خيارات ومناهج في دراسة المنظمات الدولية

إيان هيرد

ترجمة: أ. محمد الصديق بوحريص

باحث بقسم العلوم السياسية، جامعة باتنة

المقالة الأصلية بالإنجليزية:

Ian Hurd, "Choices and Methods in the Study of International Organizations", Journal of International Organization Studies, 2011. [7-22]

تتسم المنظمات الدولية بالتنوع والتعقد، وترابط أبعادها الاجتماعية، القانونية، والسياسية وتنازعها أحيانا. وهي الحالة التي تنسحب أيضا على حقل دراستها وتسمح بالتنوع داخله. إن هذه الورقة تعرض دليلا مرشدا لدراسة المنظمات الدولية بالتركيز على مجالين للنقاش، أولهما بخصوص طبيعة المنظمات الدولية. أما المجال الثاني فيتعلق بالمناهج الأنسب لدراستها. وبالنسبة للسؤال الأول، سنقوم بفحص ثلاثة خيارات، الأول أن المنظمات الدولية يمكن أن تكون فواعل بذاتها؛ والثاني أنها أدوات في يد فواعل أخرى، والثالث أنها تمثل منتديات لالتقاء الدول بعضها ببعض. أما السؤال الثاني فيتعلق بالمنهجية، وسنقوم في هذه الورقة بفحص ثلاثة مقاربات، التعاقدية (Contractualism)، وتحليل النظم (Regime Analysis) والبنائية (Constructivism). ومن خلال التركيز على هذين السؤالين، تطمح هذه الورقة إلى تقديم ثلاثة إسهامات: أولا–إيضاح نقاط القوة والضعف في كل مسألة؛ وثانيا– إظهار أن المسألتين الأنطولوجية والمنهجية منفصلتان،و أنهما ليستا في حالة تنافس بينهما؛ وثالثا– وأخيرا، تقدم مرافعة لصالح مقاربة متعددة المناهج في دراسة المنظمات الدولية.

تعد المنظمات الدولية كيانات متنوعة ومعقدة، وذات أبعاد اجتماعية وقانونية وسياسية مترابطة ومتنازعة أيضا. وهي تختلف فيما بينها اختلافا واسعا من حيث السلطة الإسمية، والبنية الداخلية، والهدف السياسي. وهذا التعقد يسمح بالمقابل بالتنوع داخل حقل دراستها، أين تعرض المقاربات المتضاربة فيه نقاط تركيز متباينة، وأدوات تحليل مختلفة، لتصل بالتالي إلى تأويلات مختلفة

عن سلطة المنظمات الدولية وآثارها. وتقدم هذه الورقة دليلا للدراسة الأكاديمية للمنظمات الدولية، من خلال تركيزها على موضعين للنقاش؛ الأول، عن نوع الكيانات الذي تجسده المنظمات الدولية (أو طبيعتها الأنطولوجية). والثاني عن المناهج الملائمة لدراستها.

إن اهتمامنا هنا ينحصر في المنظمات الدولية الحكومية العالمية مثل منظمة التجارة العالمية، صندوق النقد الدولي، والأمم المتحدة. وتتقاسم هذه المنظمات –بالرغم من الإختلافات القائمة بينها– ثلاث ميزات أساسية تقود بدورها إلى مفارقة أساسية مشتركة بينها. فجميع هذه المنظمات، أسست من قبل الدول من خلال معاهدة دولية صريحة؛ تتشكل عضويتها من الدول؛ ولديها شخصية مستقلة بوجودها، حيث أنها تتواجد كفواعل قانونية ذات استقلالية عن أعضائها. وهذه الميزات تعني أن المنظمات عالقة في مفارقة خارجية طالما أن سلطاتها ووجودها مشتق من وجود وسلطة نفس تلك الفواعل (أي الدول)، التي يُفترَض أن تضبطها، وتحكمها أو تؤثر عليها. إن وجود المنظمات الدولية في الواقع يثير العديد من التساؤلات المفاهيمية حول طبيعة السياسة الدولية، وقدرة القواعد الدولية على إجبار الدول السيدة، أو التعايش معها. تعرض الإختيارت المنهجية والأنطولوجية التي تبرزها هذه الورقة محاولات للتعامل هذه الصعوبات بغرض دراسة طبيعة هذه المنظمات وآثارها.

إن هذا التعقّد المفاهيمي يدفع نحو مجموعتين من الخيارات التبسيطية التي يجد باحثو المنظمات الدولية أنفسهم أمامها. تتعلق المجموعة الأولى بمسألة ماهية المنظمات الدولية؛ أي التساؤل بخصوص أنطولوجية المنظمات الدولية، وهو ما يقود إلى نقاش ثلاثي الجوانب : أولا أن المنظمات الدولية يمكن أن تكون فواعل بذاتها (أو لذاتها)، وثانيا أنها يمكن أن تكون أدوات في أيدي فواعل أخرى (الدول أساسا)، وثالثا يمكنها أن تكون أمكنة لحدوث لقاءات فيما بين الدول. إن هذه الأدوار أو الوظائف الثلاثة (فواعل؛ موارد؛ منتديات) ليست في حالة تنافر فيما بينها، لكنها يمكن أن تتنافس على تشكيل كل من العدسات التفسيرية للباحثين أو الإستراتيجيات السياسية للدول. أحد الأمثلة على ذلك أن الولايات المتحدة كانت تريد من المحكمة الجنائية الدولية عند تأسيسها أن تكون موردا في يد مجلس الأمن الأممي وأجهزة أخرى، أي أقل من فاعل ذي سلطة تحقيق وادعاء مستقلة، في حين أن غالبية الدول كانت تلح على أن تكون المحكمة فاعلا يمتلك قدرة فعلية على تحريك الدعاوى بمبادرتها الخاصة.

من جهة ثانية، يوفر هذا المقال مدخلا إلى النقاشات حول المنهجية المناسبة لدراسة المنظمات الدولية. وبشأن هذه المسألة، سنبيّن أن تنوع وتعقد المنظمات الدولية يقود إلى فئة خاصة من المقاربات في دراستها، وكيف تنتج هذه المقاربات بدورها تأويلات متنافسة لسلطة، سلوك، وتأثير المنظمات الدولية. فتقدم الورقة إذا مدخلا إلى النقاشات واللغة الخاصة التي تدور حول الدراسة الأكاديمية للمنظمات الدولية، وتبذل في سبيل ذلك معالجة عميقة لثلاثة مقاربات تتمثل في التعاقدية؛ تحليل النظم؛ والبنائية. وهذه المقاربات هي الأكثر تداولا بمظاهر متنوعة، وترتبط بشكل طبيعي بثلاثة مواقف أنطولوجية مختلفة: فالتعاقدية تتجه لتكون للنظر إلى المنظمات على أنها منتديات، بينما تميل مقاربة تحليل النظام إلى النظر إليها كفاعل؛ أما البنائية فتنظر إليها كمورد. وهذه ارتباطات طبيعية، وليست ضرورات مفاهيمية، حيث نرى في النهاية أنّها ارتباطات ينبغي كبحها أحيانا.

يرمي تقديم هذه المادة لتحقيق ثلاثة أهداف. أولا؛ توضيح ما تنطوي عليه كل مقاربة، ومواطن الإختلاف والإرتباط مع غيرها من المقاربات. مع ما يتبع تحديد كنه كل مقاربة وما يقع خارجها من نقاش حول قيمتها وحسناتها النسبية. وثانيا؛ أن التعرف على هذه الإختلافات يتيح رؤية كيف تقدم كل مقاربة عدسة رؤية خاصة تجاه المنظمات الدولية، أو تطرح أسئلة مختلفة عنها. إذ أن بعضا من جوانب الأثر السياسي لهذه المنظمات لا تظهر إلا من خلال عدسات رؤية بعينها، كما أن كل مقاربة تلائم نوعا معينا من المسائل والمشكلات. في الأخير وكنتيجة، ندعو إلى التكامل بدل التنافس بين هذه المقاربات. فقد تقدم تأويلاتها متنافسة عن الحالات المختلفة ، لكن المقاربات في حد ذاتها ليست كذلك. إننا قد نخاطر فعلا بإهمال جوانب مهمة من الحياة القانونية والسياسية لهذه المنظمات إذا ما أصررنا على تبني مقاربة واحدة فقط على حساب البقية.

ثلاث رؤى حول الأنطولوجيا: فاعل؛ منتدى؛ مورد

تُظهِر المنظمات الدولية الحكومية مجموعة من الخصائص، كما يمكن النظر إليها عبر عدة زوايا. ففي وضعيات مختلفة تبرز عليها إما صفات الفاعل؛ أو المنتدى، أو المورد، كما يمكن أن تبرز عليها بعض التوليفات من هذه الصفات دفعة واحدة. ويرجع ذلك إلى أن كلا منها كيان معنوي قادر على التصرف باسمه الخاص؛ كما أن كلا منها هو أيضا موضع لقيام فواعل أخرى (الدول في الغالب، ولكن فواعل أخرى ممكنة) بالنقاش، والجدال واتخاذ القرار؛ وأخيرا أن كلا منها هو نوع

من الموارد، أو مجموعة موارد يمكن للدول، أو فواعل أخرى استخدامها في متابعة أجنداتها السياسية.

يمكن أن نرجع الإختلاف في الرأي حول الحوكمة العالمية بين السياسيين والأكاديميين في جزءه الأعظم إلى اختلاف الرؤى حول ملاءمة أي من هذه المقاربات لكل ظرف، أو حالة. هذا المبحث سيناقش هذه الرؤى كلا على حدة، قبل التوجه نحو بحث مسألة المقارنة والمزاوجة بينها.

المنظمات الدولية كفواعل:

تكون المنظمات الدولية أحيانا في موقف الفواعل في السيّاسة العالمية. فالقانون الدولي يضعها ككيانات مستقلة ومنفصلة عن الدول التي أنشأتها، وكمؤسِّسة وأعضاء لهذه المنظمات في نفس الوقت. لكن التعبير العملي عن هذه الإستقلالية يختلف بشدة بين المنظمات، فهي ذات شخصية معنوية، تماما مثل الشركات في القانون التجاري الداخلي. وقد تم دعم ذلك بشكل ملموس في رأي محكمة العدل الدولية بخصوص قضية التعويضات عن الأضرار، لكن تلك القضية في الواقع لم تكن سوى تأكيد لما كان قائما كعرف وكممارسة لعهد طويل قبل ذلك، ومفاده أن المنظمات الدولية تتمتع باستقلالية قانونية عن الدول المؤسسة لها. وهذا يعني أن لها شخصية قانونية، تمنحها حقوقا وتوجب عليها التزامات كما تعطيها أهلية التقاضي أمام العدالة. قد تدون بعض جوانب هذه الإستقلالية بشكل صريح في المعاهدات التي أنشئت بموجبها، بينما تبقى جوانب أخرى ضمنية ومسكوتا عنها. فالمعاهدات المنشئة للمنظمات الدولية المعاصرة تتضمن عادة بندا أو عبارة شبيهة بالمادة 4 (1) من القانون الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، والتي تصرح بمايلي: "سوف يكون للمحكمة شخصية قانونية دولية". إن مثل هذا التصريح يجعل من المحكمة هيئة مستقلة منفصلة عن الدول المنشئة لها من جهة، وعن الأفراد المشكلين لطواقمها من جهة ثانية. ومع ذلك، وحتى بدون تصريح مماثل، فإن جزء من الغاية من تشكيل منظمة دولية ما يكمن بالضبط في منحها استقلالية عن أية دولة عضو داخلها، وبذلك فالتصرف باسم المنظمة الدولية يعد مكوّنا أساسيّا لوظيفتها وغايتها، وبالتأكيد لوجودها.

يتطلب وضع الفاعل إضافة إلى قدرة معينة على الفعل، نوعا من الإعتراف الإجتماعي. ويعني هذا بالنسبة للمنظمات الدولية أنه ينبغي على المجتمع الدولي أن يعترف بها كفواعل، وأن يكون لقراراتها بعض الأثر على ذلك المجتمع. وينبغي على القانونيين الدوليين النظر إلى تلك الشخصية

على أنها نتاج البناء القانوني للمنظمة من خلال المعاهدة المنشئة لها، بينما يحتمل أن يرى علماء السياسة وعلماء الإجتماع فيها نتاجا لعملية مأسسة إجتماعية. إن معضلة التنظيم الدولي كممارسة ضمن السياسة العالمية تكمن في أن هذه الفواعل في حد ذاتها مكونة من وحدات مستقلة بدورها، وهو ما يجعل من المنظمات الدولية دائما مجموع فواعل، بدل أن تكون فاعلا موحدا. وعندما تتصرف المنظمات الدولية كوكالات تتخذ شكل الفواعل الموحدة تماما مثل الحكومات الوطنية، حيث أن هذه الأخيرة مكونة أيضا من أفراد وجماعات لكنها تتمتع باعتراف واسع – إلى حد ما– داخل حلبة السياسة العالمية بأنها فواعل موحدة. بهذا الصدد اقترح "ألكسندر واندت" Alexander Wendt اختبارا واحدا لشخصنة فاعل مركب، يتمثل هذا الإختبار فيما إذا كان هذا الفاعل قادرا على القيام بالأشياء التي تعجز الأطراف الموكلة لها بنفسها. وباستخدام هذا المعيار وجد هناك دليل قوي على أن المنظمات الدولية تمتلك بالفعل المقدرة على التصرف المستقل، رغم التفاوت الملاحظ بين المنظمات في تلك المقدرة، كما ظهر أنها لا تمارس بدقة الكثير من السلطات الممنوحة لها في مواثيقها التأسيسية.

إن تأثير المنظمات الدولية كفواعل يصبح باديا للعيان في العالم الواقعي كلما قامت منظمة دولية ما بإحداث تغييرات مباشرة في الساحة السياسية لصالح الدول. فعندما قامت مثلا المحكمة الجنائية الدولية بإصدار أمر بالتوقيف في حق رئيس السودان، انجر عن ذلك بالفعل أثر فوري في العلاقات الدولية. فالدول اعتبرت تصرف المحكمة على أنه إجراء ذو عواقب على السياسة العالمية، واستجابت بالتالي تبعا لذلك سواء بالموافقة على القرار، أو الوقوف موقف المعارض له. في حالات أخرى قامت بعض الدول بالتعهد بتنفيذ أمر التوقيف بمجرد نزول الرئيس على أراضيها، في حين أصر البعض منها على تجاهله. وكان لأمر التوقيف أثر دراماتيكي على الوضع الشخصي للرئيس السوداني، لأنه –فجأة وبشكل غير مسبوق– وجد حريته مهددة بشكل خطير. يمكن اعتبار كل هذه التحولات دليلا على قدرة المحكمة على التصرف كفاعل في السياسة العالمية. وكون آثار ذلك التصرف من قبل المحكمة لم تجر جميعا في نفس إتجاه رغبتها، فهذا لا يعني افتقاد المنظمة للسلطة؛ بل يشير بالأحرى إلى السمة المعقدة لتلك السلطة. وبالمثل، فإن قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة الذي ساوى بين الصهيونية والعنصرية قد كان له أثر فعلي على السياسة العالمية، وهو ما يؤكد مكانة الجمعية العامة كفاعل: لقد كان ذلك سببا في إثارة الجدل وتشكل طيف المواقف التي تتراوح بين الدفاع عن القرار وبين استنكاره ونبذه. هذه المواقف لم

تكن للتشكل لولا أن الدول تبدي إيمانا بأن ما تصرح به الجمعية العامة هي تحركات مؤثرة، من طرف فاعل دولي مهم، سواء اتفقت مع تلك التصريحات أو عارضتها.

المنظمات الدولية كمنتديات:

إن المنظمات الدولية تحتل حيزا في الزمان والمكان أيضا، ويظهر ذلك من خلال وجودها كبنايات مادية، ومؤتمرات، أو مواعيد للإجتماعات. فجزء من فائدتها يتمثل في كونها مكانا لإجراء الإجتماعات التي تناقش فيها الدول المصالح والمسائل ذات الإهتمام المشترك. فاللاعبون داخل هذه النقاشات هم الدول الأعضاء أنفسهم، وربما لن يكون للمنظمة بالفعل أي دور آخر غير كونها بؤرة تركيز، أو موضع مادي مزود بطاقم للدعم. وهذا إسهام مهم في القانون والسيّاسة الدوليين، لكنه مختلف كثيرا عن دور الفاعل المفصل سلفا. وتعبّر المنظمات الدولية، من خلال لعبها دور المنتدى أو المحفل، عن استمرارية لممارسة أوروبية سادت خلال القرن التاسع عشر، تتمثل في عقد مؤتمرات مابين حكوماتها مخصصة لمعالجة قضية منفردة. وقد كان لها الفضل أن أفرزت مثلا إتفاقيات جنيف الأولى. بعد سنة 1945، وداخل منظومة الأمم لمتحدة، جرت عملية مأسسة واسعة لهذه الممارسة من خلال رعايتها لمؤتمرات كبرى مثل مؤتمر Rio حول البيئة والتنمية (1993)، ومؤتمر Vienna حول حقوق الإنسان سنة 1993، أو مؤتمرات (1975, Beijing) (1995, Mexico City) من بين مؤتمرات أخرى حول وضع النساء. إن قيمة الأمم المتحدة تظهر في مثل هذه الحالات من خلال خبرتها في تقديم الإسناد اللوجيستي لمثل تلك الإجتماعات الواسعة، حتى لو لم تكن حاضرة كمشارك رسمي فيها. إن هذه المؤتمرات تبرز وظيفة المنظمة الدولية "كمنتدى" في صورتها الأكثر وضوحا.

يمكن القول بأن وظيفة المنتدى هي الوظيفة الأكثر قاعدية للمنظمات الدّولية، وهي أكثر ما يعكس بشكل مباشر التعاقد مابين الدولي في قلب المنظمات مابين الحكومية الرسمية. وبعض المنظمات بالكاد تتجاوز هذا الدور لتمارس وظائف أكثر تعقيدا مثل دور الفاعل أو المورد. فاللّجنة الدولية لصيد الحيتان مثلا، تواجه وضعا أقرب إلى الانسداد، بسبب انشطار أعضائها إلى كتلتين، وضآلة فرص التوفيق بينهما بخصوص مسألة الصيد التجاري. فكل ما يمكن أن تفعله المنظمة، وكل الطرق التي يمكن أن تُستخدَم المنظمة من خلالها معلقة على صراع بين دول تريد حرية قتل الحيتان من جهة، والدول الأخرى التي تريد فرض حضر ذلك على الجميع من جهة

مقابلة. والنتيجة هي فرصة ضئيلة للمنظمة للاشتغال كفاعل قائم بذاته. ولكنها ربما تبقى موردا رمزيا مفيدا يستخدم في السياسات الداخلية للدول الأعضاء فيها.

تتضمن أغلب المنظمات الدولية هيئة عامة، وتكون جميع الدول الأعضاء ممثلة فيها، والغرض من مثل هذه الهيئة هو السماح بإجراء المداولات العامة بخصوص مواضيع عمل المنظمة. وتعد محكمة العدل الدولية استثناء لافتا بهذا الخصوص. فبالإضافة إلى افتقادها لهذا الجهاز العام يبدو أنه التفويض الممنوح لها يسير عكس جهاز للتداول المفتوح (الأحكام القضائية). مقابل ذلك، تمتلك محكمة الجنايات الدولية جمعية للدول الأعضاء فيها، وبالمثل تمتلك منظمة التجارة العالمية مجلسا عاما، أما منظمة العمل الدولية فلديها جهاز مؤتمر العمل الدولي. إن إجراءات النقاش تتسم داخل هذه الأجهزة بالشمول والإنفتاح نسبيا بما يتيح لجميع الدول الأعضاء الفرصة للمشاركة. وكنتيجة لذلك، تميل لتكون ذات سلطات تنفيذية قليلة، أو معايير إجماع عالية لاتخاذ القرار، أو كلاهما. وتناسب الجمعية العامة للأمم المتحدة الفئة الأولى– يمكن أن تتخذ توصيات لكنها تحوز سلطات محدودة في اتخاذ القرارات الملزمة قانونيا. أما منظمة التجارة العالمية فتناسب الفئة الثانية– إذ يمكن لجهاز فص المنازعات اتخاذ قرارات مهمة مثل نقض قرارات لجان فض المنازعات، ولكن فقط من خلال إجماع جميع الأعضاء (أو على الأقل عدم إبداء أي عضو نية نقص القرار).

يمكن أن يكون للوظيفة التداولية لهذه المجالس أثر قوي على مستوى شرعية المنظمة الدولية وقراراتها. وهي مفيدة أيضا في تسهيل المفاوضات الجانبية بين الأعضاء. فالدافع الأصلي الذي كان وراء خلق جمعية عامة للأمم المتحدة هو الحصول على مكان يمكن للدول غير ذات القوة الكبرى من التعبير عن آرائها، لكن اجتماعاتها السنوية في نيويورك أصبحت تتضمن الخطابات الرسمية للحكومات، وعددا كبيرا غير محصى من الإجتماعات الجانبية غير الرسمية التي سهّلها تواجد العديد من الدبلوماسيين والقادة في نفس المدينة وفي نفس الوقت. فتكون تكاليف الصفقات بالنسبة للدبلوماسية منخفضة، وتحققت بذلك فائدة رغم أن الخطابات الرسمية لا تنتج في الغالب أية مفاوضات دبلوماسية حقيقية.

المنظمات الدولية كموارد:

أخيرا تعتبر المنظمات الدولية موارد سياسية للدول في سياق متابعتها لأهدافها الداخلية والدولية معا. فالدول توظف التصريحات والقرارات ومخرجات أخرى للمنظمات الدولية لدعم مواقفها الشخصية، كما تتضمن العديد من النزاعات الدولية تأويلات مختصمة لهذه المواد. إن الدول تتصارع حول ما ينبغي على المنظمات الدولية قوله وفعله، والصراع حول تلك الأفعال والتصريحات الصادرة عن المنظمات الدولية بالتالي، صراع ذو معنى في ساحة السياسة العالمية. وعلى سبيل المثال، يتواصل النقاش إذا ماكان قرار مجلس الأمن 242 يطلب فعلا من إسرائيل الإنسحاب الفوري من الأراضي الفلسطينية التي استولت عليها في حرب 1967، كما يبدو على ظاهر النّص، أم مجرد إلزامها بالتفاوض على الإنسحاب إلى حدود معينة في المستقبل. تسمح التأويلات المتعارضة للأطراف بالإبقاء على المجلس في صف الداعم لوجهة نظرها واعتبار الطرف الآخر ناقضا لالتزاماته. وتستخدم الأطراف القرار كأداة سياسية في متابعة أهدافها. وبهذه الطريقة يكون الكثير من مخرجات المنظمات الدولية مهما بالنسبة للدول. وكل كلام عكس هذا النحو فمن المرجح ألا يكون له أي أثر إطلاقا.

تبذل الدول قسطا لا بأس به من الجهد في متابعة، ونشر، ومقاومة الموارد داخل وحول المنظمات الدولية، وهي ممارسة توضح وتدعم قوة المنظمات الدولية. فأهمية هذه الموارد دليل على وجود جمهور مهتم بمخرجات المنظمات الدولية، ويساعد على تأسيس فكرة أنها ليست مجرد كلام بخس الثمن. علاوة على ذلك، وحينما تكون المنظمة قادرة على التحكم بمن يستخدم الرموز والمخرجات، فهي تستطيع الحصول على تنازلات من الدول مقابل حق استخدام الدول للمنظمة. فعلى سبيل المثال يتحكم مجلس الأمن بـ"عمليات حفظ السلام الأممية" وكأنها علامة تجارية مسجلة، فعندما يسمح المجلس للدول بنعت العمليات العسكرية بأنها مهمات حفظ سلام، فهو يطلب منها بالمقابل الإمتثال للمعايير التي يضعها. كما يمكن للمنظمات الدولية أن تقوي من شأنها حين تتمكن من التصرف كحارسة لرموزها القيّمة.

وبشكل أعم، فالمنظمات الدولية لديها قدرة محدودة على التحكم في كيفية استخدام الدول لأسمائها وقراراتها ومخرجاتها كموارد، والتي يمكن أن تتراوح بسهولة بين الإستخدامات المشروعة وغير المشروعة. فمثلا تلوم الدول أحيانا صندوق النقد الدولي على إجباره إيّاها على القيام بتغييرات غير مدعومة من قبل مواطنيها في السياسة، رغم أن الصندوق يعتقد أنه لا يمتلك تلك السلطة على المقترضين لإجبارهم على فعل أي شيء. وتقوم الدول في معرض هذا الإدعاء

باستخدام الصندوق لخدمة أغراض سياسية داخلية، وبطريقة قد تغضبه كثيرا. إن قيمة الرمز بالنسبة لهذه الأغراض ترتبط في الواقع بشكل واهن بالسلطات أو المطالب الحقيقية للصندوق. وذلك قد يتيح للحكومة أن تجد المنفعة السياسية في استخدام الصندوق ككبش فداء، حتى إن كانت الحكومة ستقوم بنفس التغييرات حتى في غياب الصندوق. وعلى المثل من ذلك، تسعى الدول غالبا إلى رفع خصوماتها إلى أسماع محكمة العدل الدولية حتى لو كان لديها شكوك بخصوص احترام الطرف الآخر للنتيجة الصادرة عنها. ويمكن أن يكون عدم الإلتزام هذا من قبل الطرف الخصم موردا في حد ذاته لصالح الدول. ففي حالات مثل هذه تحصّل الدول على أدوات ونقاط لم تكن لتحصّلها في غياب المنظمات الدولية. إن هذا الآثار ينبغي أن يأخذ بالحسبان حين نقوم بتقييم تأثير المنظمات الدولية في السياسة العالمية.

إن النظر إلى المنظمات الدولية على أنها موارد بدلا من النظر إليها كحلول للمشاكل يساعد توضيح حدود قوتها وفائدتها. فالمنظمات الدولية يمكن أن تمارس تأثيرا معتبرا عندما تكون الظروف مواتية، كما أنها يمكن أن تهمش بعيدا أيضا حين تسعى الفواعل القوية إلى إبقائها خارج اللعبة، أو عندما لا يرى أحد فائدة من إدخالها. ومثال ذلك، أن أمين عام منظمة الأمم المتحدة كان قد حضّر في بداية الثمانينيات حلّا دبلوماسيا لمشكلة التنازع على الحكم في كمبوديا، لكنّه والمنظمة الأممية ككل أبقيا خارج العملية التي قادتها دول قليلة قوية من مجموعة الآسيان (ASEAN)، والتي رفضت التفاوض مع الحكومة الفيتنامية التي كانت تسيطر على كمبوديا. ولم تتح الفرصة لتطبيق خطة الأمين العام إلا بعد أن حدوث التغيرات الجيوسياسية في منطقة الآسيان في أواخر الثمانينيات وكان ذلك عبر إتفاق باريس للسلام سنة 1991. لقد كان الفشل الظاهر للأمم المتحدة في التعامل مع المشكلة الكمبودية في الواقع نتيجة لإلحاح دول قوية على عدم إستخدام المنظمة كأداة في هذه القضية. وتعد النظرة إلى المنظمات على أنها أداة، بمثابة ترياق مضاد للإفتراض العام –لكن المضلل– بأنه توجد دائما من حيث المبدأ استجابة من قبل المنظمات الدولية لكل مشكلة دبلوماسية أو أزمة إنسانية. فمن دارفور، إلى زلزال هاييتي، إلى مذابح رواندا؛ يظهر أن إمكانية إسهام المنظمات الدولية في حل المشاكل الدولية محدد ومحدود، في جزء منه، بالمنفعة التي تراها الدول من وراء استخدامها متابعة لتلك الغايات.

إن الجوانب الثلاثة فاعل؛ منتدى؛ وأداة تتواجد في حالة توتر داخل المنظمات الدولية. وكل واحدة منها على حدة تقدم في الواقع سردا (narrative) غير مكتمل عن منظمة ما. وعليه،

ينبغي أن توضع السرديات الثلاث موضع الإعتبار حتى لو تعذر التوليف بينها كلية. فالنظر إلى المنظمات الدولية عبر منظور واحد فحسب يقود إلى نظرة جزئية غير مفيدة عن طبيعتها وقوتها، وهو ما يسهل بالتالي انتقادها والتخلي عنها. فالنظر إليها حصريا من خلال خصائصها كمنتديات يقود إلى الخطا الذي وقع فيه جون بولتون John Bolton حين اعتبر أن الأمم المتحدة "غير موجودة"، وهو يقصد أن ما هو كائن ليس سوى تجميع لدول مستقلة تختار أن تلتقي من حين لآخر في غرف مبنى الأمم المتحدة، وربما تضيف تسمية الأمم المتحدة لمساعيها المشتركة –أي منتدى حصريا–. وهذه نظرة اختزالية متطرفة للسياسية والقانون الدوليين. وهي تدعي أن أي أمر منجز من خلال أو من طرف الأمم المتحدة يمكن إختزاله تحليليا إلى سلوك الدول المنفردة، دون أن يحصل أي فقدان للمعنى. وهي تنفي إمكانية وجود شخصنية مستقلة للمنظمات الدولية، ولإمكانية تبوئها وضعيات؛ أو تصرفها بشكل مستقل عن أعضائها. وهو موقف يصعب دعمه طالما يطلب منا أن ننكر أي فرق عملي بين الدول حين تتصرف بشكل منفرد، وبين تصرفها عبر الأمم المتحدة. إن العالم الواقعي للعلاقات الدولية مليء بالأمثلة عن ردود الأفعال المختلفة للدول مقابل ما تفعله الدول من جهة، وما تفعله المنظمات الدولية من جهة ثانية. لنستحضر مثلا الجهود الأمريكية لتحصيل موافقة مجلس الأمن على غزوها للعراق في سنة 2003. حينها كان جون بولتون في وزارة الخارجية الأمريكية، وكان أساس تلك الجهود هو أن المجلس يمكن أن يوفر شرعنة جماعية للغزو، وهو ما يمكن أن يغير من ردود أفعال الدول تجاهه. إن هذه الإستراتيجية الأمريكية تفترض أن جمهور الدول سوف ينظر إلى هذا الغزو بشكل شرعي أكثر مما لو رفض مجس الأمن ذلك، أو أن تقوم بتجميع ذلك الدعم دولة بدولة من خلال الجهود ثنائية الأطراف. فإذا كان هنالك إختلاف في النظرة إلى الفعل تبعا لما إذا كان هذا الفعل مدعوما من طرف تجمع لدول منفردة أو من خلال المجلس، فإن النظرة الإختزالية خاطئة بالضرورة. فذلك الإختلاف في النظرة يمثل الإسهام المستقل لمجلس الأمن في السياسة العالمية، فضلا عن دوره كمنتدى أو مجرد مكان للإجتماع.

كما أنه يصعب أيضا دعم النظرة المتمركزة حول الفاعل تجاه أغلب المنظمات الدولية. فاستقلال أقوى المنظمات الدولية مشروط دائما بتظافر قوى إجتماعية خارجة عن سيطرتها. وعلى سبيل المثال، يمتلك مجلس الأمن السلطة للتدخل في السياسة العالمية بأية طريقة يراها مناسبة للرد على ما يراه تهديدا للسلم والأمن الدوليين، ويشتغل بمفرده كلية بدون أي إشراف

خارجي من قبل أية مؤسسة أخرى. ومع ذلك تبقى قدرة المجلس على التصرف في مجال الأمن الدولي مرهونة بالمساهمات الطوعية من موارد عسكرية للدول المنفردة. فإذا كانت خصائص الفاعل في العلاقات الدولية منصوصا عليها قانونيا في ميثاق المنظمة، فإنها مقيدة بشدة من الناحية العملية من قبل الدول الأعضاء فيها.

وتعد من كل استقلالية المنظمات الدولية وحدودها، مواضيع مركزية في بعض النسخ من مقاربة التفويض في ميدان دراسة المنظمات الدولية، والمقاربة تقترح إمكانية فهم المنظمات الدولية على أساس عقد التفويض الذي يمنحها السلطة من قبل الدول. وبمجرد أن تُمَكّن المنظمة من هذه السلطة المفوضة، يمكن لها أن تحظى باستقلالية معتبرة في استخدام سلطاتها كما تشاء،كما قد تشكل تحديا أمام قدرة الدول الأعضاء على بسط السيطرة عليها. سيكون من الخطأ المبالغة أو التقليل من قيمة استقلال المنظمات الدولية على حد سواء، وعلى طول هذا الطيف ينبغي أن تستند جميع الإدعاءات بخصوص إستقلالية المنظمات الدولية إلى دراسة ميدانية لمنظمة دولية بعينها. فلا توجد إجابات عامة للأسئلة حول توزيع القوة والسلطة بين الدول وبين المنظمات الدولية.

وتتعايش هذه الصور الثلاث عن المنظمات الدولية مع بعضها البعض بنسب وتمظهرات مختلفة في كل منظمة دولية على حدة. فالجمعية العامة للأمم المتحدة مثلا، تتخذ صورة المنتدى أكثر بالمقارنة مع محكمة العدل الدولية، أو المحكمة الجنائية الدولية، كما أن عدة منظمات تقنية مثل إتحاد البريد العالمي تعد أقل نفعا كموارد بالمقارنة مع المنظمات ذات المظهر السياسي القوي مثل مجلس أمن الأمم المتحدة. وبالرغم من هذه الإختلافات تبقى هذه الجوانب الثلاثة حاضرة بشكل راسخ في جميع المنظمات الدولية، كما هو الشأن في جميع التنظيمات المعقدة في المجتمع. ويكمن التحدي أمام الباحث في مجال المنظمات الدولية في إدراك كيفية توليف هذه الجوانب، وتحديد مواضع التركيز الأحسن لمتابعة المشكلة قيد البحث. فعندما سعى مايكل بارنيت Michael Barnett لفهم لماذا تخلت الأمم المتحدة عن رواندا إبان مذبحة 1994 فقد نظر إلى مواقف الدول القوية في مناقشات مجلس الأمن الدولي (نظرة المنتدى)، إلى جانب موقف الأمين العام للمنظمة والطاقم التابع له (وهو اعتراف بأن المنظمة كانت أيضا فاعلا في العملية). ثم كيف كان يُنظَر إلى القرارت الجماعية الصادرة عن المجلس وكيف أمكن للدول ألأخرى ومرتكبي المذابح أنفسهم التلاعب بها (أي كيف يمكن أن تستخدم الأمم المتحدة كأداة من قبل لاعبين

آخرين). وقد كانت نتيجة هذا التوليفة تأريخا دقيقا ومجانبا للتبسيط المفرط لقرارات الأمم المتحدة حول المسألة.

ثلاثة رؤى عن المنهجية: تعاقدات، نظم، بنائية

يفحص هذا المبحث ثلاثة مناهج لدراسة المنظمات الدولية، وهي المنهج التعاقدي، منهج تحليل النظم، والمنهج البنائي. وتلك المناهج تمثل نقاط انطلاق مختلفة حول المنظمات الدولية، وتلائم أنواعا مختلفة من الأحجيات أيضا.

تبتدئ التعاقدية بالإختيارات التي تضعها الدول بغرض تقييد نفسها والامتثال للمنظمات الدولية. وتبرز استقلالية الدولة، اتخاذ القرار، والمصالح، وهي مقاربة دولاتية التمركز.

أما نظرية النظم، فتسعى إلى فهم شبكة القواعد الدولية، وتنظر إلى أثر تلك القواعد على الدول. إنها تشدد على شبكة القواعد الدولية، والمعايير والنظم التي تقيد تصرف الدول، تمكن لها، أو تمنعها؛ وللنظرية نكهة بنيوية أكثر منها *وكالانية* (agentic).

أما البنائية، كما أستخدمها هنا، فتركز على التفاعل بين الدول والمنظمات الدولية، وهي مدفوعة بسعي نحو تجاوز التمييز الحاصل بين الفواعل والبنى؛ وهو ما يسم المقاربتين الأولتين. إنها تنظر إلى كيفية قيام الدول بتشكيل القواعد، وبالعكس، كيف تشكلها القواعد من حولها من خلال عمليات التفاعل بينهما.

يمكن أن تعالج هذه المقاربات وضع الظروف نفسه، أو الحالات نفسها؛ لكنها قد تصل في النهاية إلى استنتاجات مختلفة تماما حول سياساتها ومعناها. فعندما قامت الولايات المتحدة بغزو العراق سنة 2003، فإنها عمدت إلى استخدام القوة العسكرية لفض النزاع دون تفويض من مجلس الأمن الأممي. وهذا خرق لالتزاماتها تجاه ميثاق الأمم المتحدة؛ والتي تشمل التعهد بـ"فض نزاعاتها الدولية بواسطة السبل والوسائل السلمية"(المادة 2(3)) ؛ و"الإمتناع عن التهديد بالقوة أو استخدامها فعلا في علاقاتها الدولية" (المادة2(4)). في هذه الحالة تقوم المناهج الثلاثة بالتركيز على جوانب مختلفة: فيمكن للعدسة التعاقدية أن ترى الحدث على أنه دليل على بقاء بعض الدول من القوة بمكان يجعلها تتجاهل القواعد التي تراضت عليها. وبشكل مغاير، تظهر التكاليف الإضافية التي تحملتها الولايات المتحدة نتيجة لتصرفها، أن الدول القوية تجد نفسها محاطة في كل حين بالقواعد الدولية التي تشكل البيئة الدافعة لها (كما ترى نظرية النظم)؛ أو ربما

تمثل هذه الحادثة، مثالا آخر عن التفاعل طويل الأمد بين الدول والقواعد، فالدول تأوِّل القواعد، تعارض الحجة بالحجة، وتتحايل عليها؛ ومن جهتها تقوم القواعد بتحديد وتشكيل وبناء الظروف المحيطة بالدول. لذلك، فالعلاقة التي يراها المرء بين الدول والمنظمات الدولية، (وبشكل أكثر شمولا بين الفواعل والبنى في السياسة العالمية) مختلفة حسب كل رؤية من هذه الرؤى الثلاث.

المنهج التعاقدي (Contractualism)

من التقليدي أن تبتدئ دراسة المنظمات الدولية بالإشارة إلى أن هذه الأخيرة، تظهر للوجود فقط بفضل السلطات والمكانة الممنوحة لها من قبل الدول الأعضاء. فالدول تتفاوض بينها حول إنشاء المنظمات الدولية، كما توافق صراحة على سلطاتها وقواعدها حين الإنضمام إليها. وكما أشرنا سلفا، يدرس هذا غالبا من خلال إطار نظري يجعل من التفويض الحاصل من قبل الدول لصالح المنظمات الدولية العملية الأساس في بناء المنظمات الدولية، حيازتها للسلطات، وبقائها. يبقى هذا الأمر معقولا إلى حد ما، طالما أنه من الجلي بذاته أن المنظمات الدولية من النمط الذي نناقشه هنا، تظهر للوجود فقط نتيجة للنظام البيدولي، وبفضل القرارات التي تتخذها الدول فحسب. مع ذلك، وكما سنرى لاحقا، تبقى لهذه المقاربة حدودها المعتبرة. إن النظرة التعاقدية للمنظمات الدولية تقود إلى أسلوب بحث يركز على البنود، الشروط، وحدود التعاقدات المبرمة بين الدول حين تتفاوض حول إتفاقية منشئة لمنظمة الدولية وتوقعها. وحتى النسخة الأكثر تسامحا من المقاربة التعاقدية تهدد المنظمات الدولية، باعتبارها لاشيء أكثر من تعاقدات بين الدول. إن المعاهدة المنشئة من خلال هذا المنظور تبقى عملا ذا أهمية مثبتة، لأنها تقنِّن الوعود المقطوعة من طرف الدول تجاه نظرائها الذين يتوقع انضمامهم إليها؛ مع ذلك فالإلتزامات الأساسية تقع على الدول الموقعة على المعاهدة المنشئة للمنظمة، وهو ما قد يجعل من المنظمة ذاتها ظاهرة غير مهمة، أو زائدة عن اللزوم (epiphenomenal). ففي اتفاقية منظمة التجارة العالمية المعروفة بالغات (GATT) تظهر التوقيعات على أنها تعهد من طرف الدول الأعضاء في التعاقد بإدارة سياساتها التجارية ضمن حدود مبادئ الدولة الأولى بالرعاية، المعاملة الوطنية، والتعريفات المقيدة. أمّا هندسة فض المنازعات فتمثل ملتجأ الدول المتعاقدة حين ترى أن الدول الأخرى تخرق تعهداتها؛ لكن التاريخ الطويل للغات (GATT) يظهر أن لهذه التعهدات وجود منفصل عن المنظمة الرسمية. وبنفس الطريقة يمكن تحليل ميثاق الأمم المتحدة؛ فالميثاق يفرض على أعضائه الإلتزام باحترام حدود الدول الأخرى الأعضاء؛ وبتسوية نزاعاتها سلميا. ويختزل هذا الموقف تجاه

المنظمات الدولية هذه المنظمات ذاتها، ويصورها على أنها ناتج جانبي عن التعهدات مابين الدولية الموثقة في المعاهدة. إن تطبيق هذه العدسة المتطرفة على منظمة دولية معينة سيكون تمرينا مفيدا، لأن ذلك يقدم تصورا أوضح أوضح عما تهمله هذه النظرة، وعن الجوانب الأخرى من وجود المنظمة التي تتطلب مقاربات أخرى لبحثها.

تأخذ المقاربة التعاقدية، حين تطبيقها على منظمة دولية معينة، الدول المكونة للمنظمة كنقطة إنطلاق لها، وتدرس خياراتها، والبدائل المتاحة لديها، وسلوكياتها. فالدول هي الفواعل النشطة، ورغم أنها تتفق على حدود معية أمام حريتها حين تتفق على القواعد الدولية، فهي تبقى حرة – قانونيا ومفاهيميا على السواء– في التخلي عن تلك الحدود ونقض موافقتها في أية لحظة. كما تقوم الدول باختيار الشروط التي تؤطر تفويض الصلاحيات لصالح المنظمات الدولية، وتبقى من خلالها مسيطرة على ذلك التفويض. يصف جاين كلابرس Jan Klabbers هذا الوضع باللعبة ذات المحصلة الصفرية بين المنظمة الدولية وأعضائها، فالسلطات التي تكون بحوزة الأعضاء يوم الإثنين قد يتم تحويلها إلى المنظمة يوم الثلاثاء، ثم تعود إلى الأعضاء يوم الأربعاء. تمثل التعاقدية من خلال هذا المنظور إذا، زواجا بين المذهب الوضعي في القانون الدولي، والواقعية في نظرية العلاقات الدولية؛ فهي ترى أن قوة القواعد الدولية تنبع من رضا الدولة وخياراتها بخصوص الإذعان.

تنتج المقاربة التعاقدية، بشكل نموذجي، مواد بحثية تركز على بنود التسويات المبرمة بين الدول، وهي بالتالي تخفف التركيز عن عاملين يلقيان اعتبارا أشد مركزية لدى المقاربتين اللتين سنناقشهما لاحقا. وهما؛ قدرة المنظمة الدولية على التصرف أو الفعل (the agency)؛ وعملية التغذية الراجعة التي تمكن المنظمة الدولية من إعادة تشكيل الدول، معتقداتها عن مصالحها، أو فهمها للمشاكل التي تواجهها في السياسة الدّوليّة. فمن خلال جعل الدول مركز الإهتمام، تأخذ المنظمات الدولية في منظور المقاربة التعاقدية وضع الكيانات التّابعة. وبشكل عام، ينظر إلى امتلاكها لتلك القدرة على التصرف كفواعل مستقلة بأنه يمثل مشكلة. ذلك أن أية صفة من صفات الفعل تسند لمنظمة دولية ينظر إليها كنتيجة للظروف كتابة العقد، بما أن الأطراف لا تستطيع توقع كل الظروف التي يمكن أن تطرأ في المستقبل، ولا تستطيع التحكم كلية بكيفية استخدام الآخرين لأفعالهم التفويضية. وتبعا لهذه المواضيع، تقود النظرة التعاقدية إلى بحث ينصب على النقصان الذي يسم كل التعاقدات، والذي قد يترك الفرصة لاستقلالية المنظمة الدولية، وكيف تقوم الدول

بتتبع أداء المنظمة واشتغالها بالعلاقة مع بنود العقد. وفي النقاشات السياسية العامة، تعد التعاقدية نظرة مشتركة بين السياسيين القوميين، الذين يرون في تأثير القانون الدولي، والمنظمات الدولية تهديدا غير شرعي للسيادة القومية.

إذا كانت النظرة التعاقدية تنطلق من ملاحظة معقولة جدا، فحواها أن المنظمات الدولية تنشأ نتيجة لمعاهدات بين الدول، مماثلة للعقود. فإنها تبدأ بفقدان فائدتها حين تصر على البقاء في نقطة النشأة، وتفشل في متابعة الحياة العملية والسياسية للمنظمات. وبعبارة أخرى، يجب استكمال النموذج التعاقدي بشيء آخر حتى يتمكن من التعرف على الآثار الواقعية، العملية والكاملة للمنظمات دولية؛ التي ترتبط أحيانا بشكل بسيط بسلطاتها الرسمية، المفوضة والتعاقدية. وللتعامل مع العالم الواقعي للمنظمات الدولية، نحن بحاجة لأدوات مفاهيمية تستطيع أن تتلاءم أكثر مع التفاعل المعقد الحاصل بين الدول وبين القانون الدولي.

منهج تحليل النظم (Regime Analysis):

ترجع أصول منهج تحليل النظم إلى حركة شهدها مجتمع علماء السياسة في عقد الثمانينيات من القرن العشرين، وتهدف هذه الحركة إلى تحديد القواعد الرسمية وغير الرسمية للنظام الدّولي، وتقييم آثار كل منها على سلوك الدول. وحين طبقت على دراسة المنظمات الدولية، دأبت هذه المقاربة على البدء بطرح السؤال: ما هي القواعد؟ ثم التفكير بكيفية تأثيرها على قرارات الدول (أو في الواقع، ما إذا كانت تؤثر عليها). إن موقفا كهذا يمكن أن يتحالف مع نوع من الشكلانية القانونية (الذي يؤكد على القواعد والقوانين الشكلية أو الرسمية)، ومع ذلك، فهي لا تحمل أي افتراض أن معرفة القواعد يعني أن الدول سوف تتبعها بالضرورة، أو أنها لن تكون فواعل متلاعبة استراتيجيا بها. لقد تمت مناقشة مقاربة النظم ونقدها بشكل مسهب في العشرين سنة الماضيّة، حتى الآن يتمثل جوهرها في: تأكيد على شبكة القواعد الدولية، وكيف تؤثر على قرارات الدول. ولأنه ينطلق من القواعد وصولا إلى الدول، بدلا من سلك الإتجاه المعاكس، فإن تحليل النظم يعتبر إلى حد ما أشبه بالنظير البنيوي المقابل لتركيز المقاربة التعاقدية على دور الوكيل/الفاعل.

غالبا ما تربط دراسة المنظمات الدولية كنظم بالإعتراف أنّ طقم القواعد المشتغلة حاليا، في أي مجال من مجالات القضايا، يتضمن القواعد الرسمية والمنظمات الدولية الرسمية أيضا. فالنظام الدولي للنازحين على سبيل المثال، لا يتضمن فقط سلطات المنظمة الدولية للمهاجرين، ولكنه

يشمل أيضا إتفاقية 1951 حول وضع النازحين ومعاهدات أخرى، مفوض الأمم المتحدة السامي للنّازحين، وكذا ممارسات فئة من الفواعل غير الدولاتية أو شبه الدولاتية مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر. وبخصوص تدفق العملات عبر الحدود، تضع القواعد الرسمية لصندوق النقد الدولي بعض الحدود أمام الدول، ولكن في وجود أيضا قواعد أكثر أهمية بالنسبة للوضع الكلي لهذه التدفقات تمثلها الآليات غير الرسمية التي تم التفاوض بشأنها بين الدول الأقوى في اللقاءات شبه المنظمة لمسؤولي البنوك المركزية، ومسؤولين آخرين؛ هذا إلى جانب الأثر التراكمي والدولي لبيئات الدول التنظيمية الداخلية المتعلقة بالتمويل. ترتبط القواعد القانونية الدولية المختصة بأغلب القضايا بالمنظمات الدولية لكنها تتعداها، ولذلك فإن فهم التزامات الدول يتطلب حصر حدود النظام ذي الصلة بالموضوع، بما يشمل ويتخطى المعاهدات والمنظمات الدولية ذات الصلة.

إن مسألة استخدام القوة بين الدول تظهر المسألة بوضوح. فعندما تفكر الدول باستخدام قوتها العسكرية من أجل ملاحقة هدف ما، فإنها تجد نفسها بشكل غير قابل للتلافي، في فضاء محكوم بالقواعد يحدد فيه ميثاق الأمم المتحدة الإطار القانوني الأساسي، بينما تضطلع المعاهدات الأخرى إلى جانب الممارسات السابقة بتعديل وتوسيع هذا الإطار. يمكن أن تختار الدول الالتزام بتلك القواعد كما يمكنها أن تختار خرقها، أو أن تشق طريقا بينهما بشكل حذق، لكن القواعد في النهاية موجودة بشكل مستقل عن أفعال الدول، وهي بذلك المعنى غير قابلة للتجاوز. إن إتباع القواعد قد يفضي إلى الإضرار بالحكومة، كما أن خرقها قد يحمل تكاليف مقاسة بالسمعة، أو بمقاييس أخرى، لكن هذه القواعد تشكل جزء من سياق هذا القرار؛ ولا يمكن الإفلات منها. وهذا يفسر، إضافة إلى أشياء أخرى، حماس الولايات المتّحدة في السعي للحصول على موافقة مجلس الأمن الأممي على غزوها للعراق سنة 2003. إذ يصرح الميثاق أن استخدام القوة ضد الدول الأخرى يعد عملا غير قانوني، إلا إذا فرضته حالة الدفاع الشرعي (المادة 51)، أو تم بأمر من مجلس الأمن (المواد 2(4)، و42). ربما لم تكن الإدارة الأمريكية حينها تشعر بتقييد أكبر بالمقارنة مع سابقتها في سنة 1945، ولكنها في طريق متابعة هدف غزو العراق، كانت ملزمة بالتعامل هذه القواعد على أنها وقائع إجتماعية ثابتة ومشتركة بشكل واسع. لقد قامت ببناء إستراتيجية تسعى للبحث عن شرعنة الحرب عن طريق الموافقة عليها من قبل المجلس، وحين فشلت في ذلك، حاولت القول بأن قرارات المجلس الموجودة سلفا تسمح بها ضمنيا. وبعبارة أكثر تفصيلا، فإن الدول ربما تكون قادرة على تغيير القواعد عن طريق خرقها، أو إعادة تأويلها، مرارا

وتكرارا؛ وهو أحد عناصر المقاربة البنائية التي سنناقشها لاحقا؛ لكن القواعد في أغلب الحالات تبقى جاثمة أمام الدولة، في لحظة ما من الزمن، وهو ما وجدته الولايات المتحدة قائما بالفعل بخصوص العراق. لقد قاد فشل كل من موضوعي الإستراتيجة الأمريكية بخصوص العراق إلى اعتقاد عام أن الولايات المتحدة تتصرف بشكل غير مشروع، وهو ما رفع تكاليف الغزو والإحتلال بعدها. إن تحليل النظم يقبض على هذا الأثر بشكل ناجح.

قد تركز المقاربة التعاقدية إلى هذه القضية على الإلتزامات القانونية التي تتحملها الولايات المتحدة بتوقيعها للميثاق وتفكيرها بكيفية تأثير هذه الإلتزامات على سلوكيتها السياسية. في حين أن المقاربة النظمية قد تنطلق من مقدمة أولى تقول أن القواعد والتوقعات القائمة تضع وتعرف السياق لتصرف الولايات المتحدة، وبعدها تتجه لفهم كيفية تصميم سلوكية الولايات المتحدة تجاه هذه الوقائع. فالنظام شكّل الملابسات لتصرف الولايات المتحدة، أما التوافق التعاقدي وثيق الصلة بذلك التصرف. ولتقييم أثر المنظمات الدولية على الدول، من المهم عدم غض الطرف عن هذا الشكل من التأثير الذي يتم عبر البنية الدولية، مادام انه يفسر؛ إلى جانب أشياء أخرى؛ كيف أن قادة الولايات المتحدة الذين ادعوا، بشكل متطرف، أنهم غير مبالين بسلطات الأمم المتحدة، وجدوا أنفسهم منخرطين بعمق في السعي لكسب غطائها الشرعي.

يوضح هذا المثال ميل نظرية النظم نحو بؤرة تركيز بنيوية، وأبعد عن التركيز على خاصية الفعل، وأن تغيير المنظور ينتج رؤى بحثية مختلفة بشكل جوهري. إن سردية نظرية النظم تعترف بساهمة المنظمات الدولية في رسم شكل التكاليف والجزاءات المترتبة على استراتيجيات الدول، وعليه فإن الدول تمتلك الدوافع القوية لتمعن التفكير في تأثير قواعد المنظّمات الدّولية حين تتخذ قراراتها. ومن خلال تعريف المنظمات والقواعد الدولية كقوى خارجية وموجودة سلفا وتمارس ضغوطا على استقلالية الدول، فإن هذا الأسلوب في البحث يضع عدسة تركيزه أولا على بنية القواعد التي تشكل بيئة تصرف الدولة.

البنائية (Constructivism):

تتميز البنائية عن النظرية التعاقدية وعن نظرية النظم على السواء، فإذا كانت الأولى تركز على خاصية الفعل (Agency) لدى الدول، والثانية على بنية القواعد المحيطة بها، فإن مناهج البنائية في بحوث المنظمات الدولية تنطلق من افتراض تعذر الفصل بين الجانبين المذكورين. وتقترح البنائية

بدلا من ذلك، الإنطلاق ابتداء من العمليات التي تربط بين الدول والقواعد الدولية في الممارسة. وهذه العمليات يمكن أن تشمل؛ الطرق التي تستحضر الدول من خلالها القواعد الدولية لغرض تبرير سياساتها؛ والجهود المبذولة من قبلها لتأويل تلك القواعد؛ وكذا مختلف السبل التي يمكن أن تسلكها لتصبح تلك القواعد جزء من بنيتها المعيارية الداخلة ؛ إلى جانب أشياء أخرى. وكلها عمليات متكررة تعيد صنع كل من القواعد والدول التي تستخدمها أو تتفاعل معها.

يرتبط البناء الفلسفي لهذه المقاربة بباحثي العلوم الإجتماعية الذين اهتموا بكيفية اشتغال الناس في البيئات الإجتماعية المشبعة بالقواعد. فالناس حين يقومون بأي عمل يتفاعلون مع فئة متنوعة من القواعد، ابتداء ببنيات اللغة، مرورا بقواعد التعامل الخاصة بعلاقاتهم الشخصية، ووصولا إلى وضعهم القانوني في أعين الدولة. لذلك، يبدو أن العمل الإجتماعي خارج القواعد أمر متعذر الوجود. إن القواعد أيضا في نظرهم ليست مجرد أوامر خارجية وضابطة، فهي تساعد الفواعل على تكوينها كفواعل مستقلة ظاهريا في المقام الأول، كما تحمل على عاتقها تشكيل إطار التفاعل بين تلك الوحدات. إن قواعد المجتمع الدولي مثلا هي ما يعرِّف أوصاف الدولة السيدة والسلطات والإلتزامات التي تلحقها، كما تحدد الكيانات المستحقة لوضع الدولة من بين الكيانات المطالبة به. مع ذلك لا تظهر هذه القواعد للعيان إلا حين تقوم الدول بالإشارة إليها أو استحضارها، أي أنها تتواجد حين تستخدم، وليست كأشكال دائمة ومجردة. وترى المقاربة البنائية أن التفاعل بين الدول والمنظمات الدولية يحدث تغيرا في الجانبين؛ فالقواعد يلحقها التغير كلما عمدت الدول إلى استحضارها وتأويلها تبعا لخصوصية كل حالة. كما تتغير الدول طالما تعيد القواعد الدولية تشكيل قراراتها، وتعريف سيادتها. فالقانون الدولي المتعلق بالإستخدام الوقائي للقوة مثلا؛ إنما هو تجميع لحالات سابقة وتأويلات، ومنازعات حول مفهوم وممارسة الوقاية، ورغم غياب التوافق حول القواعد التي تمنعه أو تجيزه؛ أو حول كيفية تطبيقها على أزمات بعينها فإنه يبقى ذا صبغة ملزمة للدول المخاطبة بقواعده.

توظف المقاربة البنائية في حالة المنظمات الدولية كلما كان هنالك اعتراف بالأثر المتبادل بين الدول والمنظمات الدولية في المسألة قيد البحث. فالدول طالما تستجيب لقرارات المنظمات الدولية، فإنها تسهم بالضرورة –ولو بشكل غير مقصود غالبا– في إعادة صنع سلطة وقوة تلك المنظمات، فهي حين ترافع عن قضاياها أمام لجان تسوية المنازعات في منظمة التجارة العالمية مثلا، إنما تقوم بشرعنة تلك العملية، وقد تزيد بذلك المنظمة قوة. وبالمثل يرجح أن التحايل

الإستراتيجي على مجلس الأمن بخصوص غزو العراق، قد خلق إحساسا أقوى داخل حلبة السياسة الدولية بضرورة موافقة المجلس لإضفاء الشرعية اللازمة على أية عملية عسكرية، الشيء الذي قد يفسر إصرار الرئيس أوباما Obama على أخذ موافقة مجلس الأمن على أي عمل عسكري ضد القذافي في ليبيا ربيع 2011. من المفترض أنه لم يكن في نية الأمريكيين سنة 2003 تعزيز قوة المجلس، لكن إظهارهم لأهمية دعم المجلس لقضيتهم، وبشكل معاكس لنواياهم، ربما يكون قد رفع من المكانة القانونية والسياسية للمنظمة. مثال مضاد هنا قد يساعد على توضيح المقصود أكثر؛ تميل الدول في الغالب إلى مقاطعة القضايا المعروضة أمام محكمة العدل الدولية حين تعتقد خطأ مطالبة المحكمة بالإختصاص. حيث ترفض المشاركة رغم أن التزامها بالقانون الأساسي للمحكمة يطلب منها ذلك، رغم أن رفضها يرفع أيضا من احتمالية صدور حكم ضدها. إن هذا التصرف يظهر أن الدول واعية بأن مشاركتها تعزز من صحة المؤسسة وإجراءاتها.كما أنها غالبا ما تجد طرقا للمشاركة بغرض إيصال حججها إلى المحكمة، من قبيل إرسال مواد غير مطلوبة، أو نشرها في وسائل الإعلام، وقد تعودت المحكمة بالفعل على التعامل مع تلك المصادر.

إن لهذه المنهجيات الثلاثة نقاط قوة وضعف مختلفة، كما أنها تتفاوت في ملاءمتها للأنواع المختلفة من المسائل الجارية في العالم الواقعي للمنظمات الدولية، لذلك ينبغي النظر إليها كمنهجيات متكاملة بدلا من مجرد مواقف متنافسة حصرا. فالمقاربة التعاقدية، التي تركز في المقام الأول على التراضي الصريح بين الدول، تعرض فائدة خاصة في فهم المساومات والمفاوضات التي تنتج معاهدات دولية جديدة. مثلا، ومن أجل فهم لماذا يحتوي نظام روما المؤسس للمحكمة الجنائية الدولية، على المادة 16 التي تجيز لمجلس الأمن الأممي تأخير إجراءات التحقيق أو الإتهام، سيكون من المفيد أن نعود بالنظر إلى المفاوضات حول النظام ونراه كحلقة من حلقات العملية التعاقدية، حيث تمثل المادة 16 محاولة تسوية بين كتل متنافرة. إن الكثير من المفاوضات ذو نكهة تعاقدية، والكثير من الخلافات اللاحقة حول التزامات الأعضاء تتعلق بما تم التراضي عليه أو لم يتم حين الإنضمام إلى المعاهدة.

إن منهجية تحليل النظم تقود الباحث إلى مساءلة الترتيب الدولي الذي يشكل بيئة الدول، وكيف يؤثر ذلك الترتيب على قراراتها. إنها ترى أن أحسن إجابة عن التساؤلات بخصوص تصرفات الدول، تكون من خلال توضيح سياق المنظمات الدولية المحيطة بها. إن القوانين الخاصة

باستخدام القوة، كما ناقشنا سلفا، تقدم مثالا وافيا عن ذلك، فتلك القواعد تقوم بتشكيل دوافع الدول، واتخاذ القرار الذكي من قبلها يجب أن يأخذ تلك القواعد في الحسبان بغض النظر عن أحكامها الخاصة بشأن شرعيتها. لقد وجدت "شارلي كاربينتر" Charli Carpenter حين فحصت معالم جهود الإغاثة الإنسانية إبان حروب البوسنة أنها مرتبطة بقوة باعتقاد مهيمن أن النساء والأطفال هم بالتعريف أكثر عرضة للخطر من الرجال، أي أن بنية المعتقدات القائمة حول العمل الإنساني، والجندر تحل أحجية تركيز أعمال الإغاثة الإنسانية على النساء في حين كان الرجال الأهداف الرئيسيين لأعمال الإبادة الجارية. وبالمثل، ينبغي فهم المفاوضات حول ضوابط جديدة تخص صيد الحيتان في سياق القواعد القائمة التي تحكم اللجنة الدولية للحيتان وسياساتها، بما في ذلك شبكة المنظمات غير الحكومية المحيطة بها. إن مقاربة النظم تفيد في الحالات التي نسعى بصددها إلى فهم البيئة التي توجه خيارات الدول نحو الإلتزام بواجباتها أو التملص منها.

أما المنهجية البنائية فتكمن دعوتها في الجهد المنصب في الآن ذاته على الإختيارات الإستراتيجية للفواعل، والبيئة المحيطة بها التي تشكلها المنظمات الدولية. إنها تناسب الأحجيات التي تصادف المرء حين يهتم بالتفاعل أو التكوين المتبادل بين الدول والقواعد. ومثال ذلك أن بناء التبرير القانوني للتدخل الإنساني يدفع بالناشطين إلى العودة إلى مصادر مستقاة من التجربة السابقة، واستخدامها في إعادة تأويل النظام القانوني المتعلق بالحرب، بحثا عن المساندة لصالح سياسة التدخل. إن التفاعل والتجاذب بين الفواعل والبنيات يمكن رؤيته بشكل أوضح من خلال البنائية، في حين يبدو ذلك التفاعل مستترا وغامضا إذاما استخدمنا عدسة تحليل النظم أو العدسة التعاقدية. إن بحث إيان جونستون Ian Johnstone حول آثار المداولات داخل المنظمات الدولية يعكس هذه المنهجية. إذ ينظر جونستون إلى المداولات كعملية تربط الدول والمنظمات الدولية ببعض، وتعطيها شكلا معينا خلال عملية التفاوض.

إن أي منهج من هذه المناهج الثلاثة لا يتضمن في ثناياه إقصاء حتميا للمنهجين الآخرين، كما أن الحكم على قيمته النسبية يكون فقط على ضوء جودة الصورة التي يقدمها عن المسألة قيد النظر. وإذا كان بإمكاننا المحاججة أن هذا المنهج بعينه هو المنهج الأنسب لمعالجة هذه المسألة أوتلك، فإنه من الخطأ اعتبار أن منهجا ما يتضمن أفضية ثابتة وجوهرية نابعة من ذاته. إنها مجرد أدوات، ومحاولة تقديمها كأنها كيانات متنافسة هو أمر مضلل بشكل شنيع.

علاوة على ذلك لا ينبغي أن يقفز إلى الذهن أن اختيار منهج معين يلازمه بالضرورة اختيار أنطولوجي معين. وبالفعل قد تنطوي بعض الثنائيات المنهجية-الأنطولوجية على تجاذب أو حميمية طبيعية، لكن تلك الثنائيات ليست مترابطة جوهريا، كما أنها تنحو لحجب الإستبصارات المفيدة أكثر مما تساعد على كشفها. إن النظرة إلى المنظمات الدولية كمنتديات، والمقاربة التعاقدية مثلا، تتقاسمان تأكيدا على الإختيارات المستقلة للدول ذات السيادة. كما يتشارك كل من منهج تحليل النظم، ونظرة الفاعل اعتبار المنظمات الدولية ككيانات مستقلة عن أعضائها. غير أنه، ولأن هذه الثنائيات تتقاسم نفس النقط العمياء، فالبحوث العلمية التي تربط بينها بهذه الطريقة، يمكن أن تصل إلى استنتاجات إشكالية تؤكد ببساطة الإفتراضات المعروضة في البداية. وإذا، سيكون من الأفيد إنتاج بحوث تقطع هذه الخطوط، وتولي بعض الإنتباه إلى الآفاق التي قد تفتح عليها المقاربات الأخرى. وفي نهاية المطاف، ينبغي على باحثي المنظمات الدولية، أن يكونوا واعين بالإنفصال بين الخيارين الأنطولوجي والمنهجي في تأطير عملهم.

خاتمة:

إن توتر الأساسي القائم داخل القانون الدولي، وهو توتر مركزي أيضا في حقل المنظمات الدولية، واقع بين سيادة الدول من جهة، والتزاماتها المتضمنة في المعاهدات الدولية. فالدول هي في الوقت ذاته سيدة، وخادمة المنظمات الدولية، وهذا التوتر ينبغي حله بطريقة ما. وقد قامت الدراسة الأكاديمية للمنظمات الدولية بتطوير فروع متنوعة للتفكير في هذا التعقيد بطرق مختلفة. إن المقاربات المنهجية الثلاثة التي جاءت في هذه الورقة تقوم بمعالجة التوتر الواقع بين الدول والقواعد القانونية بشكل مختلف بينها. إذ تشدد التعاقدية على الصلاحيات المفوضة التي تسمح للمنظمات الدولية بالظهور إلى الوجود، وتجعل بالتالي محلليها يركزون على الأفعال، التراضي، وتصرف الدول باسمها الخاص. بينما تتخذ مقاربة النظام رؤية معارضة، حيث تولي المكانة الأهم لقوانين المنظمات الدولية، وتدرس تاريخها وتطورها، وكذا أثارها على الدول و الفواعل الأخرى. أما المقاربة البنائية فتسعى جاهدة لفهم كل جانب من هذا التزاوج عن طريق التركيز على التفاعلات التي تحدث بين الاثنين: حيث تتناول العمليات التي من خلالها تتفاعل الدول مع المنظمات الدولية، كما تشير إلى أن هذه العمليات تقوم بتبيان كل من سلطات المنظمات الدولية وحدودها في الواقع العملي.

وبتفكير إمبريقي، قمت باقتراح نمذجة ثانية للطريق الثلاثي في تحليل المنظمات الدولية: وهي الفاعل، المنتدى، والموارد. إنها بمثابة عدسات مختلفة لدراسة المنظمات الدولية، أو استعارات مختلفة تمكننا من تصورها، إنها قائمة على تأويلات مختلفة لوظائفها في السياسة العالمية. أحيانا، تتصرف المنظمات الدولية كفواعل مستقلة في العلاقات الدولية حيث تصدر القرارات وتتخذ الإجراءات ويجري الحديث عنها كما لو كانت فاعلا في حد ذاتها. وفي أوقات أخرى، تكون بمثابة المنتدى الذي تجري فيه الدول والفواعل الأخرى مفاوضاتها ودبلوماسيتها، ويعد هذا المنتدى مجرد مكان، بدلا من أن يكون فاعلا، وفي أقصى الحالات تتخلى حتى أقوى المنظمات الدولية عن شخصيتها المعنوية لتصبح مجرد محيط للمساومة بين الدول. في الأخير، يمكن القول بأن المنظمات الدولية تعتبر أحيانا أخرى بمثابة الوسائل أو الأدوات التي تحاول الدول من خلالها تحقيق أهدافها، إن هذا يظهر في المناسبات التي تُستعمل فيها المنظمات كوسيلة أو كمصدر للشرعية من قبل الدول، لذلك، فالدول تسعى للانضمام إلى المنظمات التي يعتقدون بأنها ستمنحهم مكانة في المجتمع الدولي، وتبذل قصارى جهدها للحصول على الشرعية لقضاياها عن طريق التعاون مع تلك المنظمات.