدة أداة أكثر فعالية"، وحددت فيه الأولويات التي يتعين التركيز عليها في المرحلة المقبلة. ولذلك جاءت هذه التقارير استجابة لتكليفات من الجمعية العامة أو من مجلس الأمن.

وربما كان أهم هذه الدراسات هي تلك التي قام بها الفريق رفيع المستوى، الذي شكله الأمين العام بناء على تكليف من مجلس الأمن لدراسة التهديدات والتحديات التي تواجه العالم، واقتراح التغييرات الملائمة لمواجهتها. وقدم هذا الفريق تقريراً عنوانه "عالم أكثر أمناً: مسئوليتنا المشتركة"، يقع في 133 صفحة (النص العربي)، ويحتوي على 101 توصية. وأهم ما يلفت النظر في هذا التقرير تقسيمه للتهديدات والتحديات التي تواجه العالم، وترتيبها لها من حيث الخطورة؛ فهو يقسمها إلى ست مجموعات، تصدرها التهديدات الاقتصادية والاجتماعية (من بينها الفقر والأمراض المعدية وتدهور البيئة)، تليها الصراعات المسلحة بين الدول؛ فالصراعات الداخلية (التي تشمل الحروب الأهلية والإبادة الجماعية والأعمال الوحشية)، ثم أسلحة الدمار الشامل. أما الإرهاب فيأتي في المرتبة الخامسة، تليه الجريمة المنظمة التي تأتي في ذيل القائمة. وقد استند هذا الترتيب إلى معيار واضح ومحايد، وهو

تتفق على صيغة معينة، باستثناء أن يكون إجمالي عدد المقاعد في المجلس 24 مقعداً، وأن توزع هذه المقاعد بالتساوي على القارات الأربع، بحيث يخص كل منها 6 مقاعد، رغم عدم تساوي عدد الدول في هذه القارات: إفريقيا (53)، وآسيا ومنطقة المحيط الهادي (56)، وأوروبا (47)، والأمريكتان (35). واقترح صيغتين طلب من الدول العضء أن تتفق على واحدة منها: (انظر ملحق 1).

ويقضي النموذج بآء بعدم إنشاء أي مقاعد دائمة جديدة، ولكن بإنشاء فئة جديدة من ثمانية مقاعد قابلة للتجديد مدتها 4 سنوات، ومقاعد جديد غير دائم مدته سنتان (وغير قابل للتجديد)، مع تقسيم هذه المقاعد على المناطق الإقليمية الرئيسية كما يلي: (انظر ملحق 2).

وفي كلا النموذجين، ومرعاةً للمادة 23 من ميثاق الأمم المتحدة؛ اقترح التقرير - كوسيلة لحث الدول الأعضاء على زيادة مساهمتها في السلام والأمن الدوليين- تشجيع الجمعية العامة على أن تنتخب -آخذة في اعتبارها الممارسات المستقرة المتبعة في التشاور الإقليمي- أعضاء مجلس الأمن على أساس إعطاء أفضلية عند انتخاب أعضاء للمقاعد الدائمة أو الأطول أجلاً للدول الثلاث الأكثر إسهاماً من الناحية المالية في الميزانية العادية داخل منطقتها الإقليمية، أو لأكثر ثلاث دول في منطقتها الإقليمية تقديمًا لتبرعات، أو لأكثر ثلاث دول في منطقتها الإقليمية إسهاماً بقوات في بعثات الأمم المتحدة لحفظ السلام.

بعبارة أخرى يمكن القول إن الصيغة تتضمن 6 مقاعد دائمة جديدة، بالإضافة إلى المقاعد الخمس الحالية، توزع كالتالي: إفريقيا (2)، آسيا (2)، أوروبا (1)، الأمريكتان (1). أما المقاعد الثلاث عشر المتبقية فهي مقاعد غير دائمة، توزع بنسبة: 4-

سكانها 36:1 من عدد سكان الولايات المتحدة فقدت من الضحايا كل يوم ولمدة مائة يوم على التوالي ثلاثة أضعاف ما خسرتة الولايات المتحدة يوم الحادي عشر من سبتمبر. وبدلاً من أن يتحرك مجلس الأمن على الفور كما فعل عقب الحادي عشر من سبتمبر؛ فإنه -وبعد أسبوعين من بدء المذابح- سحب معظم ما كان له من قوات حفظ سلام هناك. ولم يجرؤ على تسمية ما يحدث في رواندا مذابح جماعية إلا بعد شهر من بدء هذه المذابح فعلاً، بل ولم يبدأ في التحرك لمعالجة الأزمة وإفصاد بعثة هناك إلا بعد ستة أسابيع. أما نشر الأمم المتحدة لقواتها هناك فلم يتم إلا بعد انتهاء عمليات الإبادة.

ومن المؤكد أن التقرير نجح في إلقاء الضوء على حقيقة اختلاف عالم اليوم عن عالم 1945 الذي ظهرت فيه الأمم المتحدة، وأن طبيعة التهديدات التي يواجهها اليوم تختلف تماماً عن طبيعة التهديدات التي كانت قائمة عند نشأة الأمم المتحدة، وبالتالي فإن أسلوب وآليات -بل وفلسفة- المواجهة لا بد أن تتغير جميعها إذا أردنا أن نضمن قدراً أكبر من الفعالية، وأن يصبح العالم بالفعل أكثر سلاماً وأمناً؛ فقد بنى ميثاق الأمم المتحدة نظامه للأمن الجماعي انطلاقاً من تصور مفاده أن العدوان العسكري الذي تقوم به الدول ضد بعضها البعض هو أخطر ما يهدد أمن المجتمع الدولي، وبالتالي حصر جهده في بناء جهاز قادر على ردع العدوان أو قمعه؛ هو مجلس الأمن. غير أن الميثاق لم يتحسب لوضع يمكن أن يمارس فيه فاعل دولي نشاطاً صناعياً ملوئاً للبيئة إلى درجة خطيرة، أو سياسة اقتصادية تؤدي إلى إفقار الآخرين أو إفلاسهم، ولم يضع الآليات التي تلزم المجتمع الدولي بالتضامن لمواجهة كارثة طبيعية أو بيئية كبرى.

ورغم أن التقرير اعترف بالحاجة الماسة لإعادة تشكيل مجلس الأمن، إلا أن لجنة الحكماء لم

اتجاه الكونية والتوحد والانفتاح، وتحويل الكون كله إلى نسق واحد يستحيل على أي جزء فيه أن يستقل بنفسه، أو ينفصل عن حركة بقية الأجزاء التي تبدو جميعها وكأنها تدور - أو مضطرة للدوران - في فلك واحد. ويفترض أن تساعد هذه الظاهرة - والتي تعرف بالعوامة - على تذليل العقبات التي تعترض إقامة مؤسسات عالمية، تعالج كافة القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية، استناداً إلى قواعد عامة مقبولة ومتفقاً عليها. أما الظاهرة الثانية: فتدفع في اتجاه الانشطار والتفتت والعزلة والانغلاق الفكري والثقافي والعرقي؛ خوفاً من ضياع الهوية أو فقدان الذات. ومن شأن هذه الظاهرة - التي تعرف بالخصوصية الثقافية أو الحضارية - أن تجعل من المحاولات الرامية لإقامة مؤسسات عالمية فاعلة لتنظيم وإدارة العلاقات الدولية عملية معقدة جداً وباهظة التكاليف، إن لم تكن مستحيلة. ومن الطبيعي أن تفرز قوى الدفع المتعاكسة لهاتين الظاهرتين تفاعلات متناقضة تؤدي من ناحية إلى خلق أرضية مشتركة للتعاون والتكامل بل والاندماج بين الدول الغنية، خاصة الديمقراطية منها، يدفعها إلى الانخراط في أطر تنظيمية ومؤسسية خاصة بما بعيداً عن الأمم المتحدة، كما تؤدي من ناحية أخرى إلى انقسام الدول الفقيرة أو النامية، وتساعد صراعها البنينة مع الدول الغنية، وإلى تفتت وربما انفجار الدول الشمولية من داخلها، وغياب أي إطار مؤسسي فاعل يجمعها؛ مما يلقي على المنظمات العالمية الضعيفة أصلاً أعباءً متزايدة تزيدها ضعفاً. ومن الملاحظ أن النظام الدولي الراهن لم يعد يسمح للدول الصغيرة والنامية بإقامة أطر مؤسسية مماثلة لتلك التي كانت قد استطاعت أن تقيمها خلال الخمسينيات والستينيات؛ مثل حركة عدم الانحياز، أو مجموعة الـ 77 اللتين اهارتا بالفعل.

3-2-4 بالتوالي. أما الصيغة ب: لا تتضمن مقاعد دائمة جديدة؛ حيث تظل المقاعد الدائمة في هذه الحالة حكراً على الخمس الحاليين، وإنما تتضمن إنشاء 8 مقاعد شبه دائمة، مدتها 4 سنوات قابلة للتجديد، توزع بالتساوي على القارات الأربع (أي بواقع مقعدين لكل قارة)، إضافة إلى 11 مقعداً غير دائم، توزع على القارات الأربع بنسب: 4-3-1-3 على التوالي. ومن الواضح أن أيّاً من الصيغتين يشكل أساساً لمناقشة جادة تضمن عدالة نسبية في توزيع المقاعد الإجمالية بين القارات، على الرغم من استمرار بعض المحاباة للأمريكتين وللقارة الأوروبية. غير أنه يؤخذ على كلا النموذجين ما يلي:

1- إن المقاعد الدائمة الجديدة التي يقترح التقرير أن تضاف وفقاً للصيغة لن يكون لها حق الاعتراض (الفيتو)، ومعنى ذلك أن العضوية في مجلس الأمن سنتطوي على نوعين من التمييز بين الدول، وليس على نوع واحد من التمييز كما كان الحال سابقاً؛ تمييز بين دول دائمة ودول غير دائمة من ناحية، وبين دول دائمة لها حق الفيتو وأخرى دائمة بدون حق الفيتو من ناحية أخرى. 2- إن أيّاً من الدول الخمس "القديمة" الدائمة العضوية سيكون بوسعها عرقلة إرادة مجلس الأمن، والحيلولة دون صدور قراراته. ويبدو أن هذا هو السبب الذي جعل الفريق يميل إلى قصر حق الفيتو على الدول الدائمة "القديمة"، لأنه يدرك مقدماً أنها لن تقبل التخلي عنه بأي حال من الأحوال، وحتى لا يتم التوسع في عدد الدول التي يصبح بإمكانها عرقلة عمل المجلس.

2- إصلاح الأمم المتحدة بين الواقع

والطموح

إذا تأملنا ما يجري حولنا على الساحة الدولية، فسرعان ما نكتشف وجود ظاهرتين تتفاعلان في اتجاهين متعاكسين: الأولى - تدفع في

والواقع إنه كان يمكن لهذه الصورة -على قناتها- أن تكون أقل مأساوية أو كارثية فيما يتعلق بمستقبل الأمم المتحدة، لو أن الأوضاع الداخلية للدولة الأعظم في عالمنا المعاصر كانت تسمح لها، وتدفعها لإلقاء ثقلها وراء إصلاح وتفعيل هذه المنظمة العالمية. غير أن إصرار الولايات المتحدة على الهيمنة المنفردة على العالم ولو بقوة السلاح (وهو إصرار عزز منه وصول اليمين الأمريكي المتطرف للسلطة عام 2000، خاصة بعد أحداث سبتمبر 2001، إضافة إلى أسباب أخرى) عقد من مهمة إصلاح الأمم المتحدة، وجعل منها مهمة عسيرة إن لم تكن مستحيلة.

وسوف نحاول في هذا الجزء إلقاء الضوء على مستقبل الأمم المتحدة من زاويتين، الأولى - تتعلق بما يجب أن تكون عليه الأمم المتحدة في زمن العولمة، والثانية - تستعرض العوائق التي تعترض تحقيق هذا الطموح.

أولاً- متطلبات التنظيم الدولي في زمن العولمة

كانت التطورات التي مر بها النظام الدولي منذ الثورة الصناعية التي انطلقت من أوروبا وتواكبت تأثيراتها الفعلية زمنياً - مع اندلاع الثورة الفرنسية الكبرى، وما تلاها من حروب نابليونية في بداية القرن التاسع عشر إلى تحول هائل في مفهوم ومضمون الأمن الجماعي كما أسلفنا. فقد أفرزت هذه التطورات أول محاولة مؤسسية لبلورة وتطبيق مفهوم معين للأمن الجماعي، تشرف عليه القوى الأوروبية الكبرى المشاركة في "حلف مقدس". غير أن هذا المفهوم تعثر وسقط ليتحول إلى "وفاق أوروبي" ساهم في صياغة مبادئ وقواعد مشتركة ومتفق عليها، يتعين أن تلتزم بها الدول في سلوكها الخارجي، وفي بلورة آليات محددة للتسوية السلمية

للأزمات التي قد تندلع بين الدول. غير أن هذا التطور لم يكن وحده كافياً لمنع اندلاع الحرب العالمية الأولى، التي أدت نتائجها الكارثية إلى إقناع المجتمع الدولي بإقامة أول منظمة عالمية لإدارة العلاقات السياسية الدولية استناداً إلى مفهوم أكثر تطوراً للأمن الجماعي. ولا جدال في أن قيام "عصبة الأمم" شكل نقلة نوعية في الجهود الرامية لتنظيم العلاقات الدولية، لكنها لم تكن كافية وحدها للحيلولة دون اندلاع حرب عالمية ثانية كانت أكثر دماراً من سابقتها؛ مما جعل العالم يبدو أكثر تصميمًا لإقامة منظمة دولية بديلة تتفادى ما اكتنف سابقتها من أوجه قصور وحلل. غير أن الحرب الباردة التي اندلعت بين صفوف التحالف المنتصر في الحرب العالمية الثانية، والمنشئ لمنظمة "الأمم المتحدة"؛ لم تتح فرصة حقيقية لوضع ميثاقها موضع التطبيق الكامل، على الرغم من أنه مازال معمولاً به حتى الآن من الناحية النظرية على الأقل. وحين انتهت الحرب الباردة لاحت فرصة لإعادة إحياء وتطبيق نظام الأمن الجماعي كما هو مقرر في الميثاق، لكن سرعان ما تبين أن الأمل الذي لاح ما هو إلا سراب، وأن "الأمم المتحدة" بمياكلها وآلياتها القائمة حالياً ما هي إلا نتاج نظام دولي لم يعد قائماً.

وأياً كان الأمر؛ فقد ساهمت الأمم المتحدة على مدى الستين عاماً الماضية في تهيئة وإنضاج المسرح لتطورين غير مسبوقين في تاريخ العلاقات الدولية. الأول - وجود جميع دول وحكومات العالم لأول مرة في التاريخ الإنساني داخل إطار مؤسسي واحد. وتلك ظاهرة لم تعرفها موجات التنظيم الدولي المعاقبة منذ ظهور الدول القومية في أعقاب مؤتمر وستفاليا عام 1648. فلأول مرة تتطابق حدود "التنظيم الدولي" جغرافياً ووظيفياً مع حدود "النظام الدولي". الثاني - تحول الكرة الأرضية كلها إلى وحدة واحدة أو إلى نظام كوني واحد ترتبط أجزاؤه معاً بشبكة هائلة ومعقدة من المصالح

والواقع إنه كان يمكن لهذه الصورة -على قناتها- أن تكون أقل مأساوية أو كارثية فيما يتعلق بمستقبل الأمم المتحدة، لو أن الأوضاع الداخلية للدولة الأعظم في عالمنا المعاصر كانت تسمح لها، وتدفعها لإلقاء ثقلها وراء إصلاح وتفعيل هذه المنظمة العالمية. غير أن إصرار الولايات المتحدة على الهيمنة المنفردة على العالم ولو بقوة السلاح (وهو إصرار عزز منه وصول اليمين الأمريكي المتطرف للسلطة عام 2000، خاصة بعد أحداث سبتمبر 2001، إضافة إلى أسباب أخرى) عقد من مهمة إصلاح الأمم المتحدة، وجعل منها مهمة عسيرة إن لم تكن مستحيلة.

وسوف نحاول في هذا الجزء إلقاء الضوء على مستقبل الأمم المتحدة من زاويتين، الأولى - تتعلق بما يجب أن تكون عليه الأمم المتحدة في زمن العولمة، والثانية - تستعرض العوائق التي تعترض تحقيق هذا الطموح.

أولاً- متطلبات التنظيم الدولي في زمن

العولمة

كانت التطورات التي مر بها النظام الدولي منذ الثورة الصناعية التي انطلقت من أوروبا وتواكبت تأثيراتها الفعلية زمنياً - مع اندلاع الثورة الفرنسية الكبرى، وما تلاها من حروب نابليونية في بداية القرن التاسع عشر إلى تحول هائل في مفهوم ومضمون الأمن الجماعي كما أسلفنا. فقد أفرزت هذه التطورات أول محاولة مؤسسية لبلورة وتطبيق مفهوم معين للأمن الجماعي، تشرف عليه القوى الأوروبية الكبرى المشاركة في "حلف مقدس". غير أن هذا المفهوم تعثر وسقط ليتحول إلى "وفاق أوروبي" ساهم في صياغة مبادئ وقواعد مشتركة ومتفق عليها، يتعين أن تلتزم بها الدول في سلوكها الخارجي، وفي بلورة آليات محددة للتسوية السلمية

ورفاهية الدول الغنية، والمستقبل الديمقراطية في العالم. ولمواجهة هذه التحديات والتحديات غير المسبوقة في التاريخ؛ لا بديل سوى إقامة أطر مؤسسية جماعية فعالة، تعالج كل القضايا والأزمات وفق معايير موحدة ومتفق عليها، وتحشد كل الموارد والإمكانات وتوظفها بما يحقق مصالح البشر كافة دون تمييز.

هذه الحقيقة تكفي وحدها دليلاً على أن تطور النظام الدولي أدى من وجوه عدة إلى مفهوم "الأمن الجماعي" كما عبر عنه الميثاق. فالميثاق ركز في الواقع -صراحة أو ضمناً- على مفهوم التهديد العسكري باعتباره مصدر الخطر الرئيسي. دليلنا على ذلك أن الميثاق لم يخول مجلس الأمن سلطة إصدار القرار الملزم إلا في حالة وجود تهديد للسلم والأمن الدولي أو إخلال به أو وقوع عدوان. صحيح أن الميثاق لم يذكر صراحة أن هذا التهديد يندرج بالضرورة تحت مسمى التهديد أو العدوان "العسكري" الذي تشنه الدول ضد بعضها البعض، ولكن هذا هو ما يفهم من سياق النصوص ومن واقع الممارسة. الدليل على ذلك أن الرد الذي سمح به "الميثاق" حين خول لمجلس الأمن صلاحيات وسلطات التعامل مع هذا التهديد للسلم أو الإخلال به أو وقوع العدوان هو رد عقابي، ومن طبيعة عسكرية في الأساس؛ لأنه يشتمل على إمكانية فرض حظر اقتصادي أو سياسي جزئي أو شامل تمهيداً لاستخدام القوة العسكرية إن لزم الأمر. صحيح أن وجود قوة عسكرية تحت تصرف مجلس الأمن على نحو دائم مسألة أساسية؛ لأن غياب هذه الأداة علامة ضعف قد يغري ويشكل أحياناً دعوة صريحة للعدوان. وصحيح أيضاً أن سلطة المجلس الملزمة في فرض العقوبات مطلوبة لردع العدوان أو قمعه، لكن ذلك كله لم يعد يكفي للتعامل مع مجمل الأخطار المحدقة بالسلم والأمن الدوليين. فعند وجود حالة

تشبه الدورة الدموية أو الجهاز العصبي المحرك لوظائف الأعضاء في الجسم الإنساني. فلم يعد بمقدور أي دولة مهما بلغ شأنها أن تدير مواردها البشرية المادية أو فضاءها الجوي أو إقليمها البحري أو الأراضي بمعزل عن الآخرين.

والواقع إن من يتأمل الصورة الكلية لعالم اليوم -بصرف النظر عن التفاصيل- سوف يجد أن أهم مصادر التهديد لأمن البشر -وبصرف النظر أيضاً عن جنسياتهم أو لون بشرتهم أو انتماءاتهم العرقية أو الثقافية/ الحضارية أو الدينية- لم تعد هي الحروب التقليدية بين الدول، فالصراعات التي تستخدم فيها القوة المسلحة بين الدول لم تعد هي المصدر الرئيسي للتهديد في العالم المعاصر. وقد اعترفت الأمم المتحدة في كافة تقاريرها الرسمية الصادرة عن الأمين العام مؤخراً بأن ضحايا الحروب الأهلية والمجاعات، وتلوث البيئة، والأمراض المعدية، الفتاكة، والمخدرات، والإرهاب، والجريمة المنظمة، أكثر عدداً بكثير من ضحايا الحروب بين الدول. على صعيد آخر لم تصبح الحدود الجغرافية والسياسية بين الدول قادرة على عزل الدول والشعوب والمجتمعات عن عوامل التأثير الخارجي، أو دفع الأضرار التي قد يتسبب فيها الآخرون؛ أي الأضرار القادمة من الخارج، مهما كانت ضخامة ما يمتلكه الدول من موارد أو إمكانات، فالأضرار التي يمكن أن تنجم عن ارتفاع درجة حرارة الأرض بسبب تآكل طبقة الأوزون، أو عن تسرب الإشعاع النووي، أو عن تلوث مياه الأنهار والمحيطات أو عن انتشار مرض نقص المناعة الطبيعية (الإيدز) بات يستحيل دفعها إلا في إطار عمل جماعي دولي منسق ومنظم على مستوى العالم. بل إن انتشار الفقر والمجاعة في دول العالم الثالث، وما قد ينجم عنه من موجات هجرة ونزوح جماعي، وحروب أهلية وعدم استقرار؛ أصبح مصدر تهديد حقيقي لاستقرار

السلم" و"بناء السلم". وتلك وظائف لا يستطيع أن يقوم بها جهاز شرطة؛ وإنما حكومة عالمية مسؤولة.

إن النشاط الذي ميز عمل مجلس الأمن في السنوات الأخيرة بعد نهاية الحرب الباردة، والاتجاه نحو التقييد الذاتي لاستخدام حق الفيتو؛ قد أديا إلى قيام المجلس بإصدار عدد كبير جداً من القرارات استناداً إلى الفصل السابع من الميثاق، وفي حالات لم تكن تعتبر -تقليدياً- من بين مصادر تهديد السلم والأمن الدوليين: فحماية حقوق الإنسان وقوافل الإغاثة والشرعية الدستورية قد توحى بأن مجلس الأمن لم يعد يعتبر الاعتداءات العسكرية وحدها هي مصادر التهديد للسلم والأمن الدوليين في مفهومه الحالي. وقد يرى البعض في ذلك توجهاً جديداً يسير في اتجاه الاستجابة لما تفرضه متطلبات التحول نحو الكونية والتعددية من تغيير، لكننا لا نراه كذلك على الإطلاق، بل هو اتجاه ينطوي على مخاطر جسيمة، إذا استمر العمل في إطار الميثاق والهيكل التنظيمي الحالي للأمم المتحدة؛ وذلك للأسباب التالية:

أولاً- إن السلطة الضخمة التي يتمتع بها مجلس الأمن في ظل الميثاق الحالي؛ هي سلطه تكاد تكون مطلقة، فضلاً عن أنها تقديرية. هي سلطة مطلقة لأن مجلس الأمن يملك صلاحيات استخدام القوة على أي نحو يراه، ولأي سبب يراه، وفي أي وقت يراه، مادامت قراراته صادرة بالأغلبية المنصوص عليها في القانون، وهي سلطة ملزمة لا تملك الدول الأعضاء من الناحية القانونية أن تتحلل منها أو تعترض عليها. ويكفي أن يشير المجلس في قراراته إلى أنه يتصرف بموجب الفصل السابع من الميثاق أيًا كانت طبيعة هذا التصرف، حتى تصبح قراراته ملزمة، دون أن يكون لأحد غيره حق التعقيب أو التقويم أو المحاسبة أو النقد. فلا الجمعية العامة تملك سلطة سياسية لمحاسبة المجلس الذي يتحول أحياناً إلى حكومة مستبدة تملك سلطة

تلوث بيئي مثلاً أو مجاعة يمكن أن تعرض حياة الملايين للخطر، قد لا يكون بوسع مجلس الأمن -في ظل النصوص الحالية للميثاق- اتخاذ قرارات فاعلة لمواجهة هذا النوع من الكوارث الفعلية أو المحتملة، خصوصاً إذا تطلب الأمر اتخاذ إجراءات وقائية من قبيل: منع إقامة مفاعلات نووية من طراز معين، أو إسقاط ديون الدول النامية، أو فرض رسوم مباشرة على سلع أو أنشطة دولية للحصول على الموارد اللازمة لمواجهة مثل هذه التحديات أو التهديدات البيئية أو الاقتصادية أو الاجتماعية. فالفصل السابع من الميثاق لا يخول لمجلس الأمن صلاحيات واسعة تسمح له بالتحرك إلا في حالات العدوان المباشر، أو ما يرى فيه المجلس تهديداً للسلم والأمن الدوليين.

إن إحدى المفارقات الرئيسية في فلسفة الميثاق الحالي وفي البنية التنظيمية الحالية للأمم المتحدة -منظوراً إليهما من وجهة نظر التحولات التي طرأت على النظام الدولي الراهن- تكمن في أن رؤيته الخاصة للسلم والأمن الدوليين قد انتهت به إلى خلق سلطة بوليس دولي، بينما التطورات العالمية الراهنة تدفع في اتجاه إيجاد سلطة لإدارة الموارد العالمية. بعبارة أخرى يمكن القول إن ميثاق الأمم المتحدة أنشأ جهازاً يبدو بصلاحياته وسلطاته الحالية أقرب إلى البوليس الدولي منه إلى الحكومة العالمية؛ إذ يبدو مجلس الأمن وكأنه يملك سلطة مطاردة الخارجين على القانون، لكنه -على عكس البوليس المحلي- ليس جزءاً من حكومة لها صلاحيات شاملة ومسئولة أمام الأجهزة الرقابية السياسية والقضائية، وخاضعة للمحاسبة الدستورية والقانونية. ويبدو واضحاً من "خطة السلام" التي اقترحها الدكتور بطرس غالي أن المحافظة على السلم والأمن الدوليين في ظل التطورات الراهنة تتطلب جهازاً قادراً على القيام بوظائف "الدبلوماسية الوقائية". و"صنع السلم" و"حفظ

قوى الاقتصاد والعلم والتكنولوجيا بأكبر بكثير مما تحركه قوة السلاح؛ يصعب التسليم بغياب ألمانيا واليابان عن مجلس مسئول عن المحافظة على السلم والأمن فيه. وفي منظمة دولية تضم في عضويتها جميع دول العالم موزعة على قاراتها المختلفة؛ يصعب قبول مجلس أمن تحتل فيه القوى الغربية (الأورو/أمريكية) أربعة أخماس المقاعد الدائمة، ولا تمثل فيه قارتا إفريقيا وأمريكا اللاتينية بأي مقاعد دائمة. ومعنى ذلك أننا بصدد نظام دولي تديره حكومة أقلية تتمتع بسلطات مطلقة وربما كان من الممكن قبول هذه "الحكومة" حتى ولو كانت حكومة أقلية أو حكومة ديكتاتورية، لو أنها كانت تملك صلاحيات الحكومة فعلاً؛ أي تدير العالم أمنياً وسياسياً واقتصادياً... إلخ، لكنها ليست كذلك لأن مجلس الأمن هو جهاز بوليس وليس حكومة، وبالتالي فإن سلطاته الديكتاتورية يمكن أن يساء استعمالها تماماً كما هو الحال في أنظمة القمع البوليسية.

في هذا السياق، وفي ضوء تجارب التنظيم الدولي السابقة، ابتداء من "الحلف المقدس"، وحتى "الأمم المتحدة" قبل وبعد الحرب الباردة نعتقد أن مفهوم الأمن الجماعي غير قابل للعمل كنظام فعال، في ظل التحولات العالمية الراهنة. ولذلك فقد آن أوان التخلي عن هذا المفهوم، واعتماد مفهوم بديل له هو مفهوم "الأمن الإنساني"، الذي يتعامل مع البشر في العالم كله باعتبارهم وحدة أمنية واحدة، ومع الإنسان الفرد في أي بقعة في العالم باعتباره وحدة في نسق متكامل يشكل الاعتداء على أحدها اعتداء على النسق كله. وانطلاقاً من هذا المفهوم يتعين بناء نظام سياسي للأمن الإنساني، يصمم على أسس ديمقراطية، تكفل الفصل والتوازن والرقابة المتبادلة بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية. في هذه الحالة يتعين على السلطة التنفيذية في إطار نظام فعال للأمن الإنساني أن تقوم بوظائف

مطلقة، أو سحب الثقة منه كما يحدث في الأنظمة المحلية الديمقراطية، ولا محكمة العدل الدولية تملك صلاحية النظر في مدى دستورية القرارات الصادرة عنه، وبالتالي لا تملك حق أو سلطة الرقابة القضائية في مواجهته.

ثانياً- إن مجلس الأمن لم يعد بتشكيله الحالي يمثل إرادة المجتمع الدولي، أو يعبر عن خريطة القوى العالمية والإقليمية في النظام الدولي الراهن. وربما كان هناك ما يبرر أن تقتصر العضوية الدائمة على خمس دول محددة بالاسم خلال السنوات الأولى لنشأة الأمم المتحدة، باعتبارها الدول الكبرى المنتصرة في الحرب العالمية الثانية، أو حتى خلال مرحلة الحرب الباردة، والتي اتسمت بوجود توازن في القوى بين معسكرين متصارعين على نحو يكفي للحيلولة دون تجاوز المجلس لصلاحياته الدستورية. أما الآن فلم يعد هناك أي مرر لأن يستمر تشكيل المجلس على هذا النحو. فالدول المهزومة في الحرب العالمية الثانية تحولت إلى دول منتصرة في "الحرب الباردة"، وبعض الدول المنتصرة في الحرب العالمية الثانية هزمت في الحرب الباردة.

والمفروض أن يعكس تشكيل مجلس الأمن في نظام دولي كوني منطق التمثيل العادل، وفقاً لاعتبارات وظيفية أو "إقليمية"، ولكن على أسس ديمقراطية وليس على أساس المكسب والخسارة في الحرب الباردة. فالواقع الراهن لمجلس الأمن يجعله أقرب ما يكون إلى مجلس يعبر عن إرادة المعسكر المنتصر في الحرب الباردة منه إلى إرادة المجتمع الدولي.

وتكفي نظرة واحدة على التشكيل الحالي للمجلس؛ لكي نخلص إلى أن التشكيل الحالي للدول دائمة العضوية لا يقوم على أي أسس من "الديمقراطية" أو "الإقليمية" ففي نظام دولي تحركه

وزراء الاقتصاد أو المالية أو البيئة، حسب طبيعة القضية المطروحة للنقاش.

2- نقتراح أيضاً أن ينبثق عن هذا المجلس التنفيذي أربع لجان أو مجالس نوعية: "مجلس أمن" تكون مهمته متابعة وإدارة المسائل المتعلقة بتسوية المنازعات أو حلها، ومجلس لشئون "التنمية المستدامة" تكون مهمته متابعة وإدارة قضايا البيئة والتنمية والمعونة الفنية وغيرها، ومجلس لشئون حقوق الإنسان والمساعدات الإنسانية وتوطين اللاجئين في حالات الكوارث الطبيعية أو الحروب الأهلية أو الدولية... إلخ.

وحتى لا تبلى هذه المقترحات وكأنها مجرد شطحات في عالم الخيال وموجهة ضد مصالح الدول الكبرى؛ نقتراح أن تتخذ القرارات على أساس نظام التصويت الترحيحي، على النحو المعمول به في مجلس الاتحاد الأوروبي على سبيل المثال، مع إلغاء حق النقض بحيث يضمن هذا النظام الحيلولة دون سيطرة أي مجموعة إقليمية أو سياسية على المجلس، وكذلك الحيلولة دون تمكين أي مجموعة منفردة من عرقلة صدور القرارات عن المجلس.

ثانياً- السلطة التشريعية:

ويفترض أن تقوم بها الجمعية العامة، باعتبارها الفرع العام الذي تمثل فيه كافة الدول الأعضاء بالأمم المتحدة. ولتمكين الجمعية من أن تلعب دورها التشريعي على نحو فعال يتعين عليها أن تقتصر على وضع الخطوط العريضة للسياسات والتوجهات العامة في كافة المجالات، دون التدخل في التفاصيل، وإقرار مشروع البرنامج والميزانية المقترح من جانب الأمانة العامة، بعد قراءة أولى له، وإقراره مبدئياً من جانب المجلس التنفيذي، على أن يكون لها في الوقت نفسه سلطة وصلاحيات مراجعة أعمال المجلس التنفيذي، وتقويم أداؤه، وإصدار

"الدبلوماسية الوقائية" وبناء السلم، إضافة إلى وظائفها التقليدية لحفظ وصنع السلم؛ وهو ما يوجب أن يكون للجهة التي تجسدها (أي مجلس الأمن) اختصاصات ملزمة متساوية، ليس فقط في مجال قمع أو ردع العدوان، وإنما أيضاً في مجال مواجهة كل مصادر التهديد الأخرى للسلم والأمن الدوليين في عالمنا المعاصر. وعلى هذا الأساس تتصور أن الوقت قد حان لإقامة هيكل تنظيمي جديد للأمم المتحدة، يضع اللبنات الأولى لشكل جنيني من أشكال تنظيم المجتمع الكوني، على أساس الفصل بين السلطات الثلاث، وعلى النحو المقترح التالي:

أولاً- السلطة التنفيذية:

1- يتطلب الإصلاح الحقيقي للأمم المتحدة وجود مجلس تنفيذي، يتمتع بالسلطات والصلاحيات اللازمة لتمكينه من اتخاذ القرارات التنفيذية في كافة مجالات "الدبلوماسية الوقائية"، أو "صنع" أو "حفظ" أو "بناء" السلم؛ وهو ما يعني أن تكون له نفس الصلاحيات، ليس في مجال قمع العدوان، وإنما أيضاً في مجالات حماية البيئة أو معالجة الفقر أو لحماية حقوق الإنسان... إلخ، على أن يشكل هذا المجلس من عدد ملائم من المقاعد، تسمح بتمثيل متوازن لمجمل القوى الدولية. وإذا كانت اعتبارات الفاعلية تتطلب شغل قوى دولية معينة مقاعد دائمة في هذا المجلس، فيجب أن يتم اختيار هذه القوى بناءً على معايير موضوعية موحدة يتم الاتفاق عليها، وتضمن في الوقت نفسه تمثيلاً متوازناً للمجتمع الدولي بأقاليمه الجغرافية وثقافته وحضاراته الرئيسية. أما المقاعد غير الدائمة، فيجب انتخابها دورياً من جانب الجمعية العامة، وفقاً لنفس النظام المعمول به حالياً. وسوف يكون من الملائم جداً أن يجتمع هذا المجلس التنفيذي مرة واحدة على الأقل سنوياً على مستوى القمة، ومرة كل ثلاثة أشهر على الأقل على مستوى وزراء الخارجية أو

اللائحة الأساسية للمحكمة بحيث يصبح الاختصاصات القضائي للمحكمة إلزامياً أو على الأقل يتم توسيع نطاق الاختصاص القضائي للمحكمة إلى أوسع حد ممكن، بحيث يشمل على أكبر قدر من الحالات التي يتعين عرضها وجوباً على المحكمة للفصل فيها، ولتمكين الدول المختلفة من اللجوء يسر وسهولة إلى جهاز قضائي دائم وثابت.

وكان الدكتور غالي قد أوصى في "خطة للسلام" بأن تقرر جميع الدول الأعضاء بالولاية العامة للمحكمة الدولية قبل انتهاء عقد الأمم المتحدة الحالي للقانون الدولي سنة 2000، "كما اقترح - في حالة وجود موانع تحول دون قبول الأنظمة والهياكل القضائية والقانونية المحلية دون قبول الاختصاص العام للمحكمة - أن تنفق الدول بصورة ثنائية أو متعددة الأطراف على قائمة شاملة بالمسائل التي ترغب في عرضها على المحكمة، وعلى ولاية المحكمة في تسوية المنازعات الواردة التي تنور بمناسبة تفسير وتطبيق المعاهدات المتعددة الأطراف". وهذا اقتراح ملائم تماماً لكنه قد لا يكون كافياً لتحويل المحكمة إلى سلطة قضائية فعالة في مجتمع دولي منظم؛ ومن ثم يتعين أن يضاف إلى هذه المقترحات مقترحات أخرى، تتعلق بتطوير الوظيفة الإفتائية للمحكمة من ناحية، وتحويل المحكمة من ناحية أخرى سلطة الرقابة الدستورية على القرارات الصادرة عن الأجهزة المختلفة للأمم المتحدة، بما فيها المجلس التنفيذي.

وفيما يتعلق بتطوير الوظيفة الإفتائية؛ يقترح بعض الباحثين تمكين كل من الأمين العام والمنظمات والأجهزة الدولية الأخرى - بل والدول نفسها - حق وسلطة طلب الفتوى من المحكمة، كمدخل لتطوير اختصاصها الإفتائي. وبصرف النظر عن اعتقادنا بأن مثل هذه المقترحات قد تثير بعض المخاوف والحاذير؛ إلا أننا نتفق تماماً مع الآراء المطالبة بضرورة تطوير

التوصيات والملاحظات على التقارير التفصيلية التي يتعين عليه أن يقدمها دورياً للجمعية.

ولتجنب أي احتمال للتصادم في المواقف بين الجمعية والمجلس؛ يمكن وضع عدد من الضوابط والآليات لتنظيم العلاقة بينهما، على نحو يضمن عدم تعدي كل منهما على سلطة الآخر، بحيث يصبح للجمعية حق الإشراف والتوجيه، ويصبح للمجلس سلطة القرار والتنفيذ. وقد تتضمن هذه الضوابط والآليات اشتراط حصول القرارات التي قد تضع الجمعية في مواجهة مع المجلس على أغلبية خاصة، من خلال نظام خاص للتصويت المرجح يمكن الاتفاق عليه، حتى لا تتعرض الجمعية لهزات نتيجة لاحتمالات الانقسام الحاد بين أغلبية عددية لا تملك عناصر القوة الضرورية لضمان فاعلية الأمم المتحدة، وبين أقلية يعتبر وجودها ضمناً لتمكين الأمم المتحدة من العمل بفاعلية. ولذلك يتعين أن تحول هذه الضوابط دون احتكارها الأقلية لسلطة صنع القرار في الأمم المتحدة أو هيمنتها المنفردة عليها.

غير أن فرص نجاح نظام يقوم على مثل هذه التوازنات الدقيقة تبدو ضئيلة ما لم يتم الاتفاق مسبقاً - بالإجماع أو بالتراضي والقبول العام - على نظام جديد لتمويل الأمم المتحدة يحمي المنظمة، ويجعلها بمنأى عن محاولات الابتزاز والضغط التي قد تتعرض لها من جانب الدول التي تساهم بنصيب كبير في الميزانية. وسوف نشير إلى بعض ملامح هذا النظام التمويلي فيما بعد.

ثالثاً - السلطة القضائية:

ويفترض أن تمارسها محكمة العدل الدولية. ويعتبر التشكيل الحالي للمحكمة، وكذلك وظائفها التي تحددها لائحته الأساسية ملائمين إلى حد كبير، ولا يثيران عادة اعتراضات جوهرية. ومع ذلك قد يتطلب الإصلاح الشامل للأمم المتحدة إعادة صياغة

إدخال تعديلات جوهرية على ميثاق الأمم المتحدة. ولذلك فإنني أعتقد اعتقاداً جازماً أن السؤال المتعلق بما إذا كان تعديل الميثاق بات أمراً مرغوباً فيه أم لا؛ هناك ما يشبه الإجماع الآن على أن هذا التعديل بات حتمياً، خصوصاً بالنسبة لقضايا جوهرية مثل توسيع قاعدة العضوية في مجلس الأمن، ولكن السؤال الجوهري بات يتعلق بما إذا كان المجتمع الدولي قد وصل إلى درجة النضج الكافية للاتفاق على التعديل المرغوب. وفي تقديري أن هناك معيارين يصلحان لاختبار مدى توافر النضج الدولي اللازم للتحرك بفاعلية نحو مجتمع دولي أكثر تنظيمًا وقدرة على وضع نواة لسلطة مؤسسية تضمن -مهما كانت متواضعة الصلاحيات- فصلاً واضحاً ورقابة متبادلة بين سلطة التنفيذ وسلطة التشريع وسلطة القضاء في النظام الدولي. هذان المعياران هما:

1- مدى استعداد المجتمع الدولي لوضع الترتيبات المنصوص عليها في المادة 43 والخاصة بإنشاء جيش دولي على نحو دائم وثابت. وذلك لا يقتضي تعديلاً في الميثاق؛ وإنما هو التزام قائم ومتضمن في الميثاق الحالي، وبالتالي ملزم للجميع.

2- مدى استعداد المجتمع الدولي لتزويد الأمم المتحدة بنظام مستقل لتمويل نفقاتها، يعتمد -بالإضافة إلى الحصص الإلزامية على الدول والمساهمات التطوعية- فرض ضرائب أو رسوم على بعض المعاملات أو الخدمات الدولية مثل: الطيران الدولي، مبيعات الأسلحة، عبور الممرات الأنهار الدولية.. وغير ذلك من صور ومظاهر النشاط العابر للحدود بين الدول.

وهناك باحثون غربيون -خاصة في الدول الإسكندنافية- يرون أن مشكلات التخلف قد

الوظيفة الإفتائية للمحكمة، وتوسيع نطاقها إلى أقصى حد ممكن؛ نظراً لأهميتها البالغة في تطوير قواعد القانون الدولي، وتحديد مضمون هذه القواعد بدقة.

أما فيما يتعلق بمنح محكمة العدل الدولية سلطة الرقابة على دستورية القرارات الصادرة عن الأفرع الرئيسية للأمم المتحدة، خاصة مجلس الأمن، أو الفرع الذي يتولى السلطة التنفيذية للمنظمة؛ فقد أصبحت الحاجة إليه ماسة، بسبب ما أثارته العديد من القرارات الصادرة عن مجلس الأمن مؤخراً من تحفظات ومشكلات قانونية ودستورية. فرغم اعتقاد البعض أن بعض قرارات وممارسات مجلس الأمن في الآونة الأخيرة -والتي لا يتطابق بعضها نصاً وروحاً مع التفسير السليم للميثاق- يعد تطويراً أو تعديلاً عرفياً لقواعد القانون الدولي، إلا أن أغلبية الفقهاء يرحبون مع ذلك أن هذا التعديل أو التطوير العرفي أدى إلى انهيار ضوابط الشرعية الدستورية الدولية الواردة في ميثاق الأمم المتحدة، خاصة في مجال التدابير المتعلقة بالأمن الجماعي الدولي، بحيث أصبحت الشرعية الدولية غير واضحة الحدود والمعالم والضوابط، سواء تعلق الأمر بالنواحي الموضوعية أو بالنواحي الإجرائية. ومن أجل وقف هذا الانهيار وإعادة الاعتبار إلى الشرعية الدولية، وتعزيز احترام الميثاق نصاً وروحاً يطالب الكثيرون بإلحاح الآن بأن "يخضع مجلس الأمن لنوع من الرقابة لضمان مشروعية أعماله وفقاً لنصوص الميثاق وقواعد القانون الدولي ومبادئ العدالة".

ومن الواضح أن إعادة تنظيم السلطات في الأمم المتحدة بما يتناسب مع مبدأ وقاعدة الفصل والتوازن بين السلطات (وهو المبدأ الحاكم والأمر في أي نظام سياسي ديمقراطي) بحيث تصبح هناك ضوابط تحقق الفصل والرقابة المتبادلة والمتوازنة بين سلطة التشريع وسلطة التنفيذ وسلطة القضاء؛ يتطلب

صناع القرار والنخب الحاكمة وقادة الفكر والرأي العام العالمي، ومدى اقتناعهم بضرورات هذا التجديد، واستعدادهم للعمل من أجل تحقيقه، أو تحمل ما قد يترتب عليه من أعباء وتضحيات.

غير أن نظرة موضوعية فاحصة لما يجري على الساحة الدولية، تشير إلى أن المجتمع الدولي لا يبدو ناضجاً بعد للشروع في القيام بما يتعين عليه القيام به، خاصة فيما يتعلق بالمسائل الكبرى المتعلقة مثل: اتخاذ الإجراءات اللازمة لتشكيل جيش دولي، والوفاء بالتزامات المنصوص عليها في المادة 43 من الميثاق، وتوفير الموارد المالية والفنية اللازمة للتنمية في دول العالم الثالث.

فعلى الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي؛ تبدو احتمالات التحرك الجدي نحو تخطيط وتنفيذ مشروع جماعي لمكافحة الفقر - باعتباره مصدراً لتهديد الأمن الدولي - ضئيلة للأسباب التالية:

1- لا توجد مؤشرات كافية على تزايد اقتناع الدول الغنية والمتقدمة بأن الأمم المتحدة هي الإطار المؤسسي المناسب لحل المشكلات الاقتصادية الدولية، فهي تفضل العمل من خلال مؤسسات بريتون وودز (الصندوق والبنك)، ومنظمة التجارة العالمية التي تحظى فيها بمكانة خاصة، وبالقدرة على توجيه النظام الاقتصادي العالمي لمصلحتها. أما دول العالم الثالث فأوضاعها السياسية المتردية تجعلها غير قادرة على التكتل والتنسيق والدفاع عن مصالحها. وفي غياب تكتل دولي فعال من جانب دول العالم الثالث لا تجد الدول المتقدمة نفسها مضطرة أو راغبة في نقل ساحة المفاوضات حول أولويات النظام الدولي والشروط الأفضل لتحقيق تنمية مستدامة إلى ساحة الأمم المتحدة.

وصلت في الدول النامية حدةً يهدد استقرار السلم والأمن الدوليين على نحو خطير، وهو ما يجب التصدي بشكل فوري لمعالجته. ولذلك يقترح كل من دورفيل وناجمان على سبيل المثال أنه يتعين أن تضع الدول تحت تصرف الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة موارد لا تقل عن 2% من الدخل القومي الإجمالي في العالم. فإذا ما قبلت الدول من حيث المبدأ وضع هذه النسبة تحت تصرف الأمم المتحدة؛ فإن ذلك يعنى حصيلة سنوية تقدر بحوالي 440 بليون دولار، وهو مبلغ لازم لحقق اقتصاديات الدول النامية - ومن خلالها الاقتصاد العالمي كله - بجرعة كافية للشفاء من أمراض التخلف والوقاية من خطره أيضاً. ويرى هذان الباحثان أنه من الممكن الحصول على هذا المبلغ الضخم عن طريق وسائل عديدة، من أهمها فرض رسوم على رحلات الطيران والاتصالات وخدمات البريد الدولية وعلى بعض أنواع المبادلات والتجارة الدولية، والمعاملات المالية الدولية.... إلخ.

إن نضج المجتمع الدولي بما يسمح بالوصول إلى اتفاق لوضع المادة 43 موضع التنفيذ، وتمويل ميزانية الأمم المتحدة بوسائل من بينها الضرائب أو الرسوم المباشرة، وفي حدود تعادل 2% من الدخل الإجمالي لكل الدول؛ سوف يحيل كل القضايا الأخرى إلى مسائل فنية يسهل إيجاد حلول عملية لها. لكن هذا الطموح لا تقابله أي دلائل أو مؤشرات يمكن الجزم بتوافرها على أرض الواقع.

2- صعوبات التنظيم الدولي في زمن

المهيمنة

لا يكفي توافر شروط موضوعية تعبر عن وجود حاجة ماسة لتجديد الأمم المتحدة لكي يصبح التجديد ممكناً أو قابلاً للتحقيق. بل لابد - إلى جانب ذلك - من توافر شروط ذاتية كافية لنقل عملية التجديد هذه من نطاق الحلم إلى أرض الواقع. ونقصد بالشروط الذاتية تلك التي تتعلق بإدراك

التي تشكل ميزانيتها العسكرية الآن نصف إجمالي النفقات العسكرية في العام كله. وترتب على الزيادة الكبيرة في النفقات العسكرية نقصاً كبيراً في حجم الموارد والمساعدات المتاحة والمخصصة للتنمية. على صعيد آخر فقد عقدت هذه الحرب من مشكلات الهجرة والاستثمار، وخلقت مناخاً دولياً لا يساعد على ازدهار وتقدم العلاقات الودية بين الشعوب.

وفي هذا السياق يصعب توافر ظروف محلية داخل الدول المتقدمة، تجعلها راغبة أو قادرة على اتخاذ قرارات صعبة، من قبيل الموافقة على تخصيص جانب أكبر من دخلها لمساعدات خارجية تقدم من خلال الأمم المتحدة، أو القبول بتحويل هذه الأخيرة صلاحية فرض رسوم مباشرة على بعض أوجه النشاط الدولي، أو حتى السماح للأمم المتحدة بأن تتحول إلى ساحة للتفاوض حول أولويات النظام الاقتصادي العالمي.

أما على صعيد القضايا الأمنية والسياسية المباشرة؛ فإن الوضع الدولي لا يفصح بدوره عن أي شواهد على تزايد اهتمام المجتمع الدولي بالأمم المتحدة كإطار مناسب لتسوية أو حل كل الأزمات الدولية، أو لمعاقبة كافة الخارجين على القانون الدولي والشرعية الدولية. ودليلنا على ذلك ما يلي:

1- في مجال التسوية السلمية للمنازعات: يلاحظ أنه على الرغم من الازدياد الملحوظ والمطرد في نشاط الأمم المتحدة، وتدخلها المتزايد في الشؤون الداخلية للعديد من الدول، من خلال مبررات تتعلق بالإرهاب الدولي أو حماية حقوق الإنسان، أو دعم الشرعية الدستورية والتعددية السياسية... إلخ، إلا أن هناك العديد من

2- بدأت ظاهرة التكتلات الاقتصادية الإقليمية -والتي برزت مزاياها النسبية خاصة بعد نجاح تجربة التكامل الأوروبي- تأخذ أبعاداً جديدة وخطيرة، خصوصاً بعد قيام منظمتي "النافتا" و"الآسيان"، وغيرها من المنظمات المشابهة. فبينما تتوافر عناصر النجاح للتكتلات الاقتصادية بين الدول الغنية والمتقدمة، بسبب قدرة مؤسستها السياسية الديمقراطية على إيجاد حلول وسط تتسم بالاستمرارية، وتحقق مصالح متوازنة بين الدول الأعضاء؛ تفتقر التكتلات الاقتصادية بين الدول النامية لمعظم عناصر النجاح، بسبب عدم استقرارها الأمني، وضعف مؤسستها السياسية. وفي سياق كهذا من الطبيعي أن يتركز جهد الدول المتقدمة على التكتل الاقتصادي الإقليمي، الذي يحقق لها مصلحة مباشرة ومؤكدة، وليس على؟ المعالجة الشاملة للمشكلات الاقتصادية والاجتماعية العالمية.

3- ما تزال الدول المتقدمة تفضل صيغة المساعدات الثنائية، والتي عادة ما تكون مصحوبة بشروط سياسية مصممة لتحقيق المصالح الخاصة بهذه الدول، على صيغة المساعدات الجماعية التي تفقد الدول المانحة قدرتها على توجيهها. وترتكز الدول المتقدمة الآن على تقديم مساعداتها إلى مناطق مختارة تعتقد أنها تخدم مخططاتها ومصالحها الاستراتيجية بشكل أفضل.

4- أدت "الحرب العالمية على الإرهاب" إلى اندلاع سباق من نوع جديد للتسلح، وإلى زيادة هائلة في النفقات العسكرية، خاصة من جانب الولايات المتحدة

تقديم مساعدات سخية لدول وسط آسيا لمساعدتها على التخلص من أسلحتها النووية، تعاملت مع الدول الطامحة للحصول على السلاح النووي وفقاً لمعايير مختلفة؛ حيث تسامحت مع الهند وباكستان، وانتهت بالتأقلم مع الأمر الواقع، أما مع العراق فقد استخدمت أسلوب العصا الغليظة، وهو نفس الأسلوب الذي تحاول استخدامه الآن -ولكن بحذر أكبر- مع إيران. أما مع كوريا الشمالية فهناك محاولة للمزج بين أسلوب العصا والجزرة. وأخيراً يخضع التعامل مع إسرائيل لمنطق مختلف تماماً؛ حيث لم تحرك الولايات المتحدة ساكناً لحمل هذه الدولة حتى على مجرد التوقيع على معاهدة حظر انتشار الأسلحة النووية.

4- لم ترحب معظم الدول الكبرى أو تتحمس كثيراً للاقتراحات الخاصة بوضع الترتيبات المنصوص عليها في المادة 43 موضع التنفيذ، أو حتى باتخاذ أي خطوات عملية للاستجابة للمقترحات الخاصة بالالتزام بتحديد مسبق لحجم معين من القوات التي تعلن عن رغبتها للمشاركة بها في عمليات حفظ السلم.

5- ما تزال الخلافات محتدمة وعميقة بين الدول الأعضاء حول مجمل القضايا المتعلقة بتوسيع عضوية مجلس الأمن، وما زال الجدل مستمراً بالتالي ليس فقط حول شروط ومعايير العضوية الدائمة أو شبه الدائمة، ولكن أيضاً حول الدول التي يمكن أن تنطبق عليها هذه المعايير الآن أو في المستقبل.

فبينما أعلنت الولايات ترحيبها أو عدم مانعتها لشغل اليابان وألمانيا مقاعد دائمة في مجلس الأمن لأسباب مالية في الغالب؛ أعلنت معظم دول

الأزمات الحادة التي لا يراد للأمم المتحدة أن تتدخل بشأنها على الإطلاق. ومن أمثلة ذلك القضايا المتعلقة بالصراع العربي/الإسرائيلي.

2- في مجال حفظ السلم: نلاحظ أن بعض الدول الكبرى ما زالت عازفة عن المشاركة في أي عمليات لحفظ السلم؛ فالصين لم تشارك حتى الآن بأي قوات، وكذلك فإن روسيا الاتحادية تتعامل مع هذه المسألة بحذر شديد، يضاف إلى ذلك أن الولايات المتحدة -حتى قبل وصول اليمين الأمريكي المتطرف للحكم- كانت ترفض رفضاً قاطعاً وضع قواتها المشاركة في عمليات الأمم المتحدة تحت أي قيادة غير أمريكية، رغم تحمسها أحياناً للمشاركة في بعض عمليات حفظ السلم، فهي إما أن ترفض رفضاً تاماً إرسال أي قوات إلى مسرح العمليات كما حدث في بداية أزمة البوسنة الهرسك، وإما أن تشارك من خلال عملية خاصة ترتبط بالأمم المتحدة رمزياً ولكنها تخضع لإدارتها الكاملة كما حدث في الصومال، عندما قادت الولايات المتحدة تحالفاً دولياً في إطار قوة العمل الموحدة UNITAF للتدخل هناك، كمقدمة لتمكين الأمم المتحدة من التدخل فيما بعد. وفي أحيان كثيرة قامت الدول الكبرى باتخاذ قرارات بسحب قواتها المشاركة في عمليات حفظ السلام دون تشاور مسبق مع الأمين العام.

3- في مجال منع انتشار أسلحة الدمار الشامل: يلاحظ اهتمام الدول الغربية الشديد، وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية، بهذا الموضوع، ولكن بشكل انتقائي، وتفضيل العمل خارج إطار المؤسسات المعنية في الأمم المتحدة. فبينما لم تتردد الولايات المتحدة في

النهائي- القبول بإدارة جماعية أو مشتركة للنظام العالمي. وهذا الشرط ليس متوافراً حالياً؛ فجميع الدول التي تتمتع بمقاعد دائمة وبحق الفيتو في مجلس الأمن لن تتخلى عن أيٍّ من هذه المزايا، أو ستقبل الانتقاص منها. وليس للولايات المتحدة -والتي تطمح للهيمنة المنفردة على العالم- أي مصلحة في تفعيل نظام الأمن الجماعي، أو القبول بفكرة الإدارة الجماعية للنظام الدولي من خلال الأمم المتحدة. أما البديل الثاني وهو ترك الأمور على ما هي عليه، فيبدو مستبعداً هو الآخر؛ ففي عالم ما بعد الحرب الباردة زاد الطلب على خدمات الأمم المتحدة في جميع المجالات، بسبب بروز تهديدات وتحديات جديدة. وما لم تتمكن الأمم المتحدة من أن تصبح في وضع يمكنها من مواجهة بعض هذه التحديات فقط؛ تسقط هيبتها وتآكل كلبية. وقد لا يكون من مصلحة الدولة الطامحة للهيمنة على العالم وجود أمم متحدة قوية بأكثر مما ينبغي، لكن ليس من مصلحتها أيضاً غياب أو انهيار الأمم المتحدة؛ وهو ما قد يحدث إن تركت الأمور على ما هي عليه. فإذا كان المناخ الدولي السائد في النظام الدولي حالياً لا يشجع على إحداث نقلة كبرى في آليات وأساليب عمل الأمم المتحدة، وفي الوقت نفسه لا يسمح باستمرار الوضع الحالي على ما هو عليه الآن، بسبب ما قد يتولد عن ذلك من شعور بالإحباط المشحون بأوخم العواقب؛ فلم يتبق إذن سوى البديل الثالث، وهو إدخال إصلاحات شكلية لا تمس جوهر النظام القائم، وهو ما اتضح بشكل جلي في "قمة العالم" الاستثنائية، التي عقدت في نيويورك 14-16 سبتمبر عام 2005، بمناسبة الاحتفال بالعيد الستيني للأمم المتحدة، والتي كان من المتوقع أن تكون قمة "إصلاح الأمم المتحدة"⁽¹⁰⁾.

لم يكن كوفي أنان مفرطاً في حسن ظنه، حين تصور أن العيد الستين للأمم المتحدة يمكن أن

العالم رفضها لقصر توسيع العضوية على هاتين الدولتين وحدهما، وأظهرت التفاعلات الدولية حول هذا الموضوع وجود صراع على المقاعد في كل القارات تقريباً. ففي أوروبا الغربية تعتقد إيطاليا أنها ليست أقل استحقاقاً من ألمانيا، وفي آسيا تعترض باكستان على أن تنفرد الهند بمقعد دائم، وتطالب لنفسها بالحق نفسه. وفي أمريكا اللاتينية تتنافس الأرجنتين مع البرازيل، وفي إفريقيا تتنافس ثلاث دول هي: جنوب إفريقيا ونيجيريا ومصر. وقد أفضت هذه التفاعلات إلى قيام تحالف رباعي بين اليابان وألمانيا والهند والبرازيل، تصور أن بإمكانه خلق دينامية تسمح في النهاية بالتوصل إلى توافق حول هذا الموضوع، يسلم بحق هذه الدول الأربع بمقاعد دائمة أياً كانت الصيغة التي سيتم التوافق حولها. لكن هذا التحالف لم يؤدِّ إلى خلخلة الوضع قيد أمثلة، وربما عقد الأمور بشكل أكبر.

هذه الشواهد كلها وغيرها تؤكد أن المجتمع الدولي عامة والدول الكبرى على وجه الخصوص لم يصل بعد إلى حالة النضج التي تمكنه من التوافق على صيغة لتطوير نظام الأمن الجماعي. ولم يكن أمام المجتمع الدولي في الواقع سوى الاختيار من بين بدائل ثلاثة: الأول- القيام بعملية تجديد شامل لهذا النظام في سياق عملية إصلاح جذري لكل هياكل وآليات صنع القرار في الأمم المتحدة. الثاني- ترك الأمور على ما هي عليه دون تغيير. الثالث- إدخال تعديلات على الشكل والمظهر الخارجي دون مساس بمضمون النظام القائم. ومن الواضح أن البديل الأول يبدو مستبعداً في الوقت الراهن، بسبب عدم توافر الإرادة السياسية لدى الدول الكبرى لإحداث نقلة نوعية في أساليب عمل الأمم المتحدة، فالسياق الراهن لتطور الأحداث الدولية لا يوحي بوجود أي عنصر ضاغط في اتجاه الإصلاح الجذري لمؤسسات الأمم المتحدة؛ لأن هذا معناه ببساطة -في التحليل

"التحديات والتحديات التي تواجه العالم، واقتراح التغييرات الملائمة لمواجهتها".

لم يفعل الأمين العام أكثر من جمع وتلخيص ما توصلت إليه هذه الفرق من استنتاجات واقتراحات عرضها في تقرير مركز أسمى: "في جو من الحرية أفسح"، وأرسله إلى جميع الدول الأعضاء قبل انعقاد الدورة الستين للجمعية العامة للأمم المتحدة بوقت كافٍ. وكان عنان يأمل أن تشكل هذه الوثيقة أساساً لتوافق دولي يجدد شباب المنظمة العجوز، ويعيد إليها بعضاً من حيويتها المفقودة. وعلى هذا الأساس قام بتوجيه الدعوة إلى جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، راجياً حضور القادة بأنفسهم، ومشاركتهم في حوار حول هذه الوثيقة على مدى الأيام الثلاثة الأولى (14-16 سبتمبر) لانعقاد الدورة العادية للجمعية، آملاً في إقرارها.

والواقع إن من يفحص النص الأصلي لهذه الوثيقة؛ يجده شديد التواضع في طموحه، إلى درجة رأى البعض فيها انحناءً غير مقبول لسقف المطالب الأمريكية المصرية على تقزيم الأمم المتحدة وتحجيم دورها. ففي جانب التشخيص لم يكن بوسع النص الأصلي أن يتجنب الإشارة إلى الأرقام المفزعة التي وردت في تقرير الفريق رفيع المستوى، والتي أكدت على أن أكثر ما يهدد حياة البشر في العالم هو الفقر، والأمراض المعدية، والكوارث الطبيعية، والجريمة المنظمة، والاتجار غير المشروع في السلاح وفي المخدرات. صحيح أنه لم يقلل من المخاطر الأخرى وبالذات مخاطر الإرهاب وانتشار أسلحة الدمار الشامل؛ لكنه أوضح بجلاء أن أعداد اللذين يموتون من مصادر التهديد الأولى أكبر بكثير من الثانية؛ بل لوحظ أن النص الأصلي كان شديد الحرص على تبني الأرقام الأكثر تواضعاً، حتى ولو لم تكن الأقرب احتمالاً. أما في جانب الحلول واقتراح وسائل العلاج

يشكل مناسبة لانطلاقة جديدة تستعيد بها المنظمة الدولية العتيقة دورها المتآكل والمهمش في النظام الدولي، ويتيح فرصة إضافية يتعين اعتناقها لمحاولة بعث روح جديدة في مؤسسة بدت عليها أعراض شيخوخة مبكرة، وراحت تسيطر عليها مشاعر يأس وإحباط بفعل فوضى عارمة تضرب في جنبات النظام الدولي وتكاد تصيبه في مقتل. ولا جدال في أن كوفي عنان كان يدرك إدراكاً واعياً أن خريطة وموازن القوى الحالية لا تسمح بقفزات كبيرة أو ضخمة، على طريق إصلاح مؤسسات دولية كانت قد أفرزتها تفاعلات وموازن حرب عالمية ثانية تجاوزتها الأحداث، وأنه يتعين عليه -من ثم- أن يتحسس طريقه بحرص واضح؛ ولذلك راح يستعد للحدث الكبير، ويعد له بهدوء وحذر بالغين، ومنذ فترة طويلة، فقام -في سياق هذا الاستعداد- باتخاذ سلسلة طويلة من الإجراءات، التي استهدفت خفض النفقات، وإصلاح الهياكل الإدارية للمنظمة، وبما يتماشى مع مطالب الولايات المتحدة التي لم تتوقف عن ممارسة ضغوط هائلة من أجل إنجازها، بل والتي كثيراً ما كانت تتعلل بوتيرتها البطيئة لتبرير عدم الوفاء بالتزاماتها المالية. وفي سياق هذا الاستعداد أيضاً قام كوفي أنان بتشكيل فرق عمل عديدة، استهدفت دراسة الأوضاع الدولية الحالية، وتشخيص أمراض التنظيم الدولي المعاصر من جميع جوانبه، خاصة ما يتعلق منها بمصادر التهديد المباشر لحياة البشر والدول والاجتمعات، القدام منها والمستحدث، واقتراح السبل الكفيلة بمواجهتها وإزالتها أو القضاء عليها. وكان أنان شديد الحرص على إشراك شخصيات راعي فيها أن تكون ممثلة لكل القوى والتجمعات الدولية، خاصة الغربية عموماً والأمريكية على وجه التحديد. وكان من بين هذه الفرق -وربما من أهمها- "الفريق رفيع المستوى"، والذي شكل منذ حوالي عامين لدراسة

يكون هناك ضير من ذلك، من الناحية النظرية على الأقل؛ ولكن الإشكالية الكبرى هنا تتعلق بالجهة التي يحق لها أن تتحدث باسم المجتمع الدولي، سواء فيما يتعلق بجمع المعونة من الدول الغنية، أو بمسألة الدول الفقيرة. الطبيعي أن تكون المنظمات الدولية وعلى رأسها الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة هي هذه الجهة. غير أن الأمين العام لم يجرؤ في الواقع على الذهاب إلى هذا المدى؛ لأنه يعرف موقف الولايات المتحدة الرافض لأي مسئولية جماعية في مجال التنمية. ليس هذا فقط؛ بل إن النص الأصلي للوثيقة رحب بإنشاء صندوق دولي لدعم الديمقراطية وتشكيل مجلس لحقوق الإنسان، يحل محل لجنة حقوق الإنسان التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وبالتالي للجمعية العامة للأمم المتحدة، وعلى نحو يكاد يكون متطابقاً مع الأفكار الأمريكية في هذا الصدد. كما تبني النص أيضاً المقترحات الخاصة بتعديل الميثاق، لإلغاء الفقرات التي تشير إلى "الدول المعادية"، والتي كان يقصد بها دول المحور والدول المتحالفة معها في الحرب العالمية الثانية، والفقرات الخاصة بنظام الوصاية والمجلس الذي يديره. الأخطر من ذلك - في تقديري - أن النص الأصلي المقترح من جانب الأمين العام طالب أيضاً بإلغاء لجنة أركان الحرب، على الرغم من الدور المحوري الملقى على عاتق هذه اللجنة بموجب الميثاق، فهذه اللجنة هي المسئولة عن تحديد حجم ونوعية القوات التي يتعين على الدول وضعها تحت تصرف مجلس الأمن؛ لتمكينه من التدخل العسكري عند الضرورة، أو لإدارة العمليات العسكرية الميدانية عندما يقرر مجلس الأمن مثل هذا التدخل. صحيح أن الحرب الباردة بين الشرق والغرب خلال مرحلة النظام الدولي ثنائي القطبية حالت دون تفعيل هذه اللجنة، غير أنه لم يعد هناك ما يحول - نظرياً على الأقل خاصة بعد انهيار الاتحاد السوفييتي وانتهاء الحرب الباردة - دون إعادة إحياء

والمواجهة؛ فقد كان شديد التواضع. ففيما يتعلق بمكافحة الفقر - على سبيل المثال - حيث أكد التقرير على أن بليون شخص يعيشون على أقل من دولار يومياً، وأن 11 مليون طفل يموتون كل عام قبل سن الخامسة بسبب سوء التغذية، وتفشي الأمراض - اكتفى عنان بمطالبة الدول الغنية بالوفاء بتعهداتها السابقة بخفض نسبة الفقر في العالم إلى النصف بحلول عام 2015، ولم يقترح أي زيادة في نسبة الموارد المخصصة للمعونات الدولية، معتبراً أن السقف المحدد منذ الستينيات (وهو 0.7% من إجمالي الدخل العام) ما زال مناسباً لتحقيق هذا الهدف. كل ما أضافه أنان في هذا الصدد مطالبته بجدول زمني للوصول بمستوى المعونات إلى هذه النسبة بحلول عام 2015، على ألا تقل عن 0.5% بحلول العام القادم (أي عام 2006). تجدر الإشارة إلى أن نسبة ما تخصصه الولايات المتحدة من معونات خارجية ما زال بعيداً جداً عن هذا السقف، ولا يتجاوز 0.16%، يذهب الجزء الأكبر منها إلى إسرائيل.

كان من اللافت للنظر أيضاً تبني الأمين العام في مسودة الإعلان التي اقترحها - وإن بشكل غير مباشر - فكرة "المشروطة"، والتي تقوم على ربط المعونات التي تحصل عليها دول العالم الثالث بالتقدم الذي تحرزه في مجال احترام حقوق الإنسان والحكم الرشيد، وتحرير التجارة، وغيرها. ففي معرض حديثه عن "الشراكة العالمية من أجل التنمية" طرح مفهوم "تبادل المسئولية والمساءلة"؛ وهو ما يعني الإقرار بمسئولية المجتمع الدولي مسئولية جماعية عن القضاء على الفقر وتحقيق التنمية، في مقابل الإقرار بحقه في مساءلة الدول المتلقية للمعونة، ليس فقط عن أوجهه وكيفية إنفاقها، ولكن أيضاً عن مدى التقدم الذي تحرزه وتحقيقه المعونة المقدمة في مجال احترام حقوق الإنسان، وتعزيز مؤسسات الحكم الرشيد. وربما لا

طريق إصلاح وتفعيل دور الأمم المتحدة. غير أنه كان من الواضح تمامًا -خاصة بعد إصرار الرئيس بوش على تعيين جون بولتون سفيراً للولايات المتحدة في الأمم المتحدة رغم اعتراض الكونغرس عليه- أنه من المستحيل تحقيق هذا الهدف المتواضع في الظروف الحالية. فأحد الأهداف التي سعت إليها الإدارة الأمريكية الحالية من وراء تعيين بولتون هو إجهاد أي محاولة جادة لإصلاح الأمم المتحدة مهما كانت متواضعة. ويبدو أن جون بولتون نجح في أداء أولى مهامه في الأمم المتحدة بامتياز؛ فقد بلغت جملة التعديلات التي طلب بولتون إدخالها على النص 750 تعديلاً، وتمحورت هذه التعديلات حول رفض الالتزام بجدول زمني لزيادة مساعدات التنمية، أو الإشارة إلى حق الشعوب في مقاومة الاحتلال بالقوة العسكرية، كما حاول فرض وجهة النظر الأمريكية فيما يتعلق بتعريف الإرهاب والسياسة الأمنية الواجب اتباعها في مجال حقوق الإنسان والبيئة وغيرها. الأخطر من ذلك إصرار الولايات المتحدة على تأجيل النظر في إصلاح هيكل الأمم المتحدة.

ورغم تقديم بولتون لبعض التنازلات الشكلية، إلا أن النص الذي تبنته قمة العالم بدا فارغاً من أي مضمون حقيقي، إلى درجة دفعت ببعض زعماء العالم (وفي مقدمتهم الرئيس الفنزويلي شافيز) إلى المطالبة بنقل مقر الأمم المتحدة خارج الولايات المتحدة. ويبدو أن النتيجة الملموسة الوحيدة التي خرجت بها قمة العالم؛ هي التصديق على القرار الأمريكي بإبقاء حال الأمم المتحدة على ما هو عليه، مع إدخال تعديلات شكلية تسمح للمنظمة الدولية للقيام فقط بما توكله لها الولايات المتحدة من وظائف متغيرة.

في سياق كهذا لم يكن غريباً أن تتمخض جهود الإصلاح الهائلة على مدى السنوات الخمس

وتفعيل دور هذه اللجنة. ومع ذلك فقد بدا واضحاً أن الأمين العام كان يعلم مسبقاً بوجود خط أمريكي أحمر هنا؛ لأن المعروف أن الولايات المتحدة ترفض وضع أي قوات دولية تحت أي قيادة غير أمريكية، حتى لو كانت لجنة أركان الحرب التابعة لمجلس الأمن نفسه. وللافتاف حول هذه القضية تم الاكتفاء باقتراح إنشاء "لجنة بناء السلام" كما سنشير.

أما فيما يتعلق بتوسيع وإصلاح مجلس الأمن؛ فلم يقدم الأمين العام أي مقترحات جديدة، واكتفى بمناشدة قمة العالم اختيار أي من النموذجين المطروحين في تقرير الفريق رفيع المستوى. ومن المعروف أن هذا الفريق كان -وكما سبقت الإشارة- قد اتفق على أن يكون إجمالي عدد المقاعد 24 مقعداً، توزع بالتساوي على القارات الأربع، بحيث يخص كل منها 6 مقاعد، لكنه لم يتفق على كيفية توزيعها، وطرح صيغتين أ و ب. الصيغة أ تتضمن إضافة 6 مقاعد دائمة جديدة إلى المقاعد الخمسة الحالية، وتوزع كالتالي: إفريقيا (2)، آسيا (2)، أوروبا (1)، الأمريكتان (1). أما المقاعد الثلاثة عشر المتبقية فهي مقاعد غير دائمة، توزع بنسبة: 4-3-2-4 بالتوالي. أما الصيغة ب فلا تتضمن مقاعد دائمة جديدة؛ حيث تظل المقاعد الدائمة حكراً على الخمس الحاليين، وإنما تتضمن 8 مقاعد شبه دائمة، مدتها 4 سنوات قابلة للتجديد، وتوزع بالتساوي على القارات الأربع (أي بواقع مقعدين لكل قارة)، إضافة إلى 11 مقعداً غير دائم توزع على القارات الأربع بنسب: 4-3-1-3 على التوالي.

ورغم تواضع ما ورد في نص الوثيقة المقترحة من جانب الأمين العام، إلا أن نجاح "قمة العالم" في تبنيها كما هي، والاتفاق على أي من الصيغتين المطروحتين لتوسيع مجلس الأمن؛ كان يمكن أن يشكل نقلة نوعية، أو على الأقل خطوة متقدمة على

لحفظ السلام، يتم اختيارهم من قائمة يجدها الأمين العام دورياً من الدول العشر الأكثر إسهاماً في عمليات حفظ السلام، بالإضافة إلى 7 أعضاء آخرين يختارهم الجمعية العامة للأمم المتحدة وفقاً لإجراءات تحددها هي. ويشترط عدم اختيار ذات الدولة إلا مرة واحدة، سواء بوصفها من الدول الدائمة في مجلس الأمن، من بين أكثر الدول إسهاماً بالمال أو بالأفراد. ويحق للدولة أو الدول المعنية بعملية بناء السلام في دولة أو في منطقة معينة، أو الدول المساهمة بالأموال أو بالأفراد في هذه العملية حضور الاجتماعات الخاصة بهذه العملية بوصفهم أعضاء، وتتخذ القرارات فيها بتوافق الأعضاء.

ثانياً- مجلس حقوق الإنسان:

وجاء إنشاؤه ثمرة للجهود الرامية لتحسين العمل، والتنسيق بين الآليات المتعددة التي أنشأتها الأمم المتحدة لفرض احترام وحماية حقوق الإنسان في العالم من ناحية، وللانتقادات الموجهة للجنة حقوق الإنسان التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، خاصة من جانب الولايات المتحدة الأمريكية من ناحية أخرى. ويفترض أن يحل هذا المجلس محل لجنة حقوق الإنسان بوصفه هيئة فرعية تابعة للجمعية العامة، وتناط به مسؤولية تعزيز الاحترام العالمي لحماية حقوق الإنسان دون تمييز، ومعالجة حالة انتهاك هذه الحقوق وتقديم توصيات بشأنها للجمعية العامة، والقيام بالأنشطة المختلفة المتعلقة بالتنقيب والدعاية والتدريب. وغيرها؛ للترويج لاحترام حقوق الإنسان، كما يتعين عليه أن يقوم باستعراض دولي لحالة احترام حقوق الإنسان في كل الدول الأعضاء، والعمل -من خلال الحوار والتعاون- على منع حدوث انتهاكات لهذه الحقوق. ويفترض في هذا المجلس أن يضطلع بكافة المسؤوليات التي كانت تتولاها كل من لجنة حقوق الإنسان،

عشر الماضية لتلد فأرين صغيرين في النهاية: مجلس حقوق الإنسان، و"لجنة بناء السلام".

أولاً- لجنة بناء السلام:

وتستمد هذه اللجنة منابعها الفكرية من بعض المفاهيم والمقترحات التي وردت في "خطة السلام" التي قدمها الدكتور بطرس غالي، وسبقت الإشارة إليها، لكنها أخذت مزروعة من سياقها. وقد حددت الجمعية العامة في العديد من قراراتها خاصة القرار 180، (الدورة 60)، كذلك قرارات مجلس الأمن (خاصة القرارين 1545 و 1546)؛ مهام واختصاصات وتشكيل هذه اللجنة. ويمكن القول إن المهمة الرئيسية لهذه اللجنة هي جمع كافة الأطراف المعنية ببناء السلام في دولة أو إقليم أو منطقة معينة في مرحلة ما بعد الصراع، والعمل على حشد وتعبئة كافة الموارد اللازمة لإعادة البناء الصراع مرة أخرى. ويدخل في مهام اللجنة (وهي لجنة تنظيمية دائمة مسئولة عن وضع نظامها الداخلي وتحديد أساليب عملها) تقديم التوصيات والمعلومات اللازمة؛ لتحسين كافة الجهود الراغبة في المساهمة في إعادة الإعمار.

وتتكون اللجنة التنظيمية لبناء السلام من عدد متغير من الأعضاء، على أن يكون من بينهم 7 أعضاء يختارهم مجلس الأمن (الخمس السداسون، بالإضافة إلى عضوين يمثلان الأعضاء المنتخبين)، و7 أعضاء يختارهم المجلس الاقتصادي والاجتماعي يراعي عند اختيارهم التوزيع الجغرافي العادل، و5 من كبار المساهمين في ميزانية وصناديق الأمم المتحدة المختلفة، يتم اختيارهم بواسطة قائمة من الدول العشر الأكثر إسهاماً في هذه الميزانيات والصناديق، و5 من كبار المساهمين بالأفراد العسكريين والشرطيين والمدنيين العاملين في بعثات الأمم المتحدة

والمفوضية العامة لحقوق الإنسان التابعتين للأمم المتحدة.

ويتألف المجلس من 47 دولة، تنتخبها الدول الأعضاء في الجمعية العامة للأمم المتحدة بالأغلبية من خلال الاقتراع السري المباشر، وبشكل فردي على أن يراعى التوزيع الجغرافي العادل. وقد تم الاتفاق على أن يكون هذا التوزيع على النحو التالي: 13 مقعداً لمجموعة الدول الإفريقية، و13 مقعداً لمجموعة الدول الآسيوية، و6 مقاعد لمجموعة دول أوروبا الشرقية، و8 مقاعد لمجموعة دول أمريكا اللاتينية ودول الكاريبي، و7 مقاعد لمجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى. ويكون الانتخاب لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة؛ حيث لا يجوز للدولة الواحدة الاستمرار في عضوية اللجنة لأكثر من ولايتين متتاليتين. ويتعين أن تراعى الجمعية العامة عند اختيارها مدى إسهام المرشحين في تعزيز وحماية حقوق الإنسان، وما قدموه ويقدمونه لهذه الحقوق من إسهامات تطوعية. ويجوز للجمعية أن تقرر بأغلبية ثلثي الأعضاء تعليق حقوق عضوية المجلس التي يتمتع بها أي من الأعضاء إذا ما ثبت ارتكابهم لانتهاكات جسيمة ومنهجية لحقوق الإنسان.

ولأن كلاً من لجنة بناء السلام ومجلس حقوق الإنسان بدأ عملهما بالكاد؛ فمن السابق لأوانه الحكم على ما إذا كان إنشاؤهما يمثل نقلة نوعية سواء في الجهود الرامية لبناء السلام بعد انتهاء الصراع، أو لتعزيز فرص فرض احترام حقوق الإنسان في العالم. غير أن كل الشواهد تشير إلى أن مجلس حقوق الإنسان لن يختلف كثيراً عن لجنة حقوق الإنسان التي حل محلها، وأن لجنة بناء السلام لن تصيف جديداً يذكر إلى صيغة مؤتمرات المساهمين التي كانت تدعو إليها الأمم المتحدة للمساهمة في جهود الإعمار.

رؤية ختامية:

الولايات المتحدة والأمم المتحدة: المشكلة

والحل

الولايات المتحدة الأمريكية ليست دولة عادية في مجتمع الدول؛ وإنما هي دولة فريدة في التاريخ الإنساني كله، ومن ثم فمن الطبيعي أن يكون لها دور يعكس هذا التفرد أو التميز في تاريخ وتطور العلاقات الدولية، وبالتالي في تاريخ وتطور التنظيم الدولي. ويدرك المختصون إدراكاً واعياً أنه ما كان يمكن للتنظيم العالمي أن ينشأ ويتطور على النحو الذي تم به من دون الولايات المتحدة. غير أن هذه الحقيقة لا تعني أبداً أن إسهام الولايات المتحدة في تنظيم مجتمع الدول كانت دائماً وبالضرورة مساهمة إيجابية، وإنما تعني فقط أن ثقل الولايات المتحدة في النظام الدولي - خاصة منذ مطلع القرن العشرين - جعلها تبدو على الدوام كأنها المشكلة والحل في آن واحد، وسواء كانت حاضرة ومشاركة رسمياً في التنظيم الدولي أو غائبة عنه؛ فابتعادها عن عصبية الأمم جعل التنظيم الدولي يبدو عاجزاً ومشلولاً، ومشاركتها النشطة في الأمم المتحدة حمل مخاطر تحويل التنظيم الدولي إلى أداة تستخدمه لإحكام هيمنتها على النظام الدولي.

كانت الولايات المتحدة - وهي دولة حديثة النشأة والتكوين في مجتمع الدول - قد اختارت لنفسها نهجاً في السياسة الخارجية، يجنبها الانغماس في شئون القارة الأوروبية، في مقابل أن تمتنع هذه الأخيرة عن التدخل في شئون الأمريكتين (مبدأ مونرو: 1823). وقد استطاعت أن تحافظ على هذا النهج الانعزالي لفترة طويلة، إلى أن وجدت نفسها - ولأسباب عديدة - مضطرة للمشاركة في الحرب العالمية الأولى التي انخرط فيها 33 دولة، و70 مليون مقاتل، وراح ضحيتها 10 ملايين قتيل و20

ما لبثت أن أفضت إلى حرب عالمية ثانية، وجدت نفسها مضطرة مرة أخرى للمشاركة فيها.

والواقع إنه عندما راح الرئيس الأمريكي روزفلت يهيم الرأي العام الداخلي -وقبل أن تقدم اليابان على ضرب ميناء بيرل هاربر في ديسمبر من عام 1940- للاستعداد للمشاركة في الحرب؛ كان يدرك تمام الإدراك أن عليه تمهيته في الوقت نفسه للقبول بمشاركة الولايات المتحدة في الترتيبات اللازمة لإدارة النظام الدولي في مرحلة ما بعد الحرب. لذلك لم يكن غريباً أن تشهد سنوات الحرب نشاطاً هائلاً، سواء من جانب المنظمات الأمريكية غير الحكومية، أو من جانب الإدارة الأمريكية، أو حتى من جانب الكونغرس الأمريكي. مجلسيه؛ لبحث ودراسة أنسب السبل لإقامة تنظيم عالمي جديد، يحل محل عصبة الأمم، يتلاقى ما وقعت فيه هذه الأخيرة من أخطاء، ويكون مقبولاً في الوقت نفسه من جانب الحزبين الرئيسيين في الولايات المتحدة، حتى لا يتكرر ما حدث في أعقاب الحرب العالمية الأولى. وقد أسفر هذا النشاط عن بلورة الأفكار الرئيسية التي صيغت في شكل مشروع للميثاق، تم التفاوض حوله مع كل من الاتحاد السوفيتي وبريطانيا أولاً قبل أن يطرح للنقاش في المؤتمر التأسيسي للمنظمة الدولية الجديدة. تجدر الإشارة إلى أن العالم كله كان حريصاً في الوقت نفسه على ضمان مشاركة الولايات المتحدة في هذه المنظمة، وقدم كل ما في وسعه من وسائل الإغراء والتشجيع لتحقيق هذا الهدف. من هذه الوسائل: الموافقة على انعقاد المؤتمر التأسيسي للأمم المتحدة في مدينة سان فرانسيسكو، وأن تصبح مدينة نيويورك مقراً دائماً لهذه المنظمة الجديدة. ولذلك لم يكن غريباً أن يوافق مجلس الشيوخ الأمريكي على ميثاق الأمم المتحدة بأغلبية ساحقة هذه المرة (98 صوتاً ضد صوتين)، وأن تصبح الولايات المتحدة هي أول

مليون جريح، ونجم عنها خسائر مادية بلغت 208 مليارات دولار. وكان اندلاع هذه الحرب الطاحنة والمدمرة مناسبة وحافزاً لتشكيل عدد ضخم من الهيئات والمنظمات واللجان غير الحكومية، التي أخذت على عاتقها التفكير في دراسة الوسائل الكفيلة بمنع الحرب مستقبلاً، كان من بينها "عصبة دعم السلام" **The League to Enforce Peace** التي تأسست عام 1915، وأصبح الرئيس الأمريكي الأسبق وليام تافت أحد زعمائها البارزين، وأصبح الرئيس الأمريكي ويدرو ويلسون نفسه أحد المتحمسين لمبادئها وأهدافها.

في هذا السياق لم يكن غريباً أن يلعب الرئيس الأمريكي ويلسون، والذي شارك بنفسه في مؤتمر الصلح الذي عقد في فرساي في نهاية الحرب، دوراً رئيسياً لدفع المؤتمر نحو تبني فكرة إقامة تنظيم سياسي عالمي، يستهدف حل المشكلات الدولية بالطرق السلمية، والحيولة دون نشوب حرب عالمية جديدة، من خلال نظام مؤسسي للأمن الجماعي والضمانات المتبادلة. كما لم يكن غريباً أن يقع اختيار المؤتمر على الرئيس الأمريكي ويلسون بالذات، ليتولى بنفسه رئاسة اللجنة الخاصة التي شكلها لصياغة المشروع النهائي للمنظمة المقترحة، والتي استقر الرأي على تسميتها "عصبة الأمم". غير أن الرأي العام الأمريكي لم يكن ناضجاً أو مستعداً بعد لتقبل خطوة بدت وكأنها تشكل قطيعة مع تقاليد انعزالية راسخة. ولأن الكونغرس الأمريكي كان أحد المعائل الرئيسية لهذه التقاليد؛ فقد رفض التصديق على معاهدة الصلح؛ مما حال دون أن تصبح الولايات المتحدة عضواً في أول منظمة سياسية دولية كان الرئيس الأمريكي نفسه هو أكبر الداعين لها والمشاركين في وضع دستورها!. وهكذا عادت الولايات المتحدة لتمارس سياستها الانعزالية التقليدية تاركة المنظمة الدولية الوليدة تمها لصراعات أوروبية

بنسبة تجاوزت 40% في البداية، قبل أن يتم تحديد حد أقصى لنسبة مساهمة أي دولة منفردة (25%)؛ وهو ما مكن الولايات المتحدة من ممارسة نفوذ وتأثير فريد لم يكن بوسع أي دولة أخرى أن تمارسه داخل الأمم المتحدة. وهكذا راحت الولايات المتحدة تمارس دورها الجديد في السياسة العالمية كقوة عظمى، في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية وهي مطمئنة إلى أن الأمم المتحدة لا يمكن إلا أن تكون سندا لسياستها الخارجية. وظل الحال على هذا المنوال لسنوات طويلة حتى بعد انقسام حلفاء الحرب العالمية الثانية إلى معسكرين متصارعين واندلاع الحرب الباردة بينهما.

وقد تمتعت الولايات المتحدة بوضع مريح جدا داخل الأمم المتحدة خلال معظم فترات الحرب الباردة، حيث كان بوسعها ليس فقط أن تحمي نفسها (بواسطة الفيتو) من إي محاولة لانتهاز عمل جماعي قسري ضدها داخل مجلس الأمن، ولكن أيضا من تمرير أي قرار تريده داخل الجمعية العامة. ويمكن القول أن الأمم المتحدة شكلت بالنسبة للولايات المتحدة إضافة مهمة للعمل الدبلوماسي الثمر والمفيد جدا، ولم تمثل، حتى نهاية الستينيات على الأقل، أي عائق أو تشكل عبء حقيقي. ولذلك لم تكن الولايات المتحدة بحاجة لاستخدام الفيتو خلال هذه المرحلة، بينما أسرف الاتحاد السوفيتي في استخدامه ل يبدو وكأنه القوة المعزولة دوليا والمعركة لنشاط ودور الأمم المتحدة. فخلال السنوات العشرين الأولى من نشأة الأمم المتحدة لم تستخدم الولايات المتحدة الفيتو على الإطلاق بينما استخدمه الاتحاد السوفيتي في الفترة نفسها أكثر من مائة مرة (101 مرة على وجه التحديد). وقد استطاعت الولايات المتحدة، بالاعتماد على قواها وقدراتها الذاتية ومكانتها داخل الأمم المتحدة، أو بالاستفادة من أخطاء الآخرين؛ أن تحقق كل ما

دولة تودع وثائق تصديقها لدى هذه المنظمة الدولية. ورغم الأهمية الاستثنائية التي حظي بها الوجود الأمريكي لأول مرة داخل التنظيم الدولي العالمي، إلا أن الولايات المتحدة لم تكن في نهاية المطاف سوى واحدة من ثلاث دول كبرى متحالفة ومنتصرة في الحرب العالمية الثانية، قام على أكتافها نظام الأمن الجماعي الذي شكل العمود الفقري للأمم المتحدة.

كانت الولايات المتحدة تتوجس خيفة من المشاركة -ولأول مرة في تاريخها- في منظمة دولية مسئولة عن حفظ السلم والأمن في العالم، غير أن تلك المشاركة أتاحت لها فرصة فريدة لتحقيق عدة مزايا استراتيجية كبرى: منير دائم مقيم على أرضها تستطيع أن تتعرف من خلاله على مجمل ودقائق الشؤون الدولية، وشبكة اتصالات وقنوات دبلوماسية مفتوحة -بأقل التكلفة- مع الأغلبية الساحقة من دول العالم، في وقت كانت فيه هذه الدولة الكبرى حديثة العهد والقليلة الخبرة بالشؤون الدولية هيمى نفسها وتتطلع لتولي مسئوليات عالمية كبرى. على صعيد آخر لم يكن بوسع المنظمة الدولية الوليدة أن تقيد إرادة الولايات المتحدة أو تعرقل خططها في شيء، وذلك لعوامل تعود إلى طبيعة وبنية الأمم المتحدة نفسها، من ناحية، وما تملكه الولايات المتحدة من أدوات للضغط والتأثير على سياسات وبرامج هذه المنظمة من ناحية أخرى. فمجلس الأمن (وهو الفرع الوحيد الذي يملك صلاحية وسلطة إصدار القرار الملزم) لا يستطيع أن يتخذ قراراً ضد رغبتها؛ لأن بوسعها استخدام حق الفيتو للحيلولة دون صدور هذا القرار. والجمعية العامة كانت عند نشأة الأمم المتحدة تتشكل من دول حليفة في معظمها؛ مما مكنها من التمتع بأغلبية مريحة مضمونة (أتوماتيكية) في داخلها. يضاف إلى ذلك أن الولايات المتحدة، وبسبب ثقلها الاقتصادي الضخم كانت تسهم وحدها في الميزانية العادية للأمم المتحدة

بالخطاب الأهمي الجديد الذي كانت تعكسه القرارات الصادرة عن الجمعية العامة، والذي بدأ يركز على ضرورة إقامة "نظام عالمي جديد" في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحتى الإعلامية. وجاءت القشة التي قصمت ظهر البعير كما يقولون، حين تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة القرار 3379، الذي اعتبر الصهيونية لوثاً من ألوان العنصرية، وكان ذلك بداية لحملة أمريكية وعالمية منظمة بالغة العنف ضد الأمم المتحدة والمنظمات المتخصصة المرتبطة بها، ووصلت هذه الحملة ذروتها بوصول تيار المحافظين الجدد بقيادة ريجان إلى السلطة. وقد شهدت هذه المرحلة محاولات متعددة لتكسير العظام، تمثلت في انسحاب الولايات المتحدة لفترات قصيرة أو طويلة من عدد من المنظمات المتخصصة (منظمة العدل الدولية، ثم منظمة اليونسكو)، والامتناع عن سداد حصصها المالية كاملة في المنظمات التي لا ترضى عنها. غير أن الأمر لم يصل إلى حد الانسحاب من الأمم المتحدة نفسها، فقد أثبتت التطورات السياسية أنه ما زال للأمم المتحدة دور مفيد تلعبه من وجهة النظر الأمريكية، خاصة بعد الغزو السوفييتي لأفغانستان. فقد كان بالإمكان الحصول على قرارات بأغلبية ساحقة من الجمعية العامة تدين الغزو السوفييتي وتشكل غطاء مشروعاً لسياسة دعم المقاومة المسلحة للاحتلال السوفييتي لأفغانستان.

لقد بدت عزلة الولايات المتحدة داخل الأمم المتحدة خلال النصف الثاني من مرحلة الحرب الباردة واضحة حلية، ليس فقط داخل الجمعية العامة -حيث كانت الولايات المتحدة تصوت في معظم الأحوال مع الأقلية- ولكن أيضاً داخل مجلس الأمن؛ حيث بدأت الولايات المتحدة -مضطرة ولأول مرة- في استخدام الفيتو، ثم راحت تسرف في استخدامه لتتقلب الآية، وتصبح الولايات المتحدة وليس الاتحاد

تريده من الأمم المتحدة خلال معظم هذه المرحلة. ففي بداية الخمسينيات تمكنت -اعتماداً على أخطاء ارتكبتها الاتحاد السوفييتي الذي كان يقاطع جلسات مجلس الأمن أثناء اندلاع الأزمة الكورية- أن تحصل على تفويض من مجلس الأمن يمكنها من قيادة الحرب ضد كوريا الجنوبية، كما استطاعت منع الصين الشعبية من ممارسة أي دور داخل الأمم المتحدة حتى بداية السبعينيات، وأفسحت المجال أمام حكومة تايوان لشغل مقعد الصين في الأمم المتحدة، بما في ذلك مقعدها الدائم في مجلس الأمن!. وحين تمرت فرنسا وبريطانيا على زعامتها وشتتا من وراء ظهرها عدواناً عسكرياً على مصر عام 1956، بالتعاون مع إسرائيل، ودون تشاور معها، وسنحت لها الفرصة لوراثة نفوذها في منطقة الشرق الأوسط؛ وجدت الولايات المتحدة في الأمم المتحدة ساحة مناسبة لتمرير ودعم سياستها، حيث استخدمت الجمعية العامة وقرار الاتحاد من أجل السلام لوقف العدوان على مصر، وتشكيل قوات طوارئ دولية تشرف على انسحاب المعتدين.

ثم ما لبثت الرياح أن جاءت بما لا تشتهي السفن الأمريكية؛ فبعد حصول العديد من المستعمرات على استقلالها، وانضمامها إلى الأمم المتحدة، وتشكيلها لحركة دولية جديدة هي حركة عدم الانحياز؛ بدأت تتغير تدريجياً خريطة القوى لسياسية في النظام الدولي، وراحت تعكس نفسها على خريطة وموازن القوى داخل الجمعية العامة للأمم المتحدة؛ فقد أصبحت دول العالم الثالث تشكل الأغلبية العددية المطلقة داخل الجمعية العامة، وحدث تحالف موضوعي بينها وبين دول الكتلة الشرقية حول قضايا عديدة مثل: تصفية الاستعمار، ورفض القواعد العسكرية الأجنبية، ومقاومة الأحلاف العسكرية وقضايا التنمية وغيرها. وبالتدرج بدأت الولايات المتحدة تضيق ذرعاً

ضعفه الشديد وأزمته الخائفة، وليس العكس. وهذا هو ما كشفت عنه الأزمة الكويتية. ثم وبعد انتهاء حرب "تحرير الكويت" لم تظهر القوى الكبرى - خاصة الولايات المتحدة- أي حماس لإصلاح هيكل ومؤسسات الأمم المتحدة الموروثة عن الحرب الباردة، وظلت هذه الهياكل -وخاصة ما يتصل منها بنظام الأمن الجماعي- كما كانت عليه دون أي تغيير، ودون أي محاولة جادة لإحياء ما تجمد منها. فقد ظلت "لجنة أركان الحرب" التابعة لمجلس الأمن حبراً على ورق، ولم تدخل المادة 43 الخاصة بإنشاء جيش دولي حيز التنفيذ.. إلخ. ومع ذلك فقد حدث تغير جوهري في أسلوب إدارة الأمم المتحدة للأزمات الدولية، نتيجة للتغير الذي حدث في موازين القوة في النظام الدولي بعد انهيار الاتحاد السوفييتي، وأصبح تفعيل دور الأمم المتحدة أو تمهيشها مرتبط بوجود أو انتفاء المصلحة الأمريكية وحدها. وقد لوحظ أن درجة انخراط الأمم المتحدة في الأزمات الدولية زاد زيادة كبيرة جداً وغير مسبوقه خلال السنوات الخمس التي أعقبت الحرب الباردة، قبل أن تعود للتراجع بسرعة بعد ذلك. فخلال هذه الفترة القصيرة وحدها قامت الأمم المتحدة بعدد من العمليات يكاد يوازي ما سبق لها أن قامت به من عمليات في تاريخها كله. وبعد أن كانت نفقات عمليات حفظ السلام لا تتجاوز مبلغ 800 مليون دولار قبل نهاية الحرب الباردة، فإنها وصلت إلى أربعة بلايين دولار في عام 1993. لكن الفشل الذي واجهه هذه العمليات وخاصة في الصومال وفي يوغوسلافيا؛ أدى إلى تقلص نشاط الأمم المتحدة مرة أخرى حجماً ونوعاً في هذا المجال. وتراجعت نفقات حفظ السلام إلى 13 بليون دولار عام 1996، ثم إلى حوالي 900 مليون دولار عام 1998؛ أي إلى المستوى الذي كانت

السوفييتي هو الأكثر استخداماً للفتو على الإطلاق داخل مجلس الأمن، وبالتالي تبدو وكأنها أصبحت العقبة الرئيسية أمام أعمال الشرعية الدولية. وتشير الأرقام إلى أن الولايات المتحدة استخدمت الفتو 12 مرة، خلال الفترة من 1966 إلى 1975 (مقابل 7 مرات للاتحاد السوفييتي خلال الفترة نفسها)، واستخدمته 34 مرة خلال الفترة من 1976 إلى 1985 (مقابل 6 مرات للاتحاد السوفييتي خلال الفترة نفسها). وبذلك يكون معدل استخدام الولايات المتحدة للفتو قد زاد بنحو 46 ضعفاً خلال النصف الثاني من مرحلة الحرب الباردة، مقارنة بالنصف الأول الذي لم تستخدم فيه الفتو على الإطلاق، وأصبح يمثل أكثر من ثلاثة أضعاف معدل استخدام الاتحاد السوفييتي له.

بوصول جورباتشوف إلى السلطة في الاتحاد السوفييتي عام 1985، وبدء إصلاحاته السياسية والاقتصادية، من خلال سياسة المكاشفة والبيروسترويكا؛ دخل النظام الدولي مرحلة جديدة كانت في الواقع مرحلة انتقالية. وساعدت هذه الإصلاحات في البداية على إحداث تقارب أمريكي سوفييتي غير مسبوق انعكس إيجاباً على الأمم ودورها، خاصة فيما يتعلق بقدرتها على إيجاد تسويات سلمية للمنازعات الدولية. فقد شهدت الفترة من 1986 إلى 1990 نشاطاً ملحوظاً للتوصل إلى تسويات لعدد كبير من الأزمات مثل: الأزمة الأفغانية، والحرب العراقية الإيرانية، والأزمة الكمبودية، وأزمات الجنوب الإفريقي.. إلخ. ويبدو أن الاتحاد السوفييتي كان يراهن خلال هذه الفترة على قيادة ثنائية لنظام دولي، تلعب فيه الأمم المتحدة دور المخرج المنفذ لما يتم الاتفاق عليه من سيناريوهات مع الولايات المتحدة. غير أنه تبين فيما بعد أن التسويات التي تمت خلال هذه الفترة جاءت نتيجة لتغيير موقف الاتحاد السوفييتي منها، بسبب

بعمليات جديدة، أو التأخر في الاستجابة للمواقف الطارئة؛ مما تسبب أحيانا في كوارث رهيبية. والمثال الواضح على ذلك ما حدث في رواندا؛ حيث لم تتمكن الأمم المتحدة من أداء دورها على الوجه الأكمل، وهو ما تسبب في مذابح وعمليات إبادة جماعية راح ضحيتها ما يقرب من مليون شخص.

في هذا السياق يتضح أن الأمم المتحدة تعرضت أولاً لأزمة ثقة، وفقدت مصداقيتها حتى عندما كانت في ذروة نشاطها إبان الفترة القصيرة التي أعقبت انتهاء الحرب الباردة مباشرة، وذلك بسبب الانتقائية، واعتماد معايير مزدوجة في تعاملها مع الأزمات الدولية. وكان تحدي منظمة الوحدة الإفريقية لمجلس الأمن بسبب موقفه من أزمة لوكربي؛ أحد النماذج البارزة على التآكل التدريجي لهيبة الأمم المتحدة. وبعد فقدان الثقة والمصداقية عادت الأزمة المالية من جديد لتهدد الأمم المتحدة بخطر العجز والشلل الكامل، وبدأت تحجم عن القيام بأي عمليات نوعية لحفظ السلام تحت دعوى خفض النفقات، التي ما برحت الولايات المتحدة تصر عليها. غير أن الأمر لم يقتصر على محاولة هميش دور الأمم المتحدة من خلال الضغط المادي والحرمان من الموارد المالية؛ فقد وصلت الاستهانة بالأمم المتحدة حدًا جعل حلف شمال الأطلسي يقرر استخدام القوة العسكرية ضد يوغوسلافيا، دون أن يكلف نفسه عناء السعي للحصول على إذن أو تصريح بذلك من مجلس الأمن، وكان ذلك هو البداية العملية لانكشاف موقع ومكانة الأمم المتحدة الحقيقية في عصر الهيمنة الأمريكية المنفردة.

منذ ذلك الحين والولايات المتحدة تمارس سياسة منظمة، تستهدف احتواء الأمم المتحدة، وتطويعها بما يتناسب مع الطموح الأمريكي في الانفراد بقيادة النظام الدولي. ومع ذلك يوجد فرق واضح بين أسلوب الديمقراطيين والجمهوريين في

عليه تقريبًا قبل نهاية الحرب الباردة قبل أن تعاود الارتفاع تدريجيًا مرة أخرى.

وعلى الرغم من وجود أسباب كثيرة تفسر فشل العديد من عمليات حفظ السلام التي قامت بها الأمم المتحدة في النصف الثاني من التسعينيات، ثم تراجع هذه العمليات كليًا بعد ذلك؛ إلا أن مسئولية الولايات المتحدة عن هذا الوضع تعتبر هي الأهم والأخطر؛ وذلك للأسباب التالية:

1 - الرفض التام للأفكار الرامية إلى تشكيل قوات دولية دائمة، تكون تحت تصرف مجلس الأمن، سواء في إطار نص المادة 43 من الميثاق، أو في إطار المقترحات التي تقدم بها السكرتير العام للأمم المتحدة، وضمنها "خطة السلام" التي أعدها بناء على طلب من مجلس الأمن.

2 - الإصرار على عدم وضع أي قوات أمريكية مشاركة في عمليات حفظ السلام تحت قيادة الأمم المتحدة، وعلى أن تتم هذه المشاركة إما تحت قيادة أمريكية مستقلة، أو في إطار عملية منفصلة تمهد لعملية الأمم المتحدة؛ مما عقد من عمليات الإعداد والتنسيق.

3 - عدم الاستعداد لتحمل أي خسائر بشرية في الميدان، والمساورة بالفرار عند أول احتكاك (وهو ما حدث في الصومال مثلاً) وتسبب في إنهاء مهمة الأمم المتحدة هناك).

4 - عدم الوفاء بالتزاماتها المالية تجاه الأمم المتحدة. وقد بلغت جملة المتأخرات المالية للولايات المتحدة تجاه الأمم المتحدة عند نهاية الحرب الباردة 17 بليون دولار؛ أي أكثر من ثلثي إجمالي مديونية الدول الأعضاء. من هذه المبالغ حوالي 700 مليون دولار تخص الميزانية العادية، وحوالي بليون دولار تخص ميزانية قوات حفظ السلام. ويعتبر إصرار الولايات المتحدة على عدم الوفاء بالتزامات هو المسئول الرئيسي عن إحجام الأمم المتحدة عن القيام

الأمريكية التي يسيطر عليه المحافظون الجدد، وتجمع بينهما سمات مشتركة أولها: الاحتقار الشديد لكل ما تمت للمؤسسات الدولية بصفة، وخاصة تلك التي لا تهيمن عليها الولايات المتحدة، والنظر إلى أنشطتها بعين الشك والريبة وكأنها أنشطة هدامة ومناهضة بطبيعتها للسياسة الأمريكية. وثانيها: تأييدهما المطلق وغير المشروط لإسرائيل. ومن المعروف أن بولتون كان عضواً نشطاً في إدارة المجلس الاستشاري للمعهد اليهودي لشئون الأمن القومي، كما أن بعض أفراد عائلة ولفوتز (من بينهم شقيقته) يقيمون في إسرائيل. وثالثها: إيماهما المطلق بحق الولايات المتحدة الذي لا ينازع في الهيمنة على العالم، وبأن هذه الهيمنة ليست لصالح الولايات المتحدة وحدها، ولكن لصالح شعوب الأرض قاطبة، بل وضرورة من ضرورات تحقيق السلم والأمن الدوليين. ومن المعروف أن كليهما لعب دوراً بارزاً في بلورة وصياغة التقرير الشهير المعروف باسم "مشروع القرن الأمريكي الجديد"، الصادر عام 1997، والذي أصبح بمثابة الدليل المرشد للإدارة الأمريكية الحالية، سياسياً وأيديولوجياً.

لم يكن ولفوتز هو الشخص الأنسب - حتى بالمعايير الأمريكية النمطية - لقيادة مؤسسة مالية دولية في حجم البنك الدولي، وذلك لأسباب موضوعية بحتة. فلم يكن لهذا الرجل علاقة في أي يوم من الأيام بأوساط المال أو الاقتصاد أو الإدارة؛ فخلقيته العلمية والأكاديمية المباشرة تتصل بحقل آخر (وهو حقل العلوم السياسية). ومن المعروف أنه حصل على درجة الدكتوراه في العلوم السياسية من جامعة شيكاغو، وقام بتدريس العلوم السياسية والعلاقات الدولية في جامعتي ييل وجونز هوبكنز، وهما من أشهر الجامعات الأمريكية. غير أن ولفوتز لم يشتهر كأكاديمي أو كباحث متميز في أي من هذين المجالين، ولكنه اشتهر كمنظر أيديولوجي لفكر

إدارة النظام الدولي بصفة عامة، وفي التعامل مع الأمم المتحدة بصفة خاصة، بعد انتهاء الحرب الباردة. فقد ساعد وصول كليتون إلى السلطة على تبني مفهوم للقيادة لا يقوم على فرض وجهة النظر الأمريكية. إلا عند الضرورة القصوى، ويفسخ مجالاً للتشاور خاصة مع الشركاء الأوروبيين. غير أن عودة المحافظين الجدد للسلطة بقيادة بوش أدت - خصوصاً في ضوء أحداث سبتمبر - إلى اعتماد مفهوم الهيمنة المنفردة بديلاً لمفهوم القيادة، ودون أي اعتبار للقانون الدولي أو للشرعية الدولية. وحين أصرت الإدارة الأمريكية على شن حرب جديدة على العراق دون مبرر قانوني واضح؛ لم تتحمل هذه الإدارة أن يهددها أحد باستخدام الفيتو، ولم تتردد في شن الحرب رغم أنف مجلس الأمن، فقد أصبحت هذه الإدارة الأمريكية تتعامل مع المؤسسات الدولية وعلى رأسها الأمم المتحدة باعتبارها عقبة تعوق تنفيذ مخططاتها. ولأن الولايات المتحدة لا تستطيع - وربما لا ترغب أيضاً - في إزالة هذه العقبة كلية؛ فلم يكن هناك بد من العمل على إعادة تشكيلها بالعصا والجزرة لتصبح أداة طيعة تماماً في يدها.

في هذا السياق لم يكن غريباً أن يتخذ الرئيس جورج دبليو بوش مؤخراً قرارين أفصحاً في الواقع عن تطور جديد في سياسة الإدارة الأمريكية تجاه المؤسسات الدولية عموماً، وتجاه منظومة الأمم المتحدة على وجه الخصوص. القرار الأول كان ترشيح جون بولتون (نائب وزير الخارجية لشئون الرقابة على التسلح والأمن الدولي) لشغل منصب المندوب الدائم للولايات المتحدة لدى الأمم المتحدة، خلفاً لنجروبونتي الذي أصبح مسئولاً عن مجمل أجهزة الأمن الأمريكية. أما القرار الثاني فكان ترشيح بول ولفوتز النائب الأول لوزير الدفاع، لرئاسة البنك الدولي خلفاً لولفنسون. وينتمي الاثنان (بولتون وولفوتز) إلى جناح الصقور في الإدارة

فشله إلى هذا الحد أن يقود مؤسسة في حجم وخطورة البنك الدولي؟

اختيار بوش لولفووتر يعود -في تقديري- إلى أسباب أيديولوجية وليست فنية. فهذا الرجل يؤمن إيماناً عميقاً بأن القرن الحالي يجب أن يكون قرناً للهيمنة الأمريكية المطلقة على العالم، وهو على استعداد لاستخدام كل الوسائل (الأخلاقية منها وغير الأخلاقية) لتحقيق هذا الهدف، وقد نسب إليه قوله في تعريف معنى القيادة: أن "القيادة شيء يختلف عن القدرة على تقديم النصيح أو اتخاذ المواقف الاستعراضية.. فهي تعني أولاً وقبل كل شيء "القدرة على حماية الأصدقاء ورعايتهم، ومعاقبة الأعداء وردعهم، ودفع كل من يرفض تقديم العون للندم يوماً ما على فعلته النكراء"!، وفي تقديري أن ولفووتر جاء وفي نيته تحويل البنك الدولي (وهو إحدى وكالات الأمم المتحدة المتخصصة) إلى بنك أمريكي يقدم القروض بسخاء لأصدقاء أمريكا ويمنعها عن أعدائها، ويخيف كل من تسول له نفسه عدم الانصياع للطلبات الأمريكية بأنه سيعرض على أصابعه ندماً لأنه تجرأ يوماً على أن يقول لا لسيد العالم الجديد⁽¹¹⁾.

وقد تبدو الصورة التي نرسمها لولفووتر -على هذا النحو- بشعة بالنسبة للبعض، غير أن هؤلاء سرعان ما يكتشفون أنها أقرب إلى صورة الملاك الطاهر أو الحمل الوديع، إذا ما وضعت إلى جانب صورة جون بولتون سفير أمريكا الجديد لدى الأمم المتحدة، والذي ستراه خلال السنوات القادمة في مقعد رئيس مجلس الأمن. فهذا الرجل -والذي درس القانون في جامعة ييل أيضاً، وأصبح واحداً من كبار المحامين محلل الحرام ويجرم الحلال- لو أن أبواب المناصب الرسمية الرفيعة لم تكن قد فتحت أمامه من خلال وصول المحافظين الجدد إلى السلطة؛ فلربما كان قد أصبح زعيماً لإحدى عصابات المافيا أو غسيل

الحافظين الجدد، وكناشط سياسي مؤيد لإسرائيل وللمنشقين الإيرانيين والعراقيين، وأصبح من أشد المطالبين بإسقاط النظامين العراقي والإيراني، وهو ما رشحه لشغل مناصب سياسية رفيعة في وزارتي الخارجية والدفاع منذ وصول اليمين الأمريكي المحافظ بقيادة ريغان إلى السلطة.

صحيح أن شغل ولفووتر لهذه المناصب أكسبه خبرات إدارية حيث بلغ مجموع السنوات التي قضاها كموظف عمومي ما يقرب من ثلاثين عاماً، غير أن هذه الخبرة ظلت محدودة؛ وذلك لسبب بسيط وهو أن المواقع التي شغلها كانت في معظم الأحوال بحثة وفكرية أكثر منها إدارية أو تنظيمية. وقد ثبت بالدليل القاطع من الناحية العملية أن أفكاره وأحكامه وتقديراته ذات الصلة بوضع السياسات ورسم الخطط قادت إلى كوارث. فقد كان من أشد المروجين لمقولة إن صدام حسين يمتلك من أسلحة الدمار الشامل ما يكفي لتهديد العالم بأسره، ولم يكن مجرد واحد من مهندسي الحرب على العراق، ولكنه كان من أكثرهم حماساً وتقليلاً للعواقب. فقد أكد مراراً وتكراراً على أن الولايات المتحدة لن تحتاج إلا إلى أقل من عشرة آلاف جندي للسيطرة على الأوضاع في العراق عقب إسقاط صدام، وقدرة التكلفة الإجمالية للحرب وإعادة الإعمار معاً بين 65 و95 بليون دولار. غير أن ما نراه الآن على أرض الواقع يكذب كل هذه التقديرات تماماً؛ فقد ثبت عدم وجود أسلحة دمار شامل في العراق، ويبلغ عدد الجنود الذين يحاربون هناك الآن وبعد أكثر من سنتين من إسقاط نظام صدام حسين 170000 مقاتل، علاوة على 30000 آخرين في كل من الكويت وقطر، وهي أعداد قابلة للزيادة وليس للانخفاض. أما التكلفة الإجمالية فتتراوح بين 250 و350 بليون في متوسط التقديرات. فكيف يستطيع شخص ثبت

إن من يفكر على هذا النحو لا بد وأن يضر في قرارة نفسه أشد أنواع الازدراء للتنظيم العالمي، وبالتالي لا يستغرب منه اعتبار الأمم المتحدة مجرد شيء تافه لا قيمة له، ولا يقدم أو يؤخر. وقد نسب إلى جون بولتون قوله: "لو أن سكرتارية الأمم المتحدة فقدت عشر طوابق من مبناها في نيويورك فلن يتغير شيء في هذا الكون. غير أن ذلك لا يمنعه من تقدير أهمية وقيمة المؤسسات متعددة الأطراف التي تحتل فيها الولايات المتحدة موقعاً قيادياً، ويؤمن بالعمل الجماعي المتعدد الأطراف حين يقوم على تحالف الراغبين coalition of the willing, شريطة أن يكون هذا التحالف بقيادة الولايات المتحدة بالطبع.

تجدر الإشارة إلى أن هذا الرجل، والذي ساهم في تأسيس منظمة أمريكية غير حكومية تسمى "الرابطة الفيدرالية The Federalist Society" لا يمكن أي احترام للمجتمع المدني الدولي. فأهم ما أنجزته هذه الرابطة هو مشروع NGOWATCH، والذي استهدف تتبع ومراقبة المنظمات الدولية غير الحكومية التي يعتقد أنها تمارس أنشطة مناهضة للسياسة الأمريكية أو معادية لها. فما الذي يمكن أن نتوقع من رجل كهذا حين يجلس في مقعد أمريكا الدائم في مجلس الأمن؟ وفي تقديري أن بوش أتى بهذا الرجل لتأديب الأمم المتحدة، وإشهار العصا في وجه كل من تسول له نفسه التذكير بالقانون الدولي. فهذا الرجل يعتقد مؤمناً أنه لا مكان في الأمم المتحدة إلا للقانون الأمريكي الذي هو قانون الأمم المتحدة، وبالتالي فهو القانون الوحيد الملزم والمتحضر، وبالطبع فهو القانون الوحيد الملزم والواجب الاحترام، وأي خروج عليه لا بد وأن يستتبعه توقيع الجزاء ليس فقط من جانب المؤسسات الأمريكية، ولكن أيضاً وعلى وجه الخصوص من جانب مجلس الأمن نفسه، والذي سيصبح أداة قمع في يد كونداليزا رايس حتى نهاية عام 2008.

الأموال؛ فقد بنى شهرته على كيفية التحايل على القوانين المنظمة للحملات الانتخابية، وعثر فيها على ثغرات كثيرة مكنته من مساعدة كثيرين على استخدام الأموال غير المشروعة في دعم الحملات الانتخابية لعتاة الجمهوريين من المحافظين الجدد. ثم استخدامها بعد ذلك كرأس حربة "لتنظيف" وزارة العدل من سطوة الليبراليين الأمريكيين! فجون بولتون لا يعد مجرد واحد من كبار الشخصيات الأمريكية المعادية للمؤسسات الدولية المتعددة الأطراف، ولكنه يعد كذلك من أشدها احتقاراً للقانون الدولي ونفوراً منه. فقد نشرت له صحيفة وول ستريت جورنال عام 1997 مقالاً يؤكد فيه على أن المعاهدات لا تعد قانوناً إلا في الحدود اللازمة للاستخدام المحلي في الولايات المتحدة. أما على الصعيد الدولي فهي عملياً - ليست سوى تعبير عن ترتيبات سياسية، وبالتالي لا يمكن النظر - في تقديره - للمعاهدات الدولية التي توقعها الولايات المتحدة كقوانين ملزمة واجبة الاحترام، ولكن كضرورة سياسية لا ضرر من التحلل منها مع تغير الظروف. ولذلك لم يكن غريباً أن يلقي جون بولتون بكل ثقله لدفع الولايات المتحدة إما للتحلل من اتفاقيات دولية صدقت عليها ومن التزامات دولية أبرمتها، أو للتراجع عن التصديق على اتفاقيات وقعتها، أو للعزوف عن المشاركة أصلاً في بلورة اتفاقات دولية يحتاجها المجتمع الدولي لتنظيم وضبط العلاقات بين وحداته. ومن المعروف أن جون بولتون كان من أبرز المعارضين لتوقيع الولايات المتحدة على اتفاقية روما الخاصة بإنشاء محكمة الجنايات الدولية، وسخر ممن ساهموا في صياغتها إلى حد اهتمامهم بالرومانسية البلهاء؛ فهو ينظر إلى هذه الاتفاقية على أنها Product of fuzzy-minded romanticism، وتعكس - في تقديره - تفكيراً ليس ساذجاً فقط وإنما خطراً أيضاً!

وحيث يحتل أمثال بولتون مقعد الرئاسة في مجلس الأمن، ويصبح ولفووتر رئيساً للبنك الدولي؛ لا بد أن ندرك فعلاً أن القرن الأمريكي الجديد لم يعد مجرد مشروع؛ وإنما تحول إلى برنامج يجري الآن تنفيذه على أرض الواقع أمام أعيننا.

ملحق (1)

المنطقة الإقليمية	عدد الدول	المقاعد الدائمة (المستمرة)	المقاعد الدائمة الجديدة المقترحة	المقاعد الجديدة المقترحة لمدة سنتين (غير القابلة للتجديد)	المجموع
أفريقيا	53	0	2	4	6
آسيا ومنطقة المحيط الهادئ	56	1	2	3	6
أوروبا	47	3	1	2	6
الأمريكتان	35	1	1	4	6
بمجموع النموذج ألف	191	5	6	13	24

ملحق (2)

المنطقة الإقليمية	عدد الدول	المقاعد الدائمة (المستمرة)	المقاعد المقترحة القابلة للتجديد التي مدتها 4 سنوات	المقاعد الجديدة لمدة سنتين (غير القابلة للتجديد)	المجموع
أفريقيا	53	صفر	2	4	6
آسيا ومنطقة المحيط الهادئ	56	1	2	3	6
أوروبا	47	3	2	1	6
الأمريكتان	35	1	2	3	6
بمجموع النموذج باء	191	5	8	11	24

مراجع:

1- حسن نافعة، إصلاح الأمم المتحدة يبدأ بإصلاح الولايات المتحدة، وجهات نظر، نوفمبر 2005.

المتحدة، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، 1995.

4- صلاح الدين عامر، "دور محكمة العدل الدولية في ضوء المتغيرات العالمية، في حسن نافعة (محرر): الأمم المتحدة في ظل التحولات الجارية في النظام الدولي، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، 1994 ص 180-198.

5- نبيل العربي، تطوير الأمم المتحدة: آفاق المستقبل"، في: حسن نافعة

الهوامش:

(1) تراجع النص الأولي: بطرس غالي، خطة للسلام، تقرير الأمين العام، 17 يونيو 1992.

(2) راجع النص الأصلي في: بطرس غالي، خطة للتنمية، تقرير الأمين العام، 5 مايو 1994.

2- حسن نافعة، نظرة على المؤسسات الدولية في القرن العشرين: صعود والهبوط التنظيم الدولي الحكومي، وجهات نظر، العدد 12، يناير 2000.

3- حسن نافعة، إصلاح الأمم (محرر)، الأمم المتحدة في ظل التحولات الجارية في النظام الدولي، المصدر السابق، ص 269-287.

6- بطرس غالي: ملحق لخطة السلام: ورقة مقدمة من الأمين العام بمناسبة الاحتفال بالذكرى السنوية الخمسين لإنشاء الأمم المتحدة (3 يناير 1995)، ملحق السياسة الدولية، إبريل 1995.

(3) خضعت كل من: خطة السلام وخطة التنمية لعدد من التنقيحات، ونشر النص النهائي في مجلدين منفصلين عام 1995.

(4) لمزيد من التفاصيل حول جهود إصلاح الأمم المتحدة السابقة على عام 1995 في كافة المجالات، انظر: حسن نافعة، إصلاح الأمم المتحدة، مركز البحوث والدراسات السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، القاهرة، 1995.

- (5) تحديد الأمم المتحدة: برنامج للإصلاح, تقرير الأمين العام , 23 سبتمبر 1997 (الوثيقة A/51/950).
- (6) تقرير الأمين العام, 9 سبتمبر 2002 (الوثيقة A/57/387).
- (7) في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع, تقرير الأمين العام, إدارة شؤون الإعلام, الأمم المتحدة, 2005.
- (8) الاستثمار في الأمم المتحدة: من أجل منظمة أقوى على الصعيد العالمي, 7 مارس 2006. (الوثيقة A/60/692).
- (9) راجع النص الكامل في: عالم أكثر أمناً: مسؤوليتنا المشتركة, تقرير الفريق الرفيع المستوى المعني بالتهديدات والتحديات والتغيير, الأمم المتحدة, إدارة شؤون الإعلام, 2004.
- (10) كوفي أنان, في جو من الحرية أفسح: صوب تحقيق التنمية والأمن وحقوق الإنسان للجميع, تقرير الأمين العام, إدارة شؤون الإعلام, الأمم المتحدة, 2005, مرجع سبق ذكره.
- (11) لمزيد من التفاصيل راجع: حسن نافععة, إصلاح الأمم المتحدة يبدأ بإصلاح الولايات المتحدة, الكتب وجهات نظر, عدد أكتوبر 2005.