المنظمات غير الحكومية الدولية فى المجتمع الدولى*

سالى عاشور**

فـرض الواقـع العملـى وتنامى الدور الذى تلعبه المنظمات غير الحكومية الدولية سواء على المستوى الدولى أو المستوى الوطنى داخل المجتمعات المحلية التى تمارس فيها نشاطها تعمقا فى دراستها. فقد شهد المجتمع الدولى تزايدًا ملحوظًا فى أعداد تلك المنظمات وأهدافها وأنشطتها، وهو الأمر الذى يتطلب التعرف أكثر وبدقة على طبيعة هذه المنظمات واحتياجاتها والمشاكل والمعوقات التي تواجهها حاليا وكذلك التى قد تواجهها مستقبلا. وتسعى المقالة إلى إلقاء الضوء على نظريات العلاقات الدولية والقانون الدولى التى حاولت دراسة دور المنظمات غير الحكومية فى المجتمع الدولى خاصة وأنه خلال السنوات الماضية شهدت المجتمعات انتشارا للمنظمات غير الحكومية عامة، والمنظمات غير الحكومية الدولية بصفة خاصة بكثرة من حيث العدد وأصبحت على نحو متزايد من الفاعلين المؤثرين فى الشئون الدولية خلال العقود الأربعة الأخيرة.

مقدمة

شهدت دراسات كل من التنظيم الدولى والتنمية السياسية اهتماما مكثفا بموضوع المنظمات غير الحكومية - دولية كانت أو وطنية - ويمكن إرجاع ذلك لظهورها فى كثير من المجتمعات كآلية بديلة لسد ثغرات الأداء الحكومى، مع

---

* المقال هو جزء من مقترح رسالة لاستكمال متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه فى العلوم السياسية بعنوان "دور المنظمات غير الحكومية الدولية فى تطبيق الأهداف الانمائية للألفية، دراسة حالة: الاتحاد الدولى لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر"، وقد تم نشر هذا الجزء بعد موافقة الأستاذ الدكتور محمد شوقى عبد العال أستاذ العلوم السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، المشرف الرئيسى على إعداد رسالة الدكتوراه.

** مدرس العلوم السياسية المساعد، المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية.

التأكيد من ناحية المبدأ على أن وجود المنظمات غير الحكومية ليس مهددا للدولة ومؤسساتها وإنما هو مكملا لوظائفها.

وقد فرض الواقع العملى تنامى الدور الذى تلعبه المنظمات غير الحكومية الدولية سواء على المستوى الدولى أو المستوى الوطنى داخل المجتمعات المحلية التى تمارس فيها نشاطها تعمقا فى دراستها، فقد شهد المجتمع الدولى تزايدًا ملحوظًا فى أعداد تلك المنظمات وأهدافها وأنشطتها، وهو الأمر الذى يتطلب التعرف أكثر وبدقة على طبيعة هذه المنظمات واحتياجاتها والمشكلات والمعوقات التى تواجهها حاليا وكذلك التى قد تواجهها مستقبلا.

وتسعى الدراسة إلى إلقاء الضوء على نظريات العلاقات الدولية والقانون الدولى التى حاولت دراسة دور المنظمات غير الحكومية فى المجتمع الدولى. والذى شهد انتشارا للمنظمات غير الحكومية عامة والمنظمات غير الحكومية الدولية بصفة خاصة بكثرة من حيث العدد، وأصبحت على نحو متزايد من الفاعلين المؤثرين فى الشئون الدولية خلال العقود الأربعة الأخيرة.

وهنا ظهر التساؤل: لماذا ظهرت هذه المنظمات النشطة عالميا؟ وسبب طرح هذه الإشكالية يعود إلى أنّ معظم الأدبيات التى تعاملت مع المنظمات غير الحكومية انطلقت من تفسير قاعدى "Bottom-up" عبّر عن ظهور هذه المنظمات بأنه نتيجة للاستجابة المجتمعية للعوامل الاقتصادية والاجتماعية، ولثورة المعلومات، ولتراجع دور الدولة القومية، وهو ما اتضح لدى علماء السياسة أمثال جوزيف ناى وروبرت كوهين، حيث أكدوا فى دراساتهم عن الفاعلين العابرين للحدود القومية أنّ الديمقراطية والتنمية

الاقتصادية والاندماج فى الاقتصاد العالمى كانت عوامل رئيسية وراء زيادة أعداد المنظمات غير الحكومية[١]. بينما أكد كتاب آخرون أنّ تراجع الدولة والأنشطة العابرة للحدود القومية بسبب ثورة المعلومات كانت عوامل جوهرية لنمو المنظمات غير الحكومية الدولية[٢].

وخلافًا لهذه التفسيرات، ظهر نهج هيكلى بديل يميل إلى التركيز على الهياكل الفوقية ويتمثل فى "التفسير العلوى" الذى يتعامل مع تفسير نمو المنظمات غير الحكومية انطلاقا من هياكل النظام الدولى والتطورات التى شهدها على صعيد العولمة السياسية، وذلك من خلال تحليل الهياكل العلوية "Top-down" لفهم النمو السريع للمنظمات غير الحكومية فى فترة ما بعد الحرب الباردة. وهذا التفسير يدور حول بعدين من العولمة السياسية[٣]:

البعد الأول، يتمثل فى الفرص السياسية على الصعيد الدولى من خلال أشكال الدعم المالى عبر آليات التمويل، وتزايد قنوات المشاركة والتمثيل والتفاعل السياسى والاجتماعى فى عالم ما بعد الحرب الباردة، حيث تم توفير بيئة مواتية لنمو المنظمات غير الحكومية وانتشارها على الصعيد الدولى.

أما البعد الثانى، فيتمثل فى ظهور معايير وسلوكيات مؤيدة للمنظمات غير الحكومية خلال فترة الثمانينيات والتسعينيات من طرف الحكومات الغربية والمنظمات الدولية، حيث أسهمت هذه المعايير بدورها فى ترويج نشاط المنظمات غير الحكومية وانتشارها خارج نطاق الدول الغربية.

أولا: الفرص السياسية الدولية ونمو المنظمات غير الحكومية

توفر الأدبيات التى ظهرت فى حقل العلوم السياسية وعلم الاجتماع أطرًا مهمة يمكن الاستعانة بها مثل نظرية الدولة، ونظرية الحركات الاجتماعية، باعتبار

أنّ هذه النظريات تقدم إطارًا مناسبًا لمنهج ينطلق من الهياكل العليا فى تفسير النمو العالمى للمنظمات غير الحكومية. فعلى غرار ما أفرزه ظهور الدولة القومية وعمليات بناء الدولة فى دول الغرب من ظهور أشكال جديدة للنشاط المدنى ولنشاط المنظمات، فإنه – وعلى الشاكلة نفسها – أسهم إنشاء المؤسسات الدولية الجديدة ونموها السريع فى فترة ما بعد الحرب الباردة فى تحفيز نمو المنظمات غير الحكومية فى العالم عبر توفير فرص سياسية جديدة وحوافز للتنظيم(٤).

وتحديدًا فإنّ التوسع فى النظام الدولى أسهم فى توفير نوعين من الفرص الدولية كانت حاسمة لنمو مجموعة من المنظمات على المستوى الوطنى والدولى وهما: فرص الموارد المادية عبر المنح والعقود وغيرها من أنواع الدعم المؤسسى، وعمليات التفاعل السياسى من خلال الوصول إلى هيئات صنع القرار السياسى(٥).

١ - البرامج الدولية وصعود داعمى المجتمع المدنى العالمى

لا شك فى أنّ المنظمات غير الحكومية لا يمكنها أن تنشط دون توفر الدعم المادى، فعلى الرغم من أهمية التبرعات الخاصة التى تتلقاها المنظمات غير الحكومية من الأفراد، فإن الدعم والمنح من قبل الدول والمنظمات والمؤسسات لعبت دورًا مهمًا فى تطوّر هذه المنظمات؛ حيث توسعت قاعدة الداعمين الدوليين للمنظمات غير الحكومية بشكل كبير خلال العقود الأخيرة، وباتت تضم الدول، والمنظمات الحكومية وشبه الحكومية، والمؤسسات الخاصة.

وتعد منظمة الأمم المتحدة والوكالات التابعة لها من أبرز مصادر هذا الدعم، إذ وفرت أنشطة الأمم المتحدة محفزات أسهمت فى زيادة نشاط

المنظمات غير الحكومية. وبحلول الثمانينيات ازداد اعتماد الأمم المتحدة على المنظمات غير الحكومية، إذ لم تعد الأمم المتحدة تقدم الدعم لهذه المنظمات لتنفيذ المشاريع الخاصة بها، بل باتت تقدم الدعم لها أيضا فى مجالات حضور المؤتمرات والتدريب وبناء القدرات. والملاحظ أنّ نسبة كبيرة من دعم الأمم المتحدة تم تقديمه إلى المنظمات غير الحكومية الخدمية فى مجالات المساعدات الإنسانية والإغاثية وفى مجالات التنمية الدولية. وكذلك أسهم الاتحاد الأوروبى بشكل ملحوظ فى دعم المنظمات غير الحكومية عبر المساعدات الثنائية من دول الاتحاد الأوروبى وبرنامجى التمويل الخاص بالمنظمات غير الحكومية الذى ترعاهما المفوضية الأوروبية للشئون الإنسانية. ومن جانب آخر أسهمت وكالات المعونة الغربية عبر المساعدات الثنائية فى تقديم الدعم للمنظمات غير الحكومية. كما لا يمكن إغفال دور المنظمات شبه الحكومية والمؤسسات السياسية فى تمويل المنظمات غير الحكومية[٦].

٢ - توسيع قنوات الوصول إلى عمليات القرار السياسى على المستوى الدولى

يتمثل العامل الثانى وراء نمو المنظمات غير الحكومية فى الوصول إلى منافذ وساحات صنع القرار السياسى فى ظل تطور نظام الحوكمة العالمية باعتباره نسقًا يتسم بالتعقيد ويضم مجموعة كبيرة من المنظمات، والأنظمة، وعمليات التفاعل؛ حيث إنّ الفرص المتزايدة للوصول إلى منافذ صنع القرار السياسى والمشاركة فى عمليات وضع الأجندة أسهمت فى تشكيل مجموعات جديدة، ووفرت فرصًا لبقاء المنظمات غير الحكومية، وذلك باعتبار أنّ الوصول إلى صانعى القرار السياسى يمكن أن يقدم للمنظمات غير الحكومية التأثير والشرعية اللازمة للبقاء.

هذا وقد ازداد التوجه من قبل المؤسسات الدولية نحو إفساح المجال أمام مشاركة المنظمات غير الحكومية للوصول إلى منافذ القرار السياسى، وفتح المجال أمامها للمشاركة فى صنع السياسات وعمليات التنفيذ، وكذلك تنسيق الجهود والتعاون معها. ويرجع السبب فى ذلك إلى حالة التعقيد التى اتسم بها النظام الدولى بسبب تكاثر المشكلات العالمية وتعقيدها. هذا وقد أفسحت الأمم المتحدة المجال للمنظمات غير الحكومية عبر منحها الصفة الرسمية. فميثاق الأمم المتحدة قدم – عبر المادة ٧١ – للمنظمات غير الحكومية المشاركة من خلال الصفة الاستشارية والتنسيق مع المجلس الاقتصادى والاجتماعى، وصنفها إلى ثلاثة مستويات حسب علاقتها بأنشطة المجلس. ومن هنا فإن المادة ٧١ قدمت فرصا سياسية مهمة للمنظمات غير الحكومية مثل الاعتراف الرسمى العالمى، والمشاركة فى المؤتمرات الدولية الخاصة بالأمم المتحدة. ومع مرور الوقت ازدادت فرص المنظمات غير الحكومية فى المشاركة فى وضع ورسم سياسات الأمم المتحدة، الأمر الذى أسهم بدوره فى تقديم حوافز لهذه المنظمات للتنظيم والعمل على المستوى الدولى. كما قدمت الوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة العديد من الآليات الرسمية وغير الرسمية لمشاركة المنظمات غير الحكومية[٧].

وعلى الرغم من تأسيس إدارة متخصصة للتواصل مع الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية منذ عام ١٩٧٥، فإن فترة الثمانينات والتسعينيات شهدت تحسنًا ملحوظًا فى وصول المنظمات غير الحكومية إلى العديد من أجهزة الأمم المتحدة، والوكالات المتخصصة مثل صندوق التنمية البشرية والبنك الدولى، وتم تسهيل قنوات المشاركة فى الجمعية العامة للأمم المتحدة،

ووصل إجمالى عدد الإدارات الخاصة بالاتصال مع المنظمات غير الحكومية إلى حوالى ٩٢ إدارة داخل منظومة الأمم المتحدة. كما تم تبنى إجراءات جديدة فى أنشطة منظمة التجارة العالمية عبر منح المنظمات غير الحكومية صفة مراقب فى المؤتمرات الخاصة بالمنظمة، وعمل حوارات غير رسمية مع المنظمات غير الحكومية، وإتاحة المجال أمامها للوصول إلى وثائق المنظمة. كذلك شكلت المؤتمرات الدولية التى عقدتها الأمم المتحدة عاملًا مهمًا فى نمو المنظمات غير الحكومية. فبينما ازدادت هذه المؤتمرات من حيث العدد نجد أنها وفرت عددًا كبيرًا من الفرص الدولية للناشطين، وشجعت على تشكيل منظمات غير حكومية جديدة. فعلى سبيل المثال، وخلال الفترة من عام ١٩٩٠-١٩٩٦، تم عقد ثمانى قمم دولية كان لها دور فى جذب مشاركة الآلاف من المنظمات غير الحكومية. وهذه المؤتمرات المختلفة التى تعقدها الأمم المتحدة، تسعى من خلالها بشكل مستمر إلى تشجيع المنظمات غير الحكومية ودعمها وتسهيل آليات المشاركة فيها وقنوات التواصل معها[٨].

ثانيا: المعايير الدولية، والتنشئة الاجتماعية، وتوسع العلاقة بين الدولة والمجتمع على المستوى المحلى

إنّ الزيادة فى الفرص الدولية للمنظمات غير الحكومية عبر التمويل المالى والفرص السياسية لم تحدث فى فراغ أيديولوجى. وهنا يجب تسليط الضوء على الجانب الثانى من التفسير العلوى لنمو المنظمات غير الحكومية والذى ينطوى على عمليات الترويج المعيارى للقيم التى قدمتها تلك المنظمات، والدول المانحة، وباقى الفاعلين فى المجتمع الدولى؛ حيث إنّ النظام الدولى ومن

خلال توسعه عبر التاريخ لم يقدم حوافز مادية لنمو المنظمات غير الحكومية فحسب، بل إنه أسهم فى انتشار هذه المنظمات من دول الغرب إلى باقى دول العالم من خلال ترويجه لقيم مشجعة لهذه المنظمات واحتوائه لها واعترافه بالدور السياسى الذى يمكن أن تتبناه[٩]. فالدول فى العالم النامى أجبرت خلال العقود الأخيرة – عبر عمليات التفاعل الاجتماعى على المستوى الدولى– على تضمين وتعزيز نشاط المنظمات غير الحكومية على الصعيد الوطنى، وبالتالى أعادت هذه التفاعلات تشكيل السياق السياسى المحلى للمنظمات غير الحكومية وساعدت على نموها من خلال توسيع هياكل الفرص السياسية. وهنا يمكن الاستعانة بمنظورين مختلفين هما المنظور المؤسسى الاجتماعى والمنظور البنائى من حيث تأكيدهما على أهمية القيم والمعايير، بهدف تقديم تفسير لنمو المنظمات غير الحكومية خارج نطاق الدول الغربية، حيث إنّ هذين الاقترابين يصوران المنظمات غير الحكومية بأنها متغير مستقل لكونها إما حاملة للثقافة العالمية وإما وكيلًا لعمليات التفاعل الاجتماعى[١٠].

وعلى غرار الفرص التى حصلت عليها المنظمات غير الحكومية فى الدعم المالى والفرص السياسية، فإنها حصلت على الاعتراف من العديد من الفاعلين الدوليين باعتبارها صوت الشعب ووسائل مهمة للمبادرات الخاصة. وهذه النظرة ظهرت لدى الأيديولوجية الليبرالية عبر سياسات التنمية والحوكمة، والتي رأت فى المنظمات غير الحكومية شريكًا مهمًا فى تحقيق التنمية وتعزيز الحكم الرشيد، وأنّ وجودها ضرورى للحكم على ديمقراطية الدولة، وعلى مسئوليتها، ومدى سماحها لمشاركة المواطنين. وهذه الأيديولوجية الليبرالية الجديدة الداعمة للمنظمات غير الحكومية والقائمة على مبادئ الديمقراطية

الليبرالية والاقتصاد الليبرالى وضعت معايير دولية جديدة للدول. وتتمثل المعايير الأساسية لهذه الأيديولوجيا الجديدة فى أسس مهمة؛ وهى أنه لكى تكون الدولة ديمقراطية وذات نظام اقتصادى حر يتوجب وجود مجتمع مدنى مزدهر يتضمن المنظمات غير الحكومية والمجموعات المدنية المنظمة. وهذه المعايير الجديدة المؤيدة للمنظمات غير الحكومية ظهرت فى البداية فى قطاع التنمية الدولية فى الثمانينيات، ومن ثم أضفى الطابع المؤسسى عليها فى نظام الأمم المتحدة منذ التسعينيات. وقد ظهرت هذه المعايير فى قطاع التنمية الدولية من جانب وكالات المعونة الغربية التى سعت إلى إيجاد بديل لنموذج "التنمية عبر الدولة" القائم على البنيان الفوقى بنموذج قائم على البيان التحتى والمشاركة المجتمعية. ومن هنا تم الاتجاه نحو المنظمات غير الحكومية والمنظمات غير الحكومية الدولية واعتبارها البديل المناسب، كونها تتمتع بالكفاءة والمرونة ولقربها من السكان. وهذه النظرة الجديدة عكست تحوّلًا فى المنظور Paradigm Shift من نموذج التنمية عبر الدولة إلى نموذج التنمية عبر مشاركة السكان بسبب فشل الدول فى تحقيق التنمية. وبالتالى تم الانتقال إلى التنمية القائمة على البينان التحتى، وتم الترويج للمنظمات غير الحكومية والنظر إليها باعتبارها الوسيلة المناسبة لتحقيق هذا النهج. وما يؤكد ذلك أنه وانطلاقا من التسعينيات، ظهر هذا التوجه لدى وكالات المعونة الغربية عبر تأكيدها المستمر على أهمية المجتمع المدنى، وتفعيل دور المنظمات غير الحكومية، كونها تقدم الخدمات للفقراء واعتبارها قناة فعالة لملء الفراغ الذى ينتج عن فشل الدولة والسوق من جهة، ومن جهة أخرى باعتبارها وسيلة لتحقيق التحول الديمقراطى كونها تمثل عنصرًا مهمًا فى تفعيل المجتمع

المدنى. وأخذت هذه النظرة الطابع المؤسسى عبر المؤتمرات الدولية المختلفة التى نظمتها الأمم المتحدة، حيث كانت الأمم المتحدة تؤكد بشكل مستمر على أهمية المنظمات غير الحكومية كشريك فى معالجة القضايا العالمية المختلفة وكمدافع وممثل لأصوات الفقراء والمحرومين. وبحلول التسعينيات تبنت وكالات المعونة الدولية والمنظمات الدولية معايير جديدة لصالح المنظمات غير الحكومية، وبدأت العمل بشكل نشط عبر التأكيد على ضرورة تشجيع، ومشاركة، ونمو المنظمات غير الحكومية فى جميع أنحاء العالم. ومن هنا بدأت الحكومات المانحة الغربية والمنظمات الدولية تتوجه نحو حث دول العالم على تبنى تشريعات وطنية من خلال اعتماد لوائح قانونية ومالية أكثر ليبرالية، وذلك بهدف إزالة العراقيل والقيود القانونية أمام نشاط المنظمات غير الحكومية. وفي هذا الإطار، ظهر خلال مرحلة التسعينيات توجه لتعديل السياسات التى تنظم القطاع غير الربحى، وهذا التوجه يمثل مثالا واضحًا للمعايير المشجعة للمنظمات غير الحكومية. وهذا التوجه ظهر فى سياسات البنك الدولى الذى فرض العديد من السياسات على الدول الآسيوية والأفريقية بتقليل التشريعات المقيدة للمنظمات غير الحكومية، ونتيجة لذلك بات البنك الدولى يقدم نفسه على أنه مستشار البلدان النامية بشأن التشريعات المتعلقة بالمنظمات غير الحكومية، وبالتالى وبحلول عام ١٩٩٢ تم تأسيس المركز الدولى لتشريعات القطاع غير الربحى[١١].

وتعمل تلك المنظمات داخل الدول ويثار الكثير من التساؤلات حول مدى تمتع تلك المنظمات بالشخصية القانونية الدولية من عدمه وأثر ذلك على الدور الذى تلعبه داخل الدول وعلاقتها بالحكومات والقوانين والإجراءات

المنظمة لعملها فى المجتمعات المحلية، وحتى يمكن دراسة تلك التساؤلات بشكل علمى، يجب البدء بدراسة دور تلك المنظمات فى المجتمع الدولى بصفة عامة، ومدى تمتع تلك المنظمات بالشخصية القانونية الدولية من عدمه، وكذلك طبيعة العلاقة بينها وبين الدول والمنظمات الحكومية، خاصة وأن هذا الدور وتلك العلاقة يمكن اعتبارهما من بين المُحددات الرئيسة فى تحديد طبيعة عمل تلك المنظمات داخل المجتمعات المحلية وعلاقتها بحكومات الدول.

وهنا يثار التساؤل حول: **ماهية العلاقة بين المنظمات غير الحكومية الدولية والمجتمع الدولى؟**

وفقا لوثيقة الأمم المتحدة الصادرة فى ١٩٩٤، المنظمة غير الحكومية هى "كيان غير ربحى أعضاؤها هم من المواطنين أو الجمعيات من دولة واحدة أو أكثر، ويتم تحديد أنشطتها بالإرادة الجماعية لأعضائها استجابة لاحتياجات المجتمع أو المجتمعات التى تعمل فيها"(١٢).

أما من وجهة النظر الأوروبية، فإن المنظمات غير الحكومية يمكن أن يطلق عليها "جماعات الضغط" مع دلالات حميدة أقل(١٣).

وتجدر الإشارة إلى أن المنظمات غير الحكومية الدولية تلعب مجموعة من الأدوار وتنفذ العديد من الوظائف؛ حيث ينظر البعض إلى وظائفها بنظرة عمومية مثل التأثير على الرأى العام والوعى العام.

ويرى آخرون أن "المنظمات غير الحكومية تؤثر على الحكومات الوطنية والمؤسسات المتعددة الأطراف، والشركات الوطنية والمتعددة الجنسيات من خلال أربع طرق هى: إعداد جداول الأعمال، التفاوض على النتائج، إضفاء الشرعية، وتنفيذ الحلول".

بينما يرى البعض المنظمة غير الحكومية بمثابة خادمة للحكومة، تجمع المعلومات، تطور الخبرة التقنية، ترصد سلوك الجهات الحكومية بالطرق التى لم تعد الحكومات قادرة عليها أو غير راغبة فيها.

وهنا يثار التساؤل حول كيفية دمج المنظمات غير الحكومية الدولية فى النظام الدولى بطريقة تأخذ فى الاعتبار تنوعها واختلاف نطاق عملها، وكذلك قدرة تلك المنظمات على التعطيل فضلا عن الابتكار[١٤].

للإجابة على هذا السؤال، تظهر الحاجة إلى إطار تحليلى، ويمكن لنظرية العلاقات الدولية أن تساعد على توفير هذا الإطار.

- من منظور العلاقات الدولية، السؤال الأول هو كيف تؤثر تلك المنظمات على مخرجات النظام الدولى؟
- ما الآليات السببية التى تعمل من خلالها؟

فبينما نبذت الواقعية تلك المنظمات واعتبرتها من مسببات الإزعاج غير ذى الصلة؛ بحثت المؤسسية عن تأثير تلك المنظمات على هيكل المؤسسات الدولية وتعزيز قوتها بالطرق التى من شأنها التأثير على نوع ودرجة التعاونبين الدول. وعملت الليبرالية على استكشاف دور تلك المنظمات فى تشكيل الخيارات المحلية وعبر القومية للمجتمع والتأثير على تمثيل تلك الخيارات من خلال المؤسسات الحكومية.

وبمراجعة بعض الكتابات الموجودة عن المنظمات غير الحكومية من قبل علماء السياسة وكذلك الباحثين القانونيين يمكن استخلاص ثلاثة نماذج عن دور المنظمات غير الحكومية. كل من هذه النماذج توضح نشاطًا مختلفًا

لتلك المنظمات وعلاقاتها بالدولة إما مع الدولة، وإما ضد الدولة، أو تجاهل الدولة[١٥].

اثنان من تلك النماذج تتوافق عموما مع نماذج العلاقات الدولية، الأول نموذج تمكينى مؤسسى Institutionalism Enabling" Model، والثانى نموذج معارض ليبرالى Liberal Adversarial Activist" Model"، أما النموذج الثالث فهو نموذج قوة السوق "Market Power" Model لا يشرك الدول على الإطلاق، وبالتالى يبدو فى البداية متحديا لتفاهمات كل من العلاقات الدولية والقانون الدولى للفاعلين فى النظام الدولى.

أ - مع الدولة: المنظمات غير الحكومية كداعم مؤسسى "Institutionalist Enablers"

قام كال راستيلا بإجراء تحليل لدور المنظمات غير الحكومية فى مجال القانون البيئي الدولى، ويرى راستيلا مشاركة المنظمات غير الحكومية فى صنع القانون البيئى الدولى بطرق توفر فوائد سياسية وتقنية ومعلوماتية للدول. وقد لخص فوائد مشاركة المنظمات غير الحكومية فى: بحث وتطوير السياسات، ورصد الأداء وتمثيل دوائر سياسية محلية مهمة، وتسهيل عملية التفاوض من خلال توفير المعلومات، وضمان استمرار السياسات الحكومية[١٦].

ويمكن هنا ملاحظة أن الوظائف المختلفة التى تؤديها المنظمات غير الحكومية تتداخل تقريبا مع المهام التى تتوقعها نظرية المؤسسية من المؤسسات الدولية لتسهيل التعاون الدولى.

وباسترجاع قائمة الفوائد التى تحصل عليها الدول من المؤسسات فى حالات المصالح المتقاربة ذات المدى الطويل والمصالح المتباينة قصيرة

الأجل، فإن هذه المؤسسات تقوم بتخفيض تكاليف المعاملات، وتوفر المعلومات وتسهل رصد الالتزامات بالمعاهدات، وتعزز إمكانيات الترابط فى المفاوضات الدولية، وتزيد من بروز الدولة فى المفاوضات.

وإذا كانت هذه المهام عادة ينبغى أن تقدمها المؤسسات الدولية نفسها، ويتم حاليا تقديمها من خلال المنظمات غير الحكومية، فإنه يمكن الاعتقاد فى قدرة قيام المنظمات غير الحكومية بـ "خصخصة" وظائف المؤسسات والقيام بها. وبهذا المعنى، فإن المنظمات غير الحكومية "تمكن" الدولة من زيادة التعاون حتى مع افتراض إمكانية قيام المنظمات غير الحكومية باتخاذ موقف عدائي تجاه بعض المسئولين فى الدولة ويمكن أن يحدث هذا فى حال قيام تلك المنظمة بتقديم "معلومات تقنية" تمثل تحديا لأداء دولة فى ظل معاهدة.

إذا فإن نظرية العقلانية المؤسسية ترى أن الدول بحاجة للمساعدة فى التغلب على العقبات قصيرة المدى لتحقيق مصالحها على المدى الطويل. وتقوم الدول باستخدام المؤسسات الدولية لضمان التزام الدول الأخرى بنفس التزاماتها وهى تمنح الصلاحيات لتلك المؤسسات بالقدر الذى يجعل هذا ممكنًا. وبالتالي يثار التساؤل لماذا لا تمنح الدور نفسه لمنظمة غير حكومية؟

ويرى راستيلا أنه ومع كون تلك المنظمات غير حكومية فى الاسم ولكنها متى قامت بأداء المهام التى يفترض أن تؤديها الحكومات نفسها أو تفوض مؤسسة دولية تسيطر عليها الحكومات لأداء تلك المهام، ومتى توافقت مهام المنظمة غير الحكومية مع مصالح الدولة طويلة المدى إذن فيمكن اعتبار تلك المنظمات داعمًا مؤسسيًّا Institutionalist Enablers

ب - ضد الدولة: المنظمات غير الحكومية كنشطاء خصومة Adversarial "Activist"

"نشاط الخصومة" هو أحد النماذج البديلة، وهو النشاط الموجه أساسا فى مواجهة الدولة. وقد أنشأ هذا النموذج كلا من مارجريت كيك وكاثرين سيكينيك، ويقوم أساسا على المراقبة الإمبريقية لشبكات الدعوة عبر القومية، والتى تتكون من مجموعة من الفواعل اللذين تربطهم مجموعة مشتركة من القيم والمعتقدات والأطروحات ويتبادلون المعلومات بصورة دورية مكثفة وهذا فى إطار عملهم على إحدى القضايا الدولية، ليكونوا قوة متصاعدة فى محاربة سوء استغلال السلطة على المستوى الإقليمى والعالمى، عن طريق كشفهم للمعلومات التى تسعى الحكومة لإخفائها وإعادة تشكيل الجدالات التى تسعى الحكومة إلى السيطرة عليها(١٧).

هناك أيضا نشاط الخصومة الليبرالى وهذا نموذج من النشاط الخصومى متسق إلى قدر كبير مع النظرية الليبرالية للعلاقات الدولية، حيث يبدأ نشاط المنظمات غير الحكومية من المجتمعات المحلية وعبر القومية ثم يتجه ليستهدف الدولة من خلال محاربة الحكومات التى تسئ استغلال السلطة، فالمنظمات غير الحكومية يمكن اعتبارهم فى ذواتهم فاعلين مهمين فى المجتمع المحلى إذ يعملون على التواصل مع الشبكات العبر قومية لحشد الضغط العالمى على حكوماتهم(١٨). وبالرغم من أن هدف تلك المنظمات هو الدولة فإن تركيزهم أيضا ينصب عليها. ومن خلال كشف المعلومات التى تحاول الحكومات إخفاءها تتمكن شبكات الادعاء عبر القومية من تمثيل ضحاياهم فى القنوات غير الرسمية وهذا للضغط على المؤسسات الرسمية.

جـ - المنظمات غير الحكومية كحاشدين لقوى السوق "Market Power".

النموذج الثالث من نشاط المنظمات غير الحكومية يصور هذه المنظمات على أنها تستبدل أو تحل محل الدولة على الأقل فى بعض الأغراض. ومن هذا المنطلق نجد أن المجتمع الدولى بصورته التقليدية القائمة على نظام الدولة ذات السيادة يفسح المجال تدريجيا لمجتمع دولى جديد قائم على اقتصاديات السوق العالمية التى تسيطر عليها شركات عملاقة مؤثرة. والافتراض الرئيسى لهذا النموذج هو أن قوة الدولة تتضاءل وأن المؤسسات الدولية لا تستطيع أن تملأ الفراغ الناتج عن هذا التراجع، ولذا فإن جهود تنظيم أنشطة القطاع الخاص من خلال التشريعات الوطنية أصبحت غير فعالة. وبناء عليه تقوم المنظمات غير الحكومية بتجاوز الحكومات الوطنية وتشن حملاتها ضد الشركات الفعالة فى الفضاء المؤسسى الزائد للسوق(١٩).

وتلجأ المنظمات غير الحكومية إلى نشر المعلومات واستخدام سياسة الرموز لحشد المستهلكين ضد الشركات لدفع هذه الشركات إلى تغيير سلوكها وسياستها أو لإلحاق الضرر بالاقتصاد القومى بما يكفى لإقناع الحكومات بالعدول عن سلوكها المرفوض.

هذا وتقوم المنظمات غير الحكومية بنشر مدونات للسلوك فى بعض المجالات مثل حقوق العمال والممارسات البيئية وتدفع الشركات متعددة الجنسيات لتبنى تلك القواعد السلوكية.

ونجد فى هذا النموذج أن المنظمات غير الحكومية ليست فى حاجة إلى أن تضغط من أجل الحصول على دور أكبر فى عملية تشريع القانون الدولى، فقد أصبحوا هم المشرعين الجدد للقانون الدولى. فهم من يخلقوا

مدونات السلوك ثم يضغطوا على الشركات لتتبناها وتلزم نفسها بها، وفيما بعد يحاولون الحصول على موافقة رؤساء تلك الشركات فى أن يكن للمنظمات غير الحكومية دور فى مراقبة التزام تلك الشركات بالمدونات التى تبنوها.

لذا ففى هذا النموذج المنظمات غير الحكومية لا تساعد الدول من أجل تحقيق تعاون على المدى الطويل ولا تعارضها للعدول عن سوء استغلال لسلطة، وإنما تحل محلها كمنظم للسوق ومشرع للقانون.

المنظمات غير الحكومية الدولية باعتبارها شخصًا من أشخاص القانون الدولى

القانون الدولى ينظم العلاقات فيما بين الدول، أى أن الدول هى موضوع القانون الدولى العام، وإن كان وضع تعريف جامع شامل للقانون الدولى يعتبر أمرا بالغ الصعوبة، فهناك كم هائل من التعريفات التى قدمها فقهاء ودارسو القانون الدولى العام. فسوف تكتفى الدراسة بالإشارة إلى بعض تلك التعريفات، فعلى سبيل المثال عرف روسو حيث القانون الدولى العام بأنه:" ذلك الفرع من القانون الذى يحكم الدولة فى علاقاتها المتبادلة"(٢٠)، أما أوبنهايم يعرفه بأنه: "مجموعة القواعد العرفية، والاتفاقية التى تعتبرها الدول المتمدنة ملزمة لها فى تصرفاتها المتبادلة" وشتروب يعرفه بأنه: "مجموعة القواعد القانونية التى تتضمن حقوق الدول، وواجباتها، وحقوق وواجبات غيرها من أشخاص القانون الدولى"(٢١).

وهنا تجدر الإشارة إلى أنه لا يمكننا العزل أو الفصل بين القانون الدولى العام والمجتمع الدولى، فالأخير يعتبر موضوعًا للأول لذلك يرى الفقه

بوجود رابطة بينهما عندما يعرف المجتمع الدولى بأنه:"مجموعة من الوحدات السياسية المستقلة، أو صاحبة السيادة التى تدخل فى علاقات متبادلة استنادًا إلى قواعد سلوك تعترف بها كقواعد ملزمة تطبق فى وقت السلم والحرب". وقد قرر القضاء الدولى أيضًا هذا الربط بينهما عندما قررت المحكمة الدائمة للعدل الدولية فى قضية (Lotus) فى ٧ سبتمبر ١٩٢٧ من أنها: "تعتقد أن معنى اصطلاح قواعد القانون الدولى لا يمكن أن يعنى وفقًا لاستعماله الجارى إلا القانون الدولى المطبق بين مختلف الأمم التى يتكون منها المجتمع الدولى[٢٢].

إذا فإننا يمكن فى النهاية أن نستخلص مما سبق اتجاهين رئيسيين: الأول، أن القانون الدولى العام هو قانون العلاقات بين الدول. والثانى، القانون الدولى هو قانون المجتمع الدولى.

وتتبنى الدراسة تعريفا للقانون الدولى المعاصر بأنه "مجموعة القواعد القانونية التى تحكم وتنظم المجتمع الدولى، وما يقوم فى إطاره من علاقات بين أشخاصه القانونية"[٢٣].

أشخاص القانون الدولى

المنتهى إليه فى فقه القانون – بصورة عامة – أن أشخاص أى نظام قانونى هم الذين تكون حقوقهم وواجباتهم منظمة بأحكامه. وبعبارة أخرى فإن الشخص فى نظام قانونى معين هو كل ما تخاطبه أحكام هذا النظام القانونى. وبناء على هذا يكون الشخص القانونى هو كل كائن تتوفر فيه الأهلية لكي يكون صاحب حق واحد على الأقل أو مكلفا بالتزام واحد على الأقل فى نطاق النظام القانونى.

غير أنه من المعلوم فى فقه القانون أيضا أن ثبوت الشخصية القانونية، منظور إليها من هذه الزاوية، وإن كان يتلازم وصلاحية صاحبها فى اكتساب الحقوق المشروعة له أو عليه فإن هذا لا يعنى بالضرورة المساواة بين مختلف الأشخاص فى مدى هذه الصلاحية، فهذا المدى يتفاوت من شخص إلى آخر من أشخاص القانون المعين، وفقا لما يضعه هذا الأخير من شروط وأحكام(٢٤). وفى المجال الدولى، فإن الشخصية القانونية الدولية، هى تلك التى تحدد باجتماع وصفين: الأول، أن تكون الوحدة الدولية المعنية قادرة على إنشاء قواعد قانونية دولية بالاتفاق الصريح أو الضمنى مع غيرها من الوحدات المماثلة. والثانى، أن تكون الوحدة المذكورة من المخاطبين بأحكام القواعد الدولية أى أن تكون لها أهلية التمتع بالحقوق والتمتع بالالتزامات فى نطاق علاقاتها المتبادلة مع غيرها من الوحدات الأخرى التى ينطبق عليها الوصف ذاته(٢٥).

وقد تشعب الفقه إلى مذاهب شتى حول من ينطبق عليه وصف أشخاص القانون الدولى العام، فعند أنصار النظرية التقليدية للشخصية الدولية "الدول" وحدها هى أشخاص القانون الدولى وهى التى استمد منها اسمه وموضوعه. وهناك من وسع من الدائرة التى تشمل هذا الوصف حتى ضمنها بالإضافة إلى الدول والمنظمات الدولية، الأمم والشعوب والقبائل والدويلات أعضاء الدول الاتحادية والجماعات غير المتمتعة بالحكم الذاتى، والأقليات القومية والأفراد الطبيعيين. وإن كان يرى هذا الجانب من الفقه أن بعض هؤلاء الأشخاص هم أشخاص عديمو أو غير كاملى الأهلية. وذهب فريق ثالث إلى إسباغ هذا الوصف على الدول والمنظمات الدولية بالأساس ويضيف إليها بقدر

الفرد باعتبار أن القانون الدول قد ارتفع بوسائل حمايته فى بعض مجتمعاته[٢٦]، وكذلك حركات التحرير الوطنى باعتبارها ممثلا عن الشعب الذى يسعى للحصول على حقه فى تقرير المصير وتحرر إقليمه من الاستعمار أو الاحتلال وفق ما أضحى يسلم به القانون الدولى. بيد أن هذا لا يعنى تمتع جميع هؤلاء الأشخاص – الدول، المنظمات الدولية وحركات التحرر الوطنى والأفراد فى حدود معينة – بالحقوق أو تحملهم بالالتزامات على قدم المساواة فيما بينهم نظرا وعملا فى نطاق القانون الدولى[٢٧].

المنظمات الدولية كأشخاص فى القانون الدولى

المنظمات الدولية نوعانهما: منظمات حكومية دولية حسبما جاء فى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، ويقصد بالمنظمات الدولية الحكومية تلك التى تنشؤها الحكومات بموجب اتفاق دولى حكومى[٢٨]. ومنظمات غير حكومية دولية كما عرفها المجلس الاقتصادى والاجتماعى لهيئة الأمم المتحدة فى قراره رقم ٢٨٨ الصادر عام ١٩٩٢ وهى كل منظمة لا يتم تأليفها نتيجة اتفاق بين الحكومات بما فيها المنظمات التى تقبل أعضاء يتم اختيارهم من قبل سلطات حكومية، شرط ألا يؤدي ذلك للإساءة إلى حرية التعبير عن رأى هذه المنظمات[٢٩].

وفيما يتعلق بالمنظمات الحكومية الدولية فأن الدول تنشئها بموجب اتفاق أو معاهدة دولية حكومية لتحقيق أهداف محددة والقيام بمهام معينة، وقد ترتب على ذلك أن القدرة على إنشاء قواعد قانونية دولية لم تعد تقتصر على الدول، فمنذ أوائل القرن العشرين تكونت منظمات حكومية دولية استطاعت أن تنشئ مع الوحدات المماثلة لها قواعد قانونية دولية، وأصبحت مخاطبة بأحكام

القانون الدولى وأصبحت كذلك متمتعة ببعض الحقوق التى كانت مقصورة فقط على الدول ذات السيادة.

ولكن الشخصية القانونية للدول لا تتطابق مع الشخصية القانونية للمنظمات الدولية، فهى مختلفة عنها وذلك أن الشخصية القانونية للمنظمات الحكومية الدولية لا تكون إلا بالقدر، والحدود التى ذكرها الاتفاق المنشئ للمنظمة الدولية، فى حين أن الشخصية القانونية للدول تكون مطلقة من كل قيد(٣٠).

وأما فيما يتعلق بالمنظمات غير الحكومية الدولية والتى لا تكون الدولة طرفا فى إنشائها، هنا يثار تساؤل وهو ماهية التكييف القانونى لهذه المنظمات؟ وماهية الطبيعة القانونية لها؟ وهل تعد شخصا قانونيا وطنيا داخليا؟ أم شخصا قانونيا دوليا؟

وإذا كانت الدول والمنظمات تعتمد فى تأكيد حقوقها القانونية وتحمل مسئوليتها على كيفية الاعتراف بها من قبل القانون (الشخصية القانونية)، فالمنظمات الحكومية الدولية ينبع الاعتراف بها فى القانون الدولى من خلال ارتباطها بالهياكل الحكومية، ومن ثم تعتبر الأمم المتحدة ووكالاتها والمنظمات الدولية الحكومية الأخرى لها شخصية قانونية دولية.

هل يعنى ذلك أنه بالمقابل المنظمات التى لا تتكون من دول أو التى لا يكون لها أى مقوم لمشاركة الدول لا تتمتع بشخصية قانونية دولية على الرغم من مهامها الدولية؟

وللإجابة على هذا التساؤل سوف تقوم الدراسة بعرض لبعض الآراء فى هذا الصدد فوفقا لمبدأ إقليمية القوانين، المنظمة غير الحكومية ينشئها

أشخاص طبيعيون فى دولة من الدول، وهذه المنظمة تنشأ فى إطار القانون الداخلي لدولة المنشأ، وتمارس أنشطتها وفقا لضوابط قانون هذه الدولة، وبالتالي تصبح شخصا من أشخاص هذا القانون الداخلي، ومتمتعة بالشخصية القانونية. ومن هذه المنظمات غير الحكومية ما ينحصر عملها فى بلد معين، وعندها تعتبر منظمة وطنية غير حكومية، ومنها ما يتجاوز عملها حدود دولة معينة فتصبح منظمة غير حكومية دولية.

وهنا يجدر التأكيد على أن الشخصية القانونية عموما هى القدرة والأهلية، القدرة على التمتع بالحقوق والأهلية لتحمل الالتزامات ومباشرة الاختصاصات، إذا فالأهلية تتطلب تتوافر ثلاث عناصر وهى: أولا، التمتع بالحقوق التى يكفلها القانون المعنى. ثانيا، التحمل بالالتزامات التى يفرضها القانون المعنى. ثالثا، مباشرة الاختصاصات.

أما الشخصية القانونية الدولية فتتطلب بالإضافة إلى توافر العناصر الثلاثة السابقة عنصرا رابعا وهو المساهمة فى خلق قواعد القانون الدولى[٣١].

وتسليما بهذا الرأى فإن منظمة غير حكومية دولية مثل منظمة العفو الدولية، لا تتمتع بشخصية قانونية دولية على الرغم من مهامها الدولية، إلا أن منظمة مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر لها بالفعل شخصية قانونية دولية[٣٢].

هذا وسوف تقوم الدراسة باستعراض لبعض الآراء لمحاولة فهم العلاقة بين تلك المنظمات والدولة فى إطار نظريات العلاقات الدولية، وإذا كان من الممكن أن يتم استيعاب تلك المنظمات فى المجتمع الدولى بشكل ما وماهية الدور التى تستطيع أن تلعبه وبناء عليه يتم تحديد ماهية الشخصية القانونية

لتلك المنظمات فى المجتمع الدولى فى ضوء نظرية القانون الدولى التى تم استعراضها سابقا.

فى مجال المنظمات غير الحكومية العاملة فى مجال البيئة وفى عام ١٩٨٩ دعا "فيليب ساندز" المحامين الدوليين لإيجاد وسيلة لمنح المنظمات غير الحكومية دور رسمى فى القانون الدولى كمنحها صفة "الأوصياء". وذلك بهدف خلق جيل جديد من الحقوق البيئية الدولية؛ مبررا ذلك "بأنه إذا كانت المنظمات غير الحكومية فى الواقع السياسى تلعب دورا مهمًا فى المجتمع الدولى فإن هذا يفرض على المجتمع الدولى إعطاءها صفة قانونية"[٣٣]، هذا وقد سار بعض دارسى القانون الدولى فى هذا الاتجاه نفسه منذ عام ١٩٩٠ من أجل إيجاد صيغة قانونية للاعتراف بالمنظمات غير الحكومية فى المجتمع الدولى، مثل المطالبة بـ "منظور جديد" فى القانون الدولى يمكنه استيعاب الفواعل من غير الدول[٣٤]، وكذلك باعتراف ومشاركة أكثر فى المفاوضات الدولية[٣٥]، خاصة وأن القرن الواحد والعشرين من المتوقع أن يكون عصر الشبكات والفاعلين من غير الدول[٣٦].

ويرى البعض أن العديد من المعاهدات الدولية أعطت أدوارا للمنظمات غير الحكومية – بين فاعلين آخرين – مثل رفع الدعاوى القضائية، ومنحت كذلك المنظمات غير الحكومية صور مختلفة من الصفات الاستشارية والرقابية، مما يمهد الطريق لاقتراح منحها فى أى معاهدة أو مؤسسة جديدة "دورًا قانونيًا رسميًا" يشتمل "على صفة استشارية أوسع نطاقًا" مع "الحق" فى التمثيل والمشاركة[٣٧]. فالمنظمات غير الحكومية يجب أن تكون قادرة على

توفير المعلومات والتقدم بعرائض والتماسات للمؤسسات الدولية للتحريفى حال وقوع انتهاكات أو وجود تأخر أو تباطؤ فى تنفيذ الاتفاقيات الدولية.

كل هذا يعنى أن المنظمات غير الحكومية يجب أن تعطى بموجب القانون الدولى العام موقفا لجعل صوتها مسموعا وأفعالها ملموسة من أجل ضمان دور أكثر فاعلية للقانون الدولى وخاصة فى بعض المجالات ذات الطابع العالمى مثل الحماية الدولية للبيئة(٣٨).

وبالعودة إلى نظرية العلاقات الدولية كبؤرة تحليلية والنماذج الثلاثة عن دور المنظمات غير الحكومية، والتى يوضح كل منها نشاطًا مختلفًا لتلك المنظمات وعلاقاتها بالدولة: مع الدولة، ضد الدولة، وتجاهل الدولة. سوف تتم مناقشة بعض من النقاط فى محاولة لربط هذه التحليلات بالمطالبات التى تهدف إلى إعطاء تلك المنظمات صفة قانونية بموجب القانون الدولى حتى تكون أكثر فاعلية وتأثيرا فى المجتمع الدولى.

تتنبأ النظرية المؤسسية بأن المنظمات غير الحكومية يمكن أن تكون أكثر فعالية فى تحقيق نتائج دولية محددة عن طريق مساعدة الدول والتغلب على الحواجز التى تعترض التعاون فى الحالات التى تكون فيها المصالح متقاربة ومن هذا المنظور فإن الدول يكون لها مصلحة فى تشجيع عمل المنظمات غير الحكومية، فالمنظمات غير الحكومية تؤدى وظائف مثل جمع المعلومات وكذلك تسهيل رصد الالتزامات بالمعاهدات وتعزز إمكانيات الترابط فى المفاوضات الدولية وزيادة بروز الدولة فى المفاوضات. ومن أجل تحقيق هذه المهام بطريقة فاعلة على المنظمات غير الحكومية أن تتمتع بعلاقة تعاونية وإيجابية مع الدول الأعضاء فى أى نظام، وهنا عادة ما تعمل المنظمة

غير الحكومية وفقا للمصالح المتقاربة مع الدولة، ولكن فيحال تضارب المصالح – مثل قيام منظمة حكومية بمقاضاة الدول أو التحيز لموقف رسمى ضد موقف الدولة – فإن موقف الدولة ينقلب تماما فى مواجهة المنظمة غير الحكومية، وتظل الدولة هى الفاعل الرئيسى فى النظام الدولى، كما تظل القوة هى المحدد الرئيسى لمخرجات النظام الدولى فى العديد من الحالات(٣٩).

هذه النظرة المثالية لموقف المنظمات غير الحكومية – طبقا لأنصار نظرية المؤسسية – تفترض ثباتا فى مصالح الدولة باعتبار تلك المنظمات "مؤسسات عقلانية". أما المؤسسية البنائية تتوقع أن تلعب المنظمات غير الحكومية دورا مهما فى مساعدة المؤسسات الدولية على خلق قيم من شأنها أن تغير تدريجيا مصالح الدولة نحو تعزيز قيم مثل الحماية البيئية وذلك من خلال التأثيرفي قواعد السلوك الدولى(٤٠).

وهنا مرة أخرى ترجع قدرة المنظمات غير الحكومية فى أداء وظائفها فى إطار النموذج التمكينى المؤسسى على قدرتهم على التعاون مع السلطات الوطنية ومسئولى الحكومات فى المنظمات الحكومية الدولية حول العديد من القضايا الدولية، ولكن مع الحفاظ على مسافة كافية لأنفسهم حتى لا تتأثر مصداقيتهم(٤١).

وهنا يمكننا القول إن المطالبة بمنح المنظمات غير الحكومية "مركز استشارى أو الحق فى تقديم الإقرارات والمشاركة فى وضع بعض المعايير الدولية"، قد يجعل مسألة "المعارضة" أمرا يقوض جوهر العلاقة "التمكينية" فى حالوجد ممثلو المنظمات غير الحكومية أنفسهم فى معارضة مباشرة مقابل مواقف بعض الدول الأعضاء وفى وضع رسمى. ومن ناحية أخرى يمكن

للمنظمات غير الحكومية التى تتمتع بحق التصويت داخل المؤسسات الدولية أن تصبح أكثر التصاقا وتبعية للدولة، حيث تكون فى بعض الأحيان طرفا فى المساومات السياسية.

وقد قام "بيتر ويليتس" بتأريخ تطور حقوق المنظمات غير الحكومية داخل الأمم المتحدة بدءا من المركز الثانوى "التشاورى" – بمعنى التواجد لتقديم المشورى ولكن دون أن تكون "جزءا من عملية صنع القرار" – إلى" نموذج الشراكة الاجتماعية" مع أعضاء الأمم المتحدة[٤٢]. وهذه "الشراكة" لا تزال صفة أقل من "مراقب" وهو الوضع الذى يشير إلى كامل "المشاركة" ولكن "دون تصويت" فى المداولات وعمليات صنع القرار.

ويرى ويليتس أن هذا يعنى أن المنظمات غير الحكومية لديها القدرة على الكلام ولكن دون التصويت، ودون المشاركة فى التفاوض، ويرى ويليتس أن الفرق هو أنه عندما تتحدث المنظمات غير الحكومية فإنه يمكنها التعليق على برامج الأمم المتحدة، واقتراح أهداف السياسات الجديدة، والاستجابة إلى المناقشة العامة، ومع ذلك لا يمكنهم التأثير مباشرة على نصوص محددة لإدراجها فى قرار أو إعلان أو اتفاقية سوف تتبناها الحكومات.

وهنا تجدر الإشارة إلى أنه من خلال الممارسة العملية، يمكن ملاحظة أن المنظمات غير الحكومية تمارس الكثير من التأثير غير المباشر، فعلى المستوى الرسمى قد تشهد تلك المنظمات بعض المساومات والمفاوضات التى تقوم بها الدول وتوفر المعلومات والآراء التى من شأنها أن تساعد فى صياغة ذلك، ولكن لا يمكن لتلك المنظمات أن تقوم بذلك من نفسها أو تصوت عليه. ويجب على جميع المنظمات غير الحكومية سواء الدولية أو المحلية الاعتماد

فى نهاية المطاف على اعتراف الدولة، حيث إن حقهم فى المشاركة – بأى شكل – يكون فى إطار المعايير العامة المحددة مسبقا، فقد ترى بعض الدول منح تلك المنظمات أدوارا أكثر تميزا – عما سبق ذكره – من خلال معاهدات محددة أو فى مجالات بعينها دون غيرها.

وقد فرق ويليتس بين منظمة مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر والمعترف بها من المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة وبين المنظمات غير الحكومية المحلية، ويبرر هذا التفريق بأن المنظمات غير الحكومية الدولية المعترف بها صراحة من المجلس الاقتصادى والاجتماعى للأمم المتحدة يمكن اعتبار أن لديها شخصية قانونية، ويمكن وضعها فى تصنيف ثالث لأشخاص القانون الدولى بجانب الدول والمنظمات الحكومية الدولية. على الجانب الآخر فالمنظمات غير الحكومية المحلية وحتى التى يمكن إغلاقها من قبل الحكومات، فإن أمر إعطائها صفة دولية "اتفاقية" أكبر من عدمه هو مرهون بما تراه تلك الحكومات. ولكن فى كلا الحالتين يجب الاعتراف بتلك المنظمات من قبل الدول ، قبل منحهما أى صفة قانونية دولية[٤٣].

ومما سبق يمكن استخلاص أن النظرية المؤسسية ترتكز فى ردها على مطالبات ومقترحات منح المنظمات غير الحكومية دورا أكثر فاعلية وصفة قانونية دولية على مجموعة من النقاط وهى:

- تشجيع المنظمات غير الحكومية على العمل مع الدول بدلا من العمل ضدها والسماح للدول أنفسهم بتحديد السبل التى يمكن للمنظمات غير

الحكومية من خلالها أن تقدم دورا أكثر نفعا لتحقيق المصالح المشتركة بينهما على المدى الطويل.

- ضرورة تمتع المنظمات غير الحكومية بوضع استشارى أوسع بمعنى منحها القدرة على أن تجلس على طاولة المفاوضات، أو على الأقل بالقرب منها لإبداء آرائهاوتوفير المعلومات. وليس لتعميم مشاريع قرارات أو حتى نصوص بصورة مباشرة.
- يجب على المنظمات غير الحكومية انتفى بالمعايير المحددة من قبل بعض الأجهزة بالمنظمات الحكومية مثل المجلس الاقتصادى والاجتماعى التابع للأمم.

ومن شأن هذا كله أن يمنح نوعا من التوازن يساعد المنظمات غير الحكومية المنخرطة فى "الأنشطة التمكينية" فى الحفاظ على حيادها ومصداقيتها النسبية، بالإضافة إلى احتفاظها بالمرونة اللازمة لاعتماد أكثر من استراتيجية لتحقيق غايتها، بل حتى السماح لها بالدخول فى "نشاط خصومة" متى رأت أن ذلك ضروريا، وفى ظل ظروف معينة فإن مصالح الدولة قد تقتضى منح المنظمات غير الحكومية موقفا أكبر أمام المحاكم الدولية ولكن ينبغى للدول أن يكون هذا فى سياق مصالح معينة للدولة.

أما النظرية الليبرالية فى العلاقات الدولية فتسلط الضوء على دور المنظمات غير الحكومية فى تعبئة الرأى العام المحلى لصالح تحقيق أهدافها، فجعل بعض القضايا متاحة للنقاش العام يزيد من المشاركة الجماهيرية لدعمها، مما يشكل سلاحًا قويًّا يمكن المنظمات غير الحكومية من حشد التعبئة الشعبية لصالح اتخاذ تدابير قوية ونافذة على الصعيد المحلى(٤٤).

ويؤكد هذا على مدى حساسية الحكومات للتحولات فى الرأى العام المحلى، ويكشف كذلك عن الشبكات والتحالفات التى قد تصغوها المنظمات غير الحكومية على مستوى عبر قومى من جانب ومع منظمات متخصصة داخل الدولة من جانب اخر لتحقيق أهدافها. وتؤكد النظرية الليبرالية عموما على الدور المهم الذى يمكن أن تقوم به المنظمات غير الحكومية فى التأثير على النتائج الدولية، لكن بافتراض أن تلك المنظمات غير الحكومية تصبح أكثر فعالية عندما تتمكن من إقناع الحكومات بتغيير تفضيلاتها سواء اعتمدت فى هذا على وسائلها التمكينية أو الخصومية[٤٥]. وبالتالى تتغير المواقف التفاوضية الحكومية وتؤثر فى نهاية المطاف على نتيجة المفاوضات الدولية وكذلك تنفيذ الاتفاقيات الدولية.

وعليه فإن الليبراليين يركزون على السبل التى تتمكن من خلالها المنظمات غير الحكومية المحلية الفاعلة والعابرة للحدود على تغيير تفضيلات الدولة وبالتالى التأثير فى مسار المفاوضات الدولية. وهنا تجدر الإشارة إلى أنه من الممكن تعزيز صوت المنظمات غير الحكومية فى العمليات السياسية المحلية من خلال التحالفات عابرة الحدود أو ربما من خلال السمة الشرعية للمؤسسات الدولية[٤٦].

وعليه فأصحاب النظرية الليبرالية يؤيدون إعطاء صفة المشارك للمنظمات غير الحكومية لدى المؤسسات الدولية والمؤتمرات الدولية بشكل عام، حيث تحل محل الدول فى مواجهة مشكلات العمل الجماعى. ومن الممكن أن تقوم مؤسسات دولية وإقليمية بالسماح لمشاركة المنظمات غير

الحكومية فى عمليات تعزيز الشفافية وتوفير المعلومات بما يعود بالنفع على المصالح.

أما بشأن اللجوء للمحاكم الدولية فيدعم المحللون الليبراليون فكرة لجوء المنظمات غير الحكومية إليها، مع تركيزهم على قيمة اللجوء للمحاكم المحلية لما له من قيمة فى خلق روابط وثيقة بين المحاكم المحلية والدولية كلما كان ذلك ممكنا. وفيما يتعلق بمسألة رفع دعاوى المصلحة العامة التى تضطلع بها المنظمات غير الحكومية المحلية، فإن الهدف من رفع الدعوى ليس فقط الفوز فى حكم محدد ضد متهم معين، ولكن لإظهار القوة الرمزية للمعركة القضائية ورفع وعى الجماهير ولتسليط الضوء على أهمية المنظمات غير الحكومية[٤٧].

وأما فيما يعرف بنظرية المجتمع المدنى العالمى تُعرف المنظمات غير الحكومية باعتبارها فاعلًا مستقلًا فى النظام الدولى، فتعمل إما مع الدول وإما ضدها مباشرة لتغيير تفضيلات الدولة وسياساتها، وهنا يظهر مدى التركيز ليس على الدول فقط بل على جميع الأطراف الفاعلة فى "المجتمع المدنى العالمى". وفقا لذلك يعرف رونى ليبشوتز "المجتمع المدنى العالمى" على أنه "ترتيب مواز للتفاعل السياسى، لا يأخذ الفوضى أو المساعدة الذاتية كمبادئ تنظيمية مركزية ولكن يركز على البناء الذاتى وشبكات العمل والمعرفة عن طريق الفاعلين المحليين الذين يتخطون الحدود"[٤٨].

بالاعتماد على هذا المفهوم، لاحظ كل من اوركيتن ومينست أن التركيز على المجتمع المدنى العالمى "ينقل البؤرة التحليلية من الطابع الرسمى القائم على الدولة كأساس للمؤسسات إلى الفاعلين السياسيين والاجتماعيين، والتحول هذا بدوره "يسلط الضوء على الطبيعة والأهمية السياسية للمنظمات

غير الحكومية"، سواء من حيث شبكاتها مع بعضها البعض وتفاعلها مع الجهات الفاعلة الأخرى بشكل أكثر عمومية[٤٩]" ضمن هذا المخطط المفاهيمى للمجتمع المدنى العالمى اضحت المنظمات غير الحكومية هامة وفعالة[٥٠].

وفيما يتعلق بنموذج قوة السوق فإن أصحاب النظرية الليبرالية لديهم استجابة مختلفة كلية تتسم بالحذر من التحرك بسرعة فى اتجاه تمكين المنظمات غير الحكومية، ويُطرح سؤال مهم وهو ما المصالح التى تمثلها أو تعمل لدعمها المنظمات غير الحكومية الساعية إلى تمكين قوى السوق والمضي فى صناعة تشريعات مستقلة؟ ويرى أصحاب النظرية الليبرالية – فى إطار هذا النموذج – أن المنظمات غير الحكومية لا تسعى لتمكين الدول من تحقيق مصالحها طويلة المدى على الرغم من أن العديد من مصالح بعض المنظمات غير الحكومية تتقابل مع مصالح بعض الدول. إلا أنهم لا يضعون أنفسهم فى موقف عدائى تجاه سياسات الدولة تلقائيا؛ على الرغم من أنه فى الواقع فى كثير من الحالات قد تكون المنظمات غير الحكومية غير صبورة معبطء أو عدم فعالية تنظيم الدولة. فتلك المنظمات لديها أجندة سياسية، بمعنى أنها تسعى إلى تعزيز أهداف مثل حماية البيئة أو حقوق العمال أو الحد من الفقر ضد ما يعتبرونه جشعا، ولكنها تسعى لمنع أو مواجهة تلك المصالح خارج القنوات السياسية الرسمية، على الأقل على المستوى المحلى[٥١].

وبالتالى تصور منظرى الليبرالية المنظمات غير الحكومية بوصفها جماعات مصالح متنافسة فى السياسة الداخلية والعابرة للحدود، دون أن يعنى ذلك تحدي الاحترام مفهوم الالتزام بالمصلحة العامة لتلك المنظمات.

هذا ويُتوقع على المدى الطويل، أن تساعد الشركات الدولية فى تغذية النقاش حول مساءلة المنظمات غير الحكومية والضغط من أجل تطويره ياكلها الرسمية وتنظيما أنشطتها، على أساس يفترض أن المنظمات غير الحكومية أصبحت كيانات فاعلة وقوية[٥٢].

هذا وقد أكد الأمين العام للأمم المتحدة كوفى عنان على أهمية السرعة فى توفير السبل لتقديم المساعدة للمنظمات غير الحكومية من خلال مكتبه وعبر الأمم المتحدة ذاتها[٥٣].

وتتنبأ الليبرالية أن الباحثين وصانعى السياسات الذين يسعون إلى خلق دور أكثر قوة للمنظمات غير الحكومية فى الحياة الدولية من المرجح أن يجدوا أنفسهم فى موقف مقاوم بمعنى أنه بدلا من أن يجادلو التعزيز الوضع القانونى للمنظمات غير الحكومية، سوف ينشغلوا فى الرد على محاولات تنظيم وتقييد نشاط المنظمات غير الحكومية[٥٤].

ومن الاستعراض السابق لآراء بعض نظريات العلاقات الدولية فيما يتعلق بدور المنظمات غير الحكومية فى المجتمع الدولى والعلاقة بين تلك المنظمات والدولة، وإذا ما كان من الممكن أن يتم استيعاب تلك المنظمات فى المجتمع الدولى بشكل ما ومدى تصور كل منها إلى إمكانية تتمتع تلك المنظمات بصفة قانونية دولية يمكن استخلاص أن التغيير الجوهرى للنظام الدولى وتطوره بعيدا عن نظام الدولة وباتجاه الجهات الفاعلة غير الحكومية التى تأخذ مكانها جنبا إلى جنب معا لدول فى مجتمع عالمى صاعد يعزز الرغبة فى تغيير أسس النظام القانونى الدولى لمواكبة هذه التغيرات، ممهدا الطريق لمنح بعض المنظمات غير الحكومية شخصية قانونية دولية.

ونستخلص مما سبق أنه فى إطار تحليل بعض آراء نظريتى القانون الدولى والعلاقات الدولية، فإن منح المنظمة غير الحكومية الدولية الشخصية القانونية الدولية باعتبارها شخصا من أشخاص القانون الدولى هو أمر يتوقف على طبيعة عمل تلك المنظمات ومدى تأثيرها على المجتمع الدولى وطبيعة العلاقة بينها وبين أشخاص القانون الدولى – دولا ومنظمات حكومية دولية – وما يترتب على ذلك من قدرة المنظمة غير الحكومية الدولية على التأثير لخلق أو حتى إنفاذ قواعد القانون الدولى.

المراجـــع

1 - Robert Keohane and Joseph Nye., Transnational Relations and World Politics: An Introduction. in Robert Keohane and Joseph Nye., ed., Transnational Relations and World Politics, Cambridge: Harvard University Press, 1972.

2 - Ronnie D. Lipschutz, Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society, 21 Millennium: Journal of International Studies, 1992, pp. 389–420.

3 - Kim D.Reimann, A View from the Top: International Politics, Norms and the Worldwide Growth of NGOs, 2006, Political Science Faculty Publications. Paper 4.
http://scholarworks.gsu.edu/political_science_facpub/4

4 - Jackie Smith, "Social Movements, International Institutions and Local Empowerment", In "Global Institutions and Local Empowerment. Competing Theoretical Perspectives", K. Stiles, ed., London: MacMillan and St. Martin's Press, 2000.

5 - Kim D. Reimann, op. cit., p.47.

6 – Ibid., pp. 48-54.

٧ – حسن نافعة، دراسات فى التنظيم العالمى من الحلف المقدس إلى الأمم المتحدة، القاهرة، مطابع حلوان، ١٩٩٦، ص ص ١٤٨-١٥٠.

8 - Kim D.Reimann, op. cit, pp. 55-58.

9 - Marina Ottaway, Carothers Thomas, ed. "Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion", (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2000, p.26.

10 - Kim D. Reimann, op cite, p.58.

11 – Ibid., pp.59-62.

12 - Simmons, P. J. Learning to Live with NGOs, 112, Foreign Policy, 1998, p. 82.

13 - Carol Harlow and Richard Rawlings, Pressure through law London: Routledge, 1992, p.254.

14 – Ibid., p.83.

15 - Anne- Marie Slaaughter, International Law and International Relations, Recueil des cours 9, 2000, p.101.

16 - Kal Raustiala, The 'Participatory Revolution' in International Environmental Law, 21, Harvard Environmental Law Review, 1997, p. 250.

17 - Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink, Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics, 1998, pp. 2-9

18 - Anne-Marie Slaughter, Government Networks: The Heart of the Liberal Democratic Order, Democratic Governance and International Law, pp. 229-231 Gregory H. Fox and Brad R. Roth, eds., 2000.

19 - Anne- Marie Slaaughter, International Law and International Relations, op cit., pp.112-114.

٢٠ – مفيد شهاب، القانون الدولى العام، دار النهضة العربية، ١٩٨٥، ص٢٠ –٢١.

٢١ – علـى أبو هيف، القانون الدولى العام، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٧١، ص ص ١٩ –٢٠.

٢٢ – مفيد شهاب، مرجع سابق، ص ٢٠.

٢٣ – صـلاح الديـن عامـر، مقدمة القانون الدولى العام، دار النهضة العربية، ٢٠٠٣، ص ١٥.

٢٤ – المرجع السابق، ص ٦٠.

٢٥ – أحمد عبد الونيس، أحمد الرشيدى ومحمد شوقى، مذكرات فى القانون الدولى العام، الجزء الثانى، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٠، ص ١١٩.

٢٦ – كمجتمع الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان فى عام ١٩٥٠ إلى الوسائل القانونية عن طريق رفع الدعوى أمام المحكمة الأوربية لحقوق الإنسان، وحصوله على التعويض لنفسه على قدم المساواة بينه وبين الدولة ولو كانت الدولة التى يتبعها بجنسيته.

٢٧ – أحمد عبد الونيس، أحمد الرشيدى ومحمد شوقى، مذكرات فى القانون الدولى العام، الجزء الثانى، مرجع سابق، ص ١٢٠.

٢٨ – نص اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات والمنشور على الموقع الإليكتروني للأمم المتحدة:

legal.un.org/avl/pdf/ha/vclt/vclt-a.pdf

29 - Simmons, P. J. op. cit., p.82.

٣٠ – مفيد شهاب، مرجع سابق، ص ٩٨.

٣١ – محمد شوقى عبدالعال، محاضرات غير منشورة لمقرر "المنظمات غير الحكومية الدولية" لسنة التمهيدية لبرنامج الدكتوراه للعلوم السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠١٢.

٣٢ – غابور رونا، وضع اللجنة الدولية للصليب الأحمر: فئة خاصة بها، والمنشور على الموقع الإلكترونى الرسمى للجنة الدولية للصليب الأحمر:

www.icrc.org/web/ara/sitearao.nsf/html/5w9fjy

33 - Phillippe Sands, The Environment, Community and International Law, 30 Harvard International Law Journal, 1989, p. 394.

34 - Christoph Schreuer, The Waning of the Sovereign State: Towards a New Paradigm for International Law?, European Journal of International Law, 4, 1993, p. 447.
35 - Daniel C. Esty, Non-Governmental Organizations at the World Trade Organization: Cooperation, Competition, or Exclusion, Journal of International Economic Law, 1, 1998, p. 123.
36 - Tom Farer, New Players in the Old Game: The De Facto Expansion of Standing to Participate in Global Security Negotiations", 38 American Behavioral Scientist, 38, 1995, p. 842.
37 - Phillippe Sands, op. cit., p. 417.
38 - Kal Raustiala, op cite, pp. 537- 538.
39 - Anne- Marie Slaaughter, International Law and International Relations, op. cit., pp. 136-137.
40 - Thomas Princen, "The Ivory Trade Ban: NGOs and International Conservation, in Thomas Princen and Matthias Finger, eds., Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global, 1994, pp.142-143.
41 – Ibid., p.144.
42 - Peter Willetts, From 'Consultative Arrangements' to 'Partnership': The Changing Status of NGOs in Diplomacy at the UN, Global Governance,6, 2000, pp. 191-212.
43 – Ibid., p.206.
44 - David L. Markell, The Commission for Environmental Cooperation's Citizen Submission Process,Georgetown International Law Review, 12, 2000, p. 571.
45 - Anne- Marie Slaaughter, International Law and International Relations, op. cit., p.142.
46 – Ibid., p.143.
47 - Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik and Anne-Marie Slaughter, Legalized Dispute Resolution: Interstate and Transnational, International Organization, 54, 2000, p. 457.
48 - Ronnie Lipschutz, Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society, op. cit., p. 389.
49 - Craig Warkentin and Karen Mingst, International Institutions, the State, and Global Civil Society in the Age of the World Wide Web, Global Governance, 6, 2000, pp. 238- 240.
50 – Ibid., p.239.
51 - Anne- Marie Slaaughter, International Law and International Relations, op cit., p.147.
52 – Ibid., p. 148.
53 - Kofi A. Annan, We the Peoples, The Role of the United Nations in the 21st Century, 2000, available at http:www.un.org/millennium/sg/report/full.htm
54 - Anne- Marie Slaaughter, International Law and International Relations, op. cit., pp.148-149.

INTERNATIONAL NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN THE INTERNATIONAL COMMUNITY

Sally Ashour

The practical reality and the development of the role of the international non-governmental organizations in the international community whether on the national or international levels imposed studying them thoroughly. The international community witnessed on obvious increase in the number, aims and activities of these organizations which led to the importance of identifying their needs, problems and the obstacles that they face nowadays and that they may face in the future. This article highlights the theories of the international relationships and laws that tried to study the role of the non-governmental organizations in the international community as the communities witnessed the spread of the international governmental and non-governmental organizations in the last years which made them very effective in the international affairs in the last four decades.