" الإدارة العامة الدولية "
الإطار النظرى

الأستاذ الدكتور/ عطية حسين أفندى
أستاذ الإدارة العامة المتفرغ
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة

2022 م

" الإدارة العامة الدولية "

الإطار النظرى

الأستاذ الدكتور/ عطية حسين أفندى
أستاذ الإدارة العامة المتفرغ
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة

2022م

إهداء

إلى أحفادى بهجة حياتى

سيف الدين - أدم - فريده

كارمن - تيا - يحى

يحفظهم الله ويوفقهم.

قائمة المحتويات

الإدارة العامة الدولية
الإطار النظرى

- استهلال

تستهدف دراسة "الإدارة العامة الدولية" إبـــراز الطابع المميز لتطبيق الإدارة العامـــة فى مجـال المنظمـات الدوليـة بأنواعهـا المختلفة عالميـــة وإقليمية ومتخصصة وتحاول استكشاف العوامل المشتركة فى كل أشـــكال هـذه الإدارة وأبعاد تباينها عن الإدارة العامة على المستوى الوطنى.

كما تستهدف الدراسة-من مدخل وظيفى تحليلى-إيضاح المشكلات والتحديات التى تواجه ممارسة الإدارة فى تلك المنظمات الدولية لوظائفها وبصفة خاصة مجالات الخدمة المدنية: التنظيم، القيادة والموارد البشرية وما يرتبط بكل ذلك وبغيره من أبعاد الإدارة العامة.

إذن ما سبق للدارسين التعرض له من متغيرات وعناصر ومشكلات وخصائص الإدارة العامة على مستوى المنظمات الوطنية عبر سنوات الدراسة السابقة، يعودون لاستكماله على مستوى المنظمات الدولية فى إطار البيئات التى تعمل فيها وتباشر خلالها وظائفها.

وإذا كان حقل الإدارة العامة- كما هو معلوم- ذو طبيعة مزدوجة حيث يجمع بين النظام الأكاديمى والنشاط المهنى، فإن الجدل الدائر بشأن ما شهدته الإدارة العامة وتشهد- كحقل علمى وكمجال تطبيقى من صراع بين النظرية والتطبيق أو بين الجانب الدراسى(القواعد والمبادىء والأفكار)والمجال التطبيقى(الخبرة والممارسة العلمية)، قد خلص إلى أن الإدارة العامة وإن كانت علم وسائل وعلم تشغيل فإنه لا يمكن تقدمها وازدهارها دون القواعد والمناهج العلمية والأساليب التحليلية وبصفة عامة الأطر النظرية وقد تأكد أن النظرية ليس لها معنى دون تطبيق وأن الممارسة ليس لها مغزى دون تفاعل وفقاً للنظرية.

وانطلاقًا من تعريف"لالاند" Lalande (Andre1867-1963) للعلم بأنه "مجموعة من المعارف والدراسات التى بلغت درجة كافية من الوحدة والشمول والانضباط بحيث تصل نتائجها إلى مرتبة التناسق والموضوعية"وبالنظر إلى الطبيعة الخاصة للإدارة العامة الدولية،وجمعها بين الإدارة العامة والتنظيم الدولى العالمى والإقليمى يمكن أن تتضمن دراستها– أى الإدارة العامة الدولية بندين أساسيين هما الإطار النظرى والمجال التطبيقى

وتتوفر هذه المذكرة(الأولية) على عرض وتحليل البعد الأول وهو "الإطار النظرى" ليكون معينا ومرشدًا للدارسين والباحثين على فهم أهمية دراسة الإدارة العامة فى سياقها الدولى، والتعرف على المفاهيم والمتغيرات العامة بشأنها مثل المنظمات الدولية العالمية والإقليمية ظاهرة التكامل الدولى الخدمة المدنية الدولية أو الأجهزة الإدارية لهذه المنظمات، وما شاكل ذلك فضلًا عن اكتساب قدر ملائم من القدرة والمهارة على تحليل الإدارة العامة الدولية مستخدمًا المناهج النظرية وقياس الفعالية.

ونود لفت الانتباه إلى أن المادة العلمية الواردة فى هذا الإطار النظرى ليست حديثة بالقدر المناسب أو مواكبة بدرجة كبيرة للتطورات فى المجال لكنها تظل صالحة كإطار نظرى يدعم بالجديد من الإسهامات وبالتطبيقات والممارسات، خاصة وأننا فى مجال يتسم بالاستقرار إلى حد كبير على الأقل منذ تأسيس الأمم المتحدة وإنشاء جامعة الدول العربية عام 1945م والمرجعية فى التناول والعرض والتحليل تستند على ميثاق كل من هاتين المنظمتين الدوليتين العالمية والإقليمية.

من ثم يتضمن هذا الإطار النظرى المباحث التالية بصفة أساسية وبقدر ملحوظ من العمومية:

المبحث الأول: النظرية العامة للتنظيم الدولى

المبحث الثانى: مناهج ومنظورات دراسة التنظيم الدولى وقياس الكفاءة والفعالية.

المبحث الثالث: الإدارة الدولية بين " العامة" و "الخاصة" و"غير الحكومية"

المبحث الرابع: ظاهرة التكامل الدولى

المبحث الخامس: الخدمة المدنية الدولية

وفيما يلى تناول مركز لهذه المسائل:

المبحث الأول: النظرية العامة للتنظيم الدولى

يمكن عرض الخطوط العريضة والعناصر الرئيسة لهذه النظرية فى بندين أولهما عن التنظيم الدولى بين الفكرة والظهور والتطور وثانيهما عن مكونات هذه النظرية العامة.

[1] التنظيم الدولى: الفكرة -الظهور-التطور

فكرة التنظيم الدولى فكرة قديمة راودت المفكرين والحكام منذ أقدم العهود إذ يمكن العثور على جذورها عند الشعوب القديمة وكذلك فى العصور التاريخية التالية، وجوهر فكرة التنظيم الدولى يكمن فى أن العلاقات بين الدول تكون أكثر سلمًا وأعمق أمنًا وأشمل تعاونًا إذا كانت تجرى من خلال قنوات منتظمة أى أجهزة منظمة والبديل لا يمكن إلا أن يكون سيادة لقانون الغاب سواء تمثل ذلك فى فوضى عالمية أو فى إمبراطورية عالمية، حيث أن العالم تردى بين هاتين الصورتين لهذا البديل دون أن يتمكن أيهما من تحقيق السلم أو التعاون، لذلك تعين التحول نحو فكرة التنظيم الدولى خاصة وقد توافرت جملة من الأسباب الموجبة لتطبيق هذه الفكرة، والتى تتمثل أساسًا فى انقسام العالم إلى دول عديدة ذات سيادة بينها مصالح متعددة، وإدراك للمشاكل الناجمة عن ذلك، ورغبة فى إيجاد وسيلة أو وسائل منظمة لحلها.

هذا التنظيم الدولى وهو يعنى بحل هذه المشاكل وتحقيق التعاون لا يتصور قيامه بهذا الدور على وجه ملائم وفعال إلا بوجود هيئة أو منظمة دائمة يتم من خلالها وعن طريقها العمل على تحقيق ذلك .

وانطلاقًا من ذلك فإن المنظمة الدولية هى مقتضى جوهر فكرة التنظيم الدولى بالإضافة إلى أنها تقدم لنا الدليل الخارجى أو الظاهر على وجود هذا التنظيم.

ويستند التنظيم الدولى فى نشأته إلى عاملين أساسيين، يفضى تضافرهما إلى قيامه ويتحكمان — من ثم — فى نموه وتطوره، أولهما ذو طبيعة مادية قوامه انقسام

العالم إلى وحدات إقليمية تمتع بوصف الدولة بينهما قدر ضرورى من الاتصال وثانيهما الوعى بالمشكلات الناشئة عن ذلك الانقسام من جهة، وهذا الاتصال من جهة أخرى، على نحو يدفع بهذه الوحدات لتكريس الوسائل الكفيلة بتنظيم العلاقات القائمة بينها.

ويمكن القول- بصفة عامة – أن هذين العاملين قد تحققا وتضافرا بالشكل الذى أدى إلى ظهور التنظيم الدولى بمعناه المعروف منذ القرن التاسع عشر لأول مرة وذلك على الرغم من أن العالم كان قد شهد فى الواقع ظاهرة الدول المتعددة غداة التصدع الذى أصاب وحدة أوروبا المسيحية فى القرون الوسطى كما شهد المعالم الأولى لقيام العلاقات الدولية الحديثة منذ معاهدة وستفاليا عام 1648م، بيد أن كل ذلك ظل دون مستوى التطور اللازم لقيام التنظيم الدولى حتى حلول القرن التاسع عشر حيث شهد العالم ازدياد عدد الدول تحت تأثير تصاعد الحركة القومية، كما شهد نموًا فى أسباب الاتصال بين هذه الدول نتيجة ما حققته الثورة الصناعية من تقدم باهر فى أسباب النقل والمواصلات، على أن العلاقات القائمة بين الدول الأوروبية فى ظل هذا التطور الصناعى كانت قد اتسمت منذ البدء بطابع خاص هو فى حقيقته مزيج من التعاون والصراع فى وقت واحد، تعاون تقتضيه طبيعة المجتمع الصناعى وعلاقات السوق وتنافس تفرضه طبيعة الدولة الصناعية بميلها إلى التوسع والسيطرة، وفجر هذا التنافس صراعات حادة بين تلك الدول، انتهت باشعال حروب متكررة تتسم بفداحة آثارها نتيجة ما حققه التطور العلمى من تقدم فى أدوات وأسلحة الحرب.

وتحت وطأة الإحساس بوجوب العمل على تضييق نطاق هذه الحروب ومعالجة أسبابها والتقليل من آثارها،عمدت الدول الأوروبية-آنذاك- إلى نظام المؤتمرات تحاول بواسطته أن تخفف من منازعاتها وأن تحفظ التوازن فيما بينها على نحو يوفر عليها خسائرها ويحقق أمنها ويضمن فى ذات الوقت قدرتها على المضى فى سياساتها التوسعية سيما فى القارات الأخرى.

وهكذا تلت مؤتمر فينا عام 1815م، سلسلة المؤتمرات الأوروبية التى أصبح معها من الجائز التحدث عما يسمى بـ"نظام"مؤتمرات القرن التاسع عشر، واستهدفت هذه المؤتمرات إقامة الأسس لنظام أوروبى يكون بمثابة الأداة التنفيذية للمجتمع الأوروبى، بيد أن هذه المطامح لم يكتب لها النجاح إذ كشفت تلك المؤتمرات خاصة المنعقدة بين عامى 1815م و1822م-عن وجود تناقضات حادة بين المصالح الحيوية للدول المؤتمرة صار معها من الصعب استمرار المضى فى إقامة نظام محكم للأسرة الأوروبية على أن ذلك لم يمنع قادة أوروبا من الاستمرار فى عقد هذه المؤتمرات لمعالجة المشاكل السياسية الملحة ولو بشكل متقطع فإنبثقت- نتيجة لذلك – سلسلة من المؤتمرات منها مؤتمر باريس عام 1856م ومؤتمر لندن عام 1871م ثم مؤتمر لندن أيضًا عامى 1912م و1913م، ومؤتمرات برلين أعوام 1878م،1884م 1885م وصارت "المؤتمرات" بذلك ظاهرة ملحوظة فى الحياة الدولية للقرن التاسع عشر.

على أنه على الرغم مما أصابته هذه المؤتمرات من نجاحات فى تسهيل البحث فى المشكلات الدولية فإنه يتعين عدم المبالغة فيما أسهمت به بالنسبة للتنظيم الدولى، ذلك أنها كانت مقصورة على الدول الكبرى التى أعطت لنفسها ما يشبه حق الوصاية على المجتمع الأوروبى من ناحية، كما أنها لم توفق إلى خلق هيئات دائمة تتكفل بمعالجة المشاكل السياسية العليا من ناحيةأخرى فكانت فى واقعها مؤتمرات متقطعة أكثر منها مؤتمرات دورية وأخيرًا فإنها قد عجزت عن إرساء قواعد قانونية ثابتة للتنظيم الدولى وإن كانت قد وفقت فى بعض الأحيان إلى اتخاذ بعض القرارات الجماعية.

ولذلك يمكن القول-بصفة عامة-أن المؤتمرات الأوروبية قد أسهمت فى إثارة الوعى بالمشكلات الدولية أكثر مما وفقت فى اتخاذ الحلول لها، وأنها كشفت السبيل إلى ترشيح قيام التنظيم الدولى أكثر من الممارسة فيه .

وفى الفترة الواقعة بين عامى1899م، 1907م،سجل "نظام لاهاى" بداية بالغة الأهمية لتطور يعتبر أحد المعالم الرئيسية لما أسهم به القرن التاسع عشر فى تكوين المنظمة الدولية التى نعهدها اليوم، إذ تميز مؤتمرا السلام المنعقدان فى لاهاى

بأنهما لم يجيئا فى أعقاب حرب ما لإجراء التسويات بصدد آثارها، وإنما انعقدا فى وقت السلم بقصد النظر فى مسائل مختلفة تتصل بالعلاقات الدولية فسجلا بذلك بداية النزوع لفكرة التنظيم الدولى المستمر فى وقت السلم، كما تميزا بالتوجه نحو العالمية فى التمثيل بالمؤتمرات الدولية فدفعا بالتنظيم الدولى خطوة إلى الأمام باستبعادها شرط الانتماء إلى الأسرة الأوروبية سبيلًا للمشاركة فى الحياة الدولية وسار"نظام لاهاى"بالتنظيم الدولى خطوة أخرى ليضع الدول الصغيرة على قدم المساواة مع الدول الكبرى فى المؤتمرين المنوه عنهما، فأسهم بذلك فى وقت مبكر بتوجيه الأنظار نحو المشكلات التى يثيرها تجمع الدول كبيرها وصغيرها على صعيد تنظيم دولى واحد، كذلك قدر"لنظام لاهاى"أن يوجه عنايته لإقامة هيئات بفكرة المؤتمرات الدورية واستحداث نظام اللجان فضلًا عن التخفيف من قاعدة الإجماع فى المؤتمرات، كما أسهم بالدفع بالتنظيم الدولى على سلم الارتقاء بإنشاء هيئات يمكن للدول التوسل بها عند الحاجة لفض منازعاتها سلميًا، فأنشأ محاكم التحكيم الدائمة وبذل المساعى لإنشاء محكمة غنائم دولية وإن لم يوفق لتحقيق ذلك.

ولئن كرست المؤتمرات الأوروبية، ومؤتمرا السلام فى لاهاى المساعى لقضايا الأمن الدولى والمشاكل السياسية، فإن النمو المتزايد فى العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والفنية بين الشعوب، قد طرح بدوره أهمية تنظيم هذه العلاقات بشكل ملح، وهكذا قامت للوفاء بذلك"الاتحادات الدولية العامة" والتى كانت باكورتها"اللجان الدولية للأنهارالأوروبية" و"إتحاد التلغراف الدولى" وما تلا ذلك من تعدد الهيئات وتنوعها على نحو يشمل مرافق مختلفة صحية وزراعية واقتصادية وعمل وبريد ...الخ.

والملاحظ فى هذا الصدد أن هذه الهيئات قد قامت فى الواقع وفاء للحاجات التى اقتضاها ما أصابه العصر من تطور فى تلك الميادين، وتكمن أهميتها الحقيقية فى أنها جسدت -لأول مرة-فكرة التنظيم الدولى الدائم بما عرفته من نظام "الأمانة العامة" الذى يعتبر بحق محور المنظمة الدولية فضلًا عن توسيع مفهوم العلاقات الدولية بما أضافت من قضايا جديدة إلى نطاق العلاقات الدولية المألوفة.

ويصبح التطور الذى أصابه القرن التاسع عشر فى ميدان التنظيم الدولى بمجموعه–إبتداءًا من مؤتمر فينا عام 1815م وحتى بدايات القرن العشرين حيث نشوب الحرب العاملية الأولى–بمثابة مرحلة التحضير للمنظمة الدولية القائمة اليوم.

فى هذا السياق يمثل عهد عصبة الأمم – الذى قدم كجزء من معاهدة فرساى ودخل دور التقنين بصفة رسمية فى 20 يناير 1920م – بداية مرحلة جديدة ومتقدمة من مراحل التنظيم الدولى حيث يمثل تطويرا للنماذج التنظيمية التى سبقته فـ"مجلس العصبة" كان فى جوهره إمتدادًا لمفاهيم "المؤتمرات الأوروبية" فى الوقت الذى تمثل فيه جمعية العصبة"إمتدادًا لنظام لاهاى، أما الأمانة العامة للعصبة فقد كانت الصورة الجديدة المناسبة "لمكاتب" الاتحادات الدولية التى عرفها القرن التاسع عشر، كذلك تجسد محكمة العدل الدولية الدائمة المؤسسة فعلاً فى20 أغسطس عام 1921م،الأداة القانونية التى طمح اليها نظام لاهاى وأخفق فى تأسيسها.

لقد كانت العصبة فى جوهرها نسخة متقدمة للمنظمات التى سبقتها أفلحت فى أن تلم شتات تلك التنظيمات تحت مظلة واحدة تقريبًا.

على أن العصبة– وإن كانت قد نجحت فى العمل على مجابهة بعض المشاكل الدولية ذات الأهمية – فإنها لم تصمد فى الواقع أمام المشاكل الدولية الكبرى فمنيت بنكسات متتالية أضعفت من اعتبارها وانتهى الأمر بإنهيارها أمام عصف الحرب العالمية الثانية 1939م ولما تكمل العقدين من عمرها.

وكان طبيعيًا أن يتعطل التطور المنتظر للتنظيم الدولى مرة أخرى بقيام هذه الحرب، وبقدر ما كانت الكارثة فى وحشيتها وتدميرها وشمولها فإنها وحدت وبشكل لم يسبق له مثيل أيضاً مشاعر الشعوب نحو البحث عن مستقبل أوعى لتحقيق السلم العالمى فانطلقت التصريحات إبانها تعلن عن العزم على إنشاء جهاز دولى لعالم ما بعد الحرب يفى بمطامح الإنسانية وآمالها فى هذا الخصوص، فجاء اتفاق عام 1943م بين الولايات المتحدة والإتحاد السوفيتى والصين والملكة المتحدة، على

ضرورة إنشاء منظمة دولية عالمية ثم جاءت محادثات "دومبارتن أوكس" فى الولايات المتحدة وبعدها مؤتمر"يالتا"عام1945م،وإنتهى السعى بعقد مؤتمر"سان فرانسيسكو" الذى وضع ميثاق الأمم المتحدة أسمى وثيقة دولية وضعت الأسس لقيام أعظم تنظيم دولى عرفه الإنسان، والذى قام رسميًا بتاريخ 24 أكتوبر عام 1945م داعيًا إلى المساواة فى السيادة بين جميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة مناديًا بضرورة فض المنازعات بالطرق السلمية وممارسة العلاقات الدولية بحسن نية والامتناع عن التهديد بإستخدام القوة أو استخدامها ضد سلامة الأراضى أو الاستقلال السياسى لأية دولة أو على أى وجه لا يتفق ومقاصد "الأمم المتحدة".

إن الأمم المتحدة تمثل-بعالميتها وشمول اختصاصاتها وطبيعة أجهزتها تنظيما دوليًا متقدمًا عن كل ما سبقه، وبهذا تكون قد دفعت بالتنظيم الدولى، إلى مدى غير معهود ورسخت فكرة المنظمة الدولية كأهم أدوات العصر لحكم لعلاقات الدولية، بحيث لم يعد القانون الدولى فى ظل التنظيم الدولى المعاصر قانون الدول فحسب بل وأيضًا قانون المنظمات الدولية.

[2] عناصر النظرية العامة للمنظمات الدولية

نستطيع أن نجمل هذه العناصر باختصار يناسب المقام فى الآتى:

- الشخصية القانونية للمنظمة الدولية
- سلطات المنظمة الدولية
- تصنيف المنظمات الدولية
- أجهزة المنظمة الدولية
- موظفوا المنظمة الدولية
- تمويل المنظمة الدولية
- تعريف المنظمة الدولية
- الجزاء وفعالية التنظيم الدولى

وفيما يلى الخطوط العريضة لهذه المسائل:

1-الشخصية القانونية للمنظمة الدولية

كل نظام قانونى يحدد الأشخاص المخاطبين بأحكامه، ومن هذه العلاقة تظهر الشخصية القانونية، ومن ثم فإن الشخصية القانونية هى العلاقة بين نظام قانونى معين وبين الأشخاص المخاطبين بأحكام هذا النظام، بحيث أن من يخاطب بهذه الأحكام يكون متمتعًا بوصف الشخص القانونى.

والنظام القانونى الدولى الذى يبين حقوق وواجبات الأشخاص الدوليين يخاطب الأشخاص الدولية وبناء على ذلك فإن التمتع بالشخصية القانونية الدولية يترتب عليه التمتع بالحقوق والالتزام بالواجبات التى يحددها النظام القانونى الدولى.

وهكذا تضمن القانون الدولى الوضعى كثيرًا من النصوص التى تضمن الاعتراف للمنظمات الدولية بالشخصية القانونية الدولية ومن أبرز هذه النصوص ما جاء فى إتفاقية إمتيازات وحصانات الأمم المتحدة التى أقرتها الجمعية العامة فى 13 فبراير 1946م.

ومن ناحية القضاء الدولى أُعترف بالشخصية الدولية للمنظمات، كما أقر مبدأ التعويض عن الأضرار التى قد تصيب من يعمل بهذه المنظمات، وأشهر هذه الاعترافات ما جاء بالفتوى التى أصدرتها محكمة العدل الدولية فى 17 ديسمبر 1948م بشأن تعويض موظفى الأمم المتحدة عما قد يلحقهم من أضرار.

2- سلطات المنظمات الدولية

تختلف اختصاصات المنظمات الدولية وفقًا لاختلاف الأهداف التى من أجلها أنشئت كل منظمة، وحيث أن السلطات ترتبط إرتباطًا وثيقًا بالاختصاصات لذلك فإن هذه السلطات تختلف من منظمة إلى أخرى، ومع هذا فإنه يمكن القول أن سلطات المنظمات الدولية هى أساسًا البحث والدراسة من ناحية وإصدار القرارات من ناحية أخرى. أما عن ممارسة سلطة البحث والدراسات فإنها تتم عن طريق أجهزتها العاملة وعن طريق مؤتمرات دولية وأخيرًا عن طريق إشراك الدول الأعضاء، وفيما يتعلق بسلطات إصدار القرارات فتتضمن إصدار التوصيات، التصريحات الإعلانات الإتفاقات، البيانات والقرارات الملزمة.

3- تصنيف المنظمات الدولية

تزايدت وتشعبت وتشابكت العلاقات الدولية فى العالم بحيث شهد التنظيم الدولى تعددًا وتنوعًا فى المنظمات الدولية بما يتيح وضع تقسيمات متباينة للمنظمات الدولية بحيث تتعدد هذه التقسيمات بتعدد وجهات النظر التى تعتمد كأساس لهذه التقسيمات .

وبغض النظر عن الاعتبارات الفلسفية والفكرية لمثل هذه التقسيمات فإنه يمكن -إنطلاقًا من الرغبة فى التبسيط- تقسيم المنظمات الدولية على أساس الأهداف بإعتبارها العنصر الأساسى فى هذه المنظمات، وهكذا نجد لدينا المنظمات الدولية العامة والمنظمات الدولية المتخصصة .

المنظمات الدولية العامة قد تكون عالمية الاتجاه (الأمم المتحدة) أو إقليمية مثل (جامعة الدول العربية)، وأما المنظمات الدولية المتخصصة فمنها أيضًا العالمية مثل البنك الدولى للإنشاء والتعمير وصندوق النقد الدولى، ومنها الإقليمية مثل السوق الأروبية المشتركة أو المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم.

4- أجهزة المنظمة الدولية

غالبًا ما تتضمن المنظمة الدولية ما يلى:

- الجهاز العام: الجمعية العامة أو العمومية أو المؤتمر.
- الجهاز التنفيذى: مجلس الأمن الدولى مثلاً.
- الجهاز الإدارى: الأمانة العامة.

5- موظفوا المنظمة الدولية

المنظمة الدولية تقوم بأداء وظائفها بواسطة أشخاص طبيعيين يشملون ممثلى الدول الأعضاء بالمنظمة ويشملون كذلك أفرادًا يعملون بالمنظمة, هؤلاء الآخرون يطلق عليهم اصطلاح "الموظفون الدوليون"، وقد كان لظهور فئة الموظفين الدوليين فضل وضوح الفارق الكبير بين المؤتمر الدولى وبين المنظمة الدولية، فالأول ينتهى بمجرد إنتهاء جلساته على حين أن موظفى المنظمة الدولية يقومون بالإشراف ومتابعة تنفيذ ما صدر عن المنظمة وفروعها من قرارات بحيث لا ينقطع العمل الدولى. وهؤلاء

الموظفين الدوليين لا يجب الخلط بينهم وبين المستخدمين الدوليين حيث أن كل موظف دولى هو مستخدم دولى، ولكن ليس كل مستخدم دولى موظفًا دوليًا.

وعلى ذلك يمكن أن نعرف المستخدم الدولى بأنه الشخص الذى يؤدى مهمة دولية بصفة مؤقته لحساب منظمة دولية، أما الموظف الدولى فهو شخص يشغل وظيفة عامة تمول باعتبارها كذلك وبصفة منتظمة، ويقوم بعمله فى حدود الإطار العام لأهداف المنظمة وعليه واجبات كما أن له حقوقًا.

أهم واجباته هو علاقة التبعية بالمنظمة الدولية، الولاء الدولى النزاهة والالتزام بآداب السلوك الشخصى، أما أهم حقوقه فهى المزايا والحصانات الدولية ثم الضمانات للحماية فى مواجهة المنظمة التى يعملون بها أو فى مواجهة الدول.

6- تمويل المنظمات الدولية

المنظمة الدولية تحتاج إلى عقار أو عقارات متعددة لامكان عقد إجتماعاتها وإجتماعات الأجهزة التابعة لها . هذا العقار أو العقارات يتعين دفع ثمن شرائها أو دفع إيجارها، يضاف إلى هذا ضرورة توافر الأدوات اللازمة والملائمة مثل المقاعد والمكاتب وأدوات الكتابة ووسائل الاتصال السلكى واللاسلكى، وأجهزة الحاسوب ومتطلبات الإدارة الالكترونية حاليًا، وكذلك ما يلزم من كهرباء ومياه وهو ما يتطلب أموالاً للوفاء بهذه الالتزامات .

كما أن المنظمات الدولية تستخدم كثيرًا من المستخدمين والموظفين الدوليين وهؤلاء يتعين دفع رواتب لهم، بالإضافة إلى معاشاتهم أو مكافآتهم وكثير من المنظمات الدولية وبالذات المنظمات المتخصصة تقدم إعانات واستشارات ودراسات وأبحاث وغير ذلك . ولا شك أن هذا يعنى إنفاقًا يتعين معرفة طريقة تمويله .

كل ما سبق يقتضى إنفاق الأموال سواء كانت فى صورة أثمان أو مقابل إيجار أو كانت فى صورة رواتب أو مكافآت، ومن ثم يتعين أن يكون للمنظمة الدولية مصادر مالية معلومة ومعينة حتى يتوفر لهذه المنظمة صفتا الاستقلال والاستقرار.

وقد تطور نظام تمويل المنظمات الدولية مع التطور السريع لقواعد التنظيم الدولى والقواعد الخاصة بنظام التمويل تنص عليها عادة مواثيق المنظمات الدولية

وما قد يصدر عن جمعياتها العامة وهى تتعلق بإيرادات المنظمة ونفقاتها والقواعد المختصة بالموازنة ثم الميزانية.

7- تعريف المنظمة الدولية

بغض النظر عن الاختلاف الفقهى فى تعريف المنظمة الدولية فإن القاعدة الأصولية تنص على أن أسلم تعريف هوالجامع المانع والذى يضمن دقة التعبير وسلامته، وهكذا يمكن تعريف المنظمة الدولية بأنها "هيئة دائمة ذات إرادة مستقلة تتفق الدول على إنشائها لمباشرة الاختصاصات التى يتضمنها ميثاق هذه الهيئة".

هذا التعريف يحدد المبادىء الأساسية للمنظمة الدولية فى الآتى:

مبدأ الدولية – مبدأ الرضا – مبدأ الإرادة الذاتية – ومبدأ الاستمرارية

8- الجزاء وفعالية التنظيم الدولى

فكرة وجود جزاء تمثل بالتأكيد عاملا حاسمًا من عوامل فعالية أى تنظيم حيث أن الثابت عملًا أن القواعد التنظيمية عمومًا والقانونية خصوصًا تكون أكثر احترامًا إذا كان هناك جزاء محدد ومعلوم يمكن إنزاله بمن يخالف أحكامها.

وتثير مسألة الجزاء ليس فقط وجوده بل أيضًا تحديد السلطة العليا التى يحق لها توقيع هذا الجزاء بالقوة الجبرية إذا اقتضى الأمر، ولا شك أن الجماعة الدولية تفتقد وجود هذه السلطة كما نلمسها فى المجتمع الوطنى وهكذا كان الجزاء والسلطة التى تملك توقيعه هما وجهى هذه المشكلة.

وتأسيسًا على ذلك يرى البعض أن الحديث عن اعتبار عدم وجود جزاء على من يخالف قواعد التنظيم الدولى وتحديد السلطة التى توقعه يعد من عوائق تطور التنظيم الدولى، هى فكرة نسبية ذلك أن القانون الدولى التقليدى كان "قانونًا يسعى إلى تحقيق التعايش السلمى بين الدول"ومن ثم هو مكون من مجموعة من الأوامر بالفعل أو عدم الفعل، وأن مثل هذه القواعد بطبيعتها لا تحميها إلا الجزاءات الجبرية، لكن القانون الدولى وبالذات القانون الدولى التعاونى- يتفيأ توثيق الأواصر بين الدول فى متختلف نواحى الرفاهية والتقدم، ومن ثم فإن قبول الدول لفكرة التنظيم الدولى واعترافها به هو خير ضمان لاستقرار وتطور هذا التنظيم، وليس

هناك تعارض حتمى بين التمتع بالسيادة والخضوع للقانون. ولعل الإدراك الذاتى لدى الفرد بضرورة وفائدة الالتزام بقواعد معينة خير تعبير عن ذلك، حيث أن طاعة الفرد للقانون لا تعنى بالضرورة عدم حريته.

هناك جزاءات تقررها مواثيق المنظمات الدولية بهدف تنفيذ الالتزامات المنصوص عليها فى هذه المواثيق أو المترتبة عليها، وهذه الجزاءات تكون كأصل عام مقررة فى المواثيق مثل وقف بعض المزايا المالية أو غير المالية والحرمان من التصويت، ووقف العضوية والفصل من المنظمة، وهذه الجزاءات تمثل قيودًا مادية وأدبية مهمة بالنسبة لكثير من الدول فى الوقت الحالى، بالإضافة إلى الجزاءات العسكرية التى قد تتخذ ضد الدولة أو الدول التى تهدد السلم والأمن الدولى على التفصيل الوارد فى الميثاق .

وتتعدد الجزاءات التى يمكن تقريرها فى التنظيم الدولى بحيث يتوافر حد أدنى من ضمانات فعالية هذا التنظيم، ولكن حيث أن المنظمات الدولية ليست كأصل عام- سلطات فوق الدول وإنما هيئات بينها، فإن هذه الجزاءات لا تمارس إلا إذا حدث إخلال بالتزامات الدول الواردة فى مواثيق هذه المنظمات أو المقررة فى القانون الدولى، ومن ثم تظهر حدود و مناسبات إتخاذ هذه القرارات.

... فى ضوء ما تقدم وما يتصل به فى مجال التنظيم الدولى يمكننا هنا تقديم تعريف للمنظمة الدولية العالمية وآخر للمنظمة الاقليمية.

- تعرف المنظمة الدولية بأنها " ذلك الكيان الدائم الذى تقوم عدة دول بإنشائه بغية تحقيق أهداف مشتركة يلزم لتحقيقها منح هذا الكيان إرادة ذاتية مستقلة".

.. وفى ضوء هذا التعريف للمنظمة الدولية يتبين أن لكل منها أربعة عناصر أساسية هى:

1- كيان دائم، له صفة دولية، يسعى لتحقيق أهداف مشتركة بالتمتع بالإرادة الذاتية

ومعنى الديمومة هنا أن تقوم المنظمة بإنشاء جملة من الأجهزة تقوم بمباشرة عدة أنشطة بصفة دائمة أو مستمرة، وهذا العنصر يميز بين المنظمة الدولية والمؤتمر

الدولى، إذ أن المؤتمر الدولى يجتمع وينفض فى فترة محددة، وتختفى أجهزته بمجرد إنتهاء أعماله، أما المنظمة الدولية فأجهزتها دائمة الوجود، قابلة للانعقاد فى أى وقت طبقاً للقواعد المتفق عليها والمعمول بها فى هذا الشأن.

2-الصفة الدولية

ذلك أنها تنشأ بمقتضى إتفاق دولى، وتضم فى عضويتها عددًا من الدول وذلك بخلاف المنظمات التى يقوم بإنشائها الأفراد أو الهيئات الخاصة، والتى يطلق عليها عادة "المنظمات غير الحكومية".

وتجدر الإشارة إلى أن الانضمام للمنظمة الدولية عمل ذو صفة إرادية سواء من جانب من يتقدم بطلب العضوية، أو من يحوز قرار القبول، الأمر الذى يعكس الارتباط الوثيق بين المنظمة الدولية والدول الأعضاء.

3-الأهداف المشتركة

إن تأسيس أية منظمة دولية ليس إلا وسيلة لبلوغ عدد من الأهداف وتحقيق جملة من المبادىء المشتركة بين الدول الأعضاء وقد تكون هذه الأهداف سياسية أو اقتصادية أو أمنية أو ثقافية وقد تكون جامعة فى أهدافها كل هذه الجوانب.

4- الإرادة الذاتية"الشخصية القانونية الدولية"

يجب أن تتمتع المنظمة الدولية بإرادة ذاتية تمكنها من بلوغ أهدافها ويترتب على تلك الإرادة الذاتية أن يكون لها بنياتها التنظيمى الخاص بها، من حيث تعيين موظفين دوليين يدينون لها بالولاء فضلا عن توافر موازنة خاصة بها ومنحها امتيازات وحصانات معينة داخل أقاليم الدول الأعضاء.

وقد غدا من المتفق عليه فى القانون الدولى أن المنظمات الدولية تتمتع بشخصية قانونية دولية تمامًا مثل الدول كأشخاص للقانون الدولى العام.

وفى ضوء ما تقدم يمكن القول إن المنظمات الدولية ليست إلا إطارًا من أطر التعامل الدولى يهدف إلى إثراء الحوار وتعميق الصلات بين الأعضاء من خلال إيجاد الظروف الملائمة التى تساعد على إعمال مجموعة من الاختصاصات التى يتم إسنادها لهذه المنظمات، على أن هذه الاختصاصات تظل رغم وجود هيكل تنظيمى لكل منظمة

ومنحها الشخصية القانونية مرتبطة بالدول الأعضاء فى المنظمة إرتباطاً وثيقاً لا ينفصم.

..أما عن المنظمة الدولية الإقليمية، فليس من العسير على المتأمل فى تاريخ العلاقات الدولية أن يلاحظ أن التجمعات الإقليمية التى تضم عددًا من الدول- تسهم بنصيب وافر فى تحديد معالم النظام العالمى، ومن هنا يصبح معقولاً أن يتجاوز عدد المنظمات الإقليمية فى العالم مائتى منظمة تعبر عن موقف جماعى من جانب عدة دول، لتلبية احتياجاتها وحل مشكلاتها بعد أن عجز عن ذلك الموقف الفردى لكل دولة على حدة .

وقد اختلف الفقهاء فى تعريف المنظمة الإقليمية، فتعددت التعريفات المطروحة فى هذا الشأن، تبعًا لتعدد المعايير التى يقيم عليها كل اتجاه تعريفه، فقد يكون هذا المعيار جغرافيًا أو سياسيًا أو اقتصاديًا...إلخ.

ودون الدخـــول فى تفصيلات ذلك الخلاف الفقهـــى، يمكن تعريف المنظمة الدولية الإقليمية بأنها "تلك المنـــظمة الدولية التى لا تضم فى عضـــويتها إلا عددًا محـــدودًا من الدول، نظرًا لوجود رابطة تضامن محددة تجمع بينها".

وهكذا فإن تحديد نطاق رابطة التضامن هذه يؤدى إلى مـدوية نطاق العضـــوية فى المنظمة الإقليمية.

وتجدر الإشارة إلى أن محدودية الدول الأعضاء ليس وجهًا من وجوه النقص تعاب به المنظمات الدولية الإقليمية، بل إنه يعد من الناحية العملية ميزة تحقق مستوى أعلى من الفاعلية بالنسبة لنشاط وأداء تلك المنظمات .

*نختتم هذا العرض المركز للنظرية العامة للتنظيم الدولى بإشارة سريعة إلى الترابط والتشابك بين العلاقات الدولية، والقانون الدولى والتنظيم الدولى.

إذا كان الأصل فى"علم العلاقات الدولية"- كعلم تجريبى- أنه يسعى بالملاحظة والتجريب إلى مجرد تفسير الظواهر الدولية ومن ثم السعى إلى الحقائق العلمية، أفلا يكون من المتعين أن يعنى"القانون الدولى" كعلم نمطى بما يجب أن يكون، وبتصويره فى أنشطة دولية فى ضوء ما يكشف عنه علم العلاقات الدولية من حقائق، لكى يصبح

هذا العلم النمطى بمثابة العلم التطبيقى ويكون ذلك بداية لعصر علمى فى مجال دراسة" التنظيم الدولى"؟

من هنا تتميز العلاقات الدولية منذ القرن الماضى(القرن العشرون) وإلى اليوم بعدة ظواهر مميزة يأتى فى مقدمتها ظهور التنظيمات والمؤسسات والوكالات والبرامج الدولية على نطاق لم يشهده المجتمع الدولى فى أى مرحلة من مراحل تطوره .

ويتصف التنظيم الدولى بصفتين أساسيتين متكاملتين هما الواقعية والعملية فى آن واحد فهو يقبل تعدد الدول وتمتعها بالسيادة كحقيقة قائمة وفى ذات الوقت يحاول – من خلال هياكله وأدواته وأساليبه وأدائه لوظائفه أن يخفف من حدة الصراعات والتناقضات التى تنشأ وتتفاعل داخله، ليس فقط سعيًا نحو السلام العالمى والاستقرار والأمن،بل وكذلك تحقيق التنمية المستدامة بنختلف أبعادها ومستوياتها.

والخلاصة هنا هى أن العلاقات الدولية تعبر عن حقائق **Realism** بينما القانون الدولى يعبر عن شرعية**Legalism**،وعلى النظامين البحث عن أرضية مشتركة تمكنهما من تنمية التفاعل المتبادل بين الوقائع والقواعد، هنا يبرز التنظيم الدولى كأحد الفروع الأساسية للقانون الدولى العام.

هذه الخلاصة تبين وتدلل على أن دراســـة المنظمات الدولية العالمية والإقليمية والوكلات المتخصصة والبرامج والمؤسسات الدولية يمكن أن تعتمد على أكثر من منظور المنظور القانونى المنظور السياسى، وبالتأكيد المنظور الإدارى.

هنا ننتقل إلى عرض مناهج دراسة التنظيم الدولى وقياس الكفاءة الفعالية.

المبحث الثانى: مناهج ومنظورات دراسة التنظيم الدولى وقياس الكفاءة والفعالية

تعرف معاجم اللغة (البحث) بأنه"طلب الشيء بعيد المنال" و"السؤال عن الغائب" و"التنقيب عن المتخفى والكامن و" الغوص وراء المستكين".

وأن (البحث) مصدر فعل (بحث) بمعنى فتش، نقب، تقصى وسعى نحو زيادة وتنمية المعرفة إنه عملية فحص دقيق للكشف عن معلومات أو علاقات جديدة ولزيادة المعرفة المتاحة للناس أو التحقق منها.

وكلمة(علمى) تعنى اتباع قواعد محددة وإجراءات منظمة معروفة فى إعداد البحوث.

إذن"البحث العلمى" هو نشاط علمى منظم، وطريقة فى التفكير وأسلوب للنظر فى الوقائع يسعى إلى كشف الحقائق معتمدًا على مناهج موضوعية من أجل معرفة الارتباط بين هذه الحقائق ثم استخلاص المبادىء العامة والقوانين العامة أو المفسرة".

وتشهد العلوم الاجتماعية منذ الحرب العالمية الثانية اهتمامًا متزايدًا بمناهج البحث حتى أن البعض أسمى ذلك بالثورة المنهجية والواقع أن الدراسة فى العلوم الاجتماعية، قد شهدت مراحل تحولية عديدة، فمن المناهج الكلاسكية التى تعتمد على الدراسة التاريخية والقانونية والوصفية للأحداث الجزئية والاهتمام بالتفاصيل إلى المدرسة المثالية التى اهتمت بالبحث عن المؤسسات والقوانين التى يمكن عن طريقها التحكم فى الظواهر الاجتماعية ثم ظهرت المدرسة الواقعية فى فترة ما بين الحرب العالميتين والتى جعلت اهتمامها الأساسى الحفاظ على الاستقرار الدولى فيما عرف بنظام توازن القوى التقليدي.

ومنذ ما بعد الحرب العالمية الثانية سادت المدرسة السلوكية وزاد الاهتمام بالدراسة التحليلية من الواقع الإمبريقى، وظهرت مناهج عديدة تتبع الأسلوب العلمى مستخدمة التحليل الكمى باستعارة طرق القياس والتجريب والاستفادة من الوسائل التكنولوجية الحديثة، ومن المناهج المتبعة فى دراسة الظواهر الطبيعية من

أجل تطوير البحث للوصول إلى قوانين عامة تحكم الظواهر المختلفة فى نطاق هذه العلوم الإجتماعية.

ومنذ أواخرالستينيات من القرن الماضى(العشرون)نشرت دراسات تنادى بضروة التخفيف من غلواء الاتجاه الكمى فى بحث الظواهر الإنسانية على أساس أن تلك الظواهر،ليست دائمًا متماثلة مع الظواهر الطبيعية مما يلزم مراعاة ذاتية العلوم الاجتماعية عند نقل أو تطوير مناهج البحث فى ظواهرها وذلك فيما سمى بمدرسة ما بعد السلوكية.

ودون الدخول فى تفصيلات لا يتسع لها المجال فى هذا الشأن نركز على مناهج البحث فى التنظيم الدولى .

الواقع أن البحث العلمى الجدى فى موضوع التنظيم الدولى يعد مشروعًا حديثًا نسبيًا وتختلف مناهجه باختلاف القائمين على البحث ففقهاء القانون الدولى وكتابه يميلون إلى معالجة دراسة التنظيم الدولى كتمارين فى التحليل المعقد للمعاهدات متعددة الأطراف التى تعد الأساس الدستورى للمنظمات الدولية.

والباحثون فى حقل الإدارة العامة ينظرون إلى المنظمات الدولية بوصفها مجموعة من الأجهزة يتعين فحصها من زواية مظاهرها الشكلية وإجراءاتها ومدخلاتها ومخرجاتها، فضلا عن دراسة الخدمة المدنية الدولية وتفصيلاتها.

أما المتخصصون فى السياسة الدولية فيركزون على شرح نشاط المنظمات الدولية على ضوء نظريات العلاقات الدولية فى تنازع القوى والتوازن الدولى.

وينظر العلماء المتأثرون بمنهج علم الاجتماع إلى التنظيم الدولى كمرحلة بناء المجتمع وإلى نظمه كمظهر خارجى لطبيعة الوضع الاجتماعى الدولى.

..كلها طرق صحيحة ومفيدة فى دراسة التنظيم الدولى لكن الاقتصار على انتهاج طريق واحد منها قد يترتب عليه عدم الإحاطة بالجوانب المتعددة للموضوع وطبيعته المعقدة .

إن دراسة التنظيم الدولى التى نشأت– كموضوع أكاديمى– من نتاج فكر المؤرخين الدبلوماسيين والمحامين الدوليين، كانت ولمدة طويلة ذات طابع يسيطر عليه التحليل

القانونى للوظائف الدستورية والتتبع التاريخى لنشاطات المؤسسات الرئيسة وتمثل الدولة فيه وحدة التحليل ومثار الاهتمام الأساسى.

وعلى الرغم من أن دراسة التنظيم الدولى وأساليب تدريسه والبحث العلمى فى شأنه تحورت إلى حد كبير فى ضوء مناهج البحث المتعددة، فقد ظل الأسلوب المعتمد على التحليل القانونى والتاريخى يلعب دورا متميزًا إلى جانب المداخل والمناهج المعتمدة الأخرى.

فالمنهاج القانونى **Legal Approach** يعتمد على تحليل الجوانب القانونية التى تحيط بعلاقات الدول مع بعضها، أى أن هذا المنهاج يدرس الموضوع من زواية القانون الدولى أكثر من أى شىء آخر ومن أمثلة الموضوعات التى يعنى هذا المنهاج بدراستها وتحليلها:

- المعاهدات والاتفاقيات الدولية من حيث الالتزام بين أطرافها كيفية إعدادها توقيعها، التصديق عليها وتجديدها، نصوصها وتفسيرها، وما إلى ذلك.
- تحليل عنصر المسؤولية الدولية فى تصرفات الدول، والتمييز بين ما يعد مشروعا أو غير مشروع من وجهة النظر القانونية.
- التكييف القانونى لموضوع الاعتراف
- التكييف القانونى لموضوع الحرب
- كيفية تسوية المنازعات الدولية بالطرق القانونية والدبلوماسية
- البحث فى تكوين المنظمات الدوليه والإقليمية وكيفية عملها ومواثيقها والوظائف التى تؤديها وما إلى ذلك

هذا المنهاج القانونى كان شائعًا فى أوائل العشرينيات من القرن العشرين وفى الولايات المتحدة على وجه الخصوص، لكن لم تعد له نفس الأهمية الآن ولا يمكن التركيز عليه فى دراسة العلاقات الدولية– ميدان نشاط التنظيم الدولى– حيث أن هذه العلاقات لا يمكن تجريدها من صبغتها السياسية وتجميدها فى إطار من القواعد القانونية الشكلية فهناك اعتبارات إقتصادية إيديولوجية إستراتيجية وإدارية...الخ.

وباختصار يمكن القول أن هذا المنهاج فى التحليل لا يمكن التركيز عليه فى دراسة التنظيم الدولى حاليًا، فحقيقة هناك إطار قانونى يحيط بالعلاقات الدولية إلا أن القوى والمؤثرات التى تواجهها وتتحكم فيها لا تمت إلى النواحى القانونية بصلة مباشرة، فالذى يتحكم فى هذه العلاقات هى المصالح القومية والإستراتيجية للدول والعوامل الأيديولوجية، والتسابق على النفوذ السياسى والاقتصادى...الخ.

... أما المنهاج التاريخى Histonical Approach فهو أكثر المناهج التقليدية شيوعًا وذلك على أساس أن للعلاقات الدولية المعاصرة وللمنظمات الدولية القائمة لتنظيم هذه العلاقات– جذورًا وامتدادات تاريخية سابقة، مما يجعل العمق فى تفهم الظروف والمؤثرات التاريخية أمرًا ضروريًا لاستيعاب الملابسات التى تحيط بالعلاقات الدولية فى أشكالها المعاصرة .

ودعاة المنهج التاريخى يرون أن بإمكان هذا المنهاج تحقيق عدة مزايا أخرى منها:

.. القدرة على تحرى الأسباب التى تكمن وراء نجاح أو فشل قادة الدول فى اتباع سياسات خارجية معينة فى وقت ما، واستخلاص مغزى أو دلالات عامة لأنماط السلوك الدولى المختلفة.

.. أن إستخدام المنهج التاريخى يؤدى إلى تفهم أكبر وأعمق للاتجاهات التى يسلكها تطور العلاقات السياسية بين الدول وانتقالها من نظام إلى آخر.

- أن التاريخ، فى اعتقاد دعاة هذا المنهاج، يخدم كمعمل للتجريب واختبار العلاقة التى تقوم بين الأسباب والنتائج فى السياسة الدولية، على أساس أن لكل موقف دولى طبيعته المتميزة وأن مواقف السياسة الدولية لا تتكرر على نفس النمط.

على أن المنهاج التاريخى لا يخلو من انتقادات توجه إليه منها:

1. أن التاريخ كثيرا ما يستخدم لاثبات فرضية معينة، ومن هنا يحدث نوع من التأثير والتلاعب بالمادة التاريخية بحيث تستخلص منها فقط العناصر التى تؤيد هذه الفرضية، واستبعاد العناصر الأخرى التى تدحضها، أى يحدث نوع من التحيز.

2. أن الأحداث التاريخية هى من الغزارة والتعقيد بحيث تجعل من الصعب عمليًا تحديد القوى الرئيسة التى تتحكم فى العلاقات الدولية عند أى مرحلة من مراحل تطورها.
3. أن التاريخ لا يتطور فى إتجاه محدد أو معلوم حتى يمكن استخلاص قوانين يمكنها أن تفسر به الظواهر المختلفة التى تحيط بعملية التطور هذه.

وقد لخص"هوفمان Stanley Hoffman"أزمة هذا المنهاج فى التحليق فى السماء ولكنه لا يستطيع أبدًا أن يمدنا بنظرية فى العلاقات السياسية الدولية .

* ومع الاستمرار فى إستخدام المنهاج القانونى والمنهاج التاريخى فى التحليل فى نطاق التنظيم الدولى، تواجدت مناهج ومنظورات بحث جديدة أو معاصرة يساعد إستخدامها على فهم أعمق وإدراك أوسع للتنظيم الدولى المعاصر فى ظل العلاقات السياسية الدولية المعاصرة بما تمتاز به من تعقيد وتشابك وتداخل وتنوع فى العوامل والمؤشرات.

ولعل أهم هذه المناهج والمنظورات هى ما يلى:

- منهج التكامل أو الاندماج
- منظور الإقليمية
- منظور الفيديرالية
- المنظور القائم على التصور المثالى للمجتمع
- منهاج السلام من خلال القانون
- المنهج الوظيفيى، وهو ما نركز عليه ونهتم به أكثر لارتباطه الوثيق بالإدارة العامة الدولية

ونعرض فيما يلى لبعض التفصيل عن هذه المناهج والمنظورات:

- منهج التكامل أو الاندماج

تنوع الإهتمام بموضوع الإندماج بين مجالات متعددة فى علم السياسة مثل العلاقات الدولية التنظيم الدولى–السياسة المقارنة الحكم المحلى وغيرها، وتبعا لذلك تعددت النظريات الخاصة به فمنها نظريات القومية والتوحيد القومى، ومنها نظريات

الاندماج الإقليمى وهناك نظريات الإندماج الدولى نظريات التنمية السياسة وبناء الأمة الاستقرار السياسى، ونظريات الفديرالية وما شاكل ذلك.

ما يهمنا هنا بطبيعة الحال الاندماج فى إطار العلاقات الدولية والتنظيم الدولى، لقد شغلت قضية إندماج الدول القومية إهتمام علماء العلاقات الدولية لعدة قرون مضت وزاد الاهتمام بقيام الحربين العالميتين ليس فقط بين الدارسين ولكن بين القادة السياسين أيضًا، وقد نظر البعض إلى إنشاء عصبة الأمم ثم الأمم المتحدة على أنه خطوة أولى نحو عالم موحد أو مندمج.

ومنظور الإندماج الذى يستند على عدد من الفروض مايزال قائما على الرغم من محدودية نجاح دعوات الحكومة العالمية، وكان وراء هذه الفروض مفهوم عام فى المجالات الفلسفية وأيضًا الإمبريقية للعلوم الإجتماعية مفاده أن العداء بين البشر ومن ثم الصراع والحروب يمكن التغلب عليه إذا ما حاول طرف ما تفهم معتقدات وأهداف ومشكلات الطرف الآخر، حيث أن عقلانيتهم الطبيعية سوف تستطيع التغلب أو على الأقل التقليل من طابعهم العدوانى .

كذلك من الفروض فى هذا المنظور هو النظر إلى الإندماج باعتباره يشير إلى الضغوط المكثفة كنتيجة لمستويات عديدة وعالية من التفاعلات بين وحدات كثيرة وهذه الضغوط تمثل حواجز بين الأطراف تساعد على تسوية الصراع، وأيضًا هناك فرضية عامة مؤداها أن نظامًا دوليًا مندمجا يشبه الدولة القومية يمكن أن يتحكم فى العنف من خلال مجموعة أو جماعة ما داخل النظام وديًا.

فى هذا السياق يعرف "هاس Ernest Hass" الإندماج الدولى بأنه "عملية من خلالها يقتنع الفاعلون السياسيون فى بيئات قومية عديدة بتحويل ولاءاتهم وتوقعاتهم وأنشطتهم السياسية إلى مركز جديد وأكبر تمتلك مؤسساته سلطة تشريعية فوق الدول القومية التى كانت موجودة قبل ذلك".

❁ منظور الإقليمية

يعتمد هذ المنظور فى دراسة التنظيم الدولى على عرض الإقليمية على أنها بديل أفضل للعالمية الشاملة، وهنا يكون التركيز على كبر وعدم تجانس العالم الواسع

ومن هذه الحقيقة تنبثق نتيجة قوامها أنه فى نطاق أجزاء محددة فقط من الكرة الأرضية يمكننا أن نجد العمد الثقافية للولاء المشترك، التشابه الموضوعى للمشكلات القومية، والوعى بالمصالح المشتركة التى هى لازمة للأداء الفعال للمؤسسات متعددة الأطراف، فالعالم بلغ درجة من الاختلاف والتعقيد المربك والمسافات الطبيعية والاقتصادية والثقافية والنفسية بين شعوب الأرض من كل أطرافها والتى بلغت حدًا لا يسمح ولا يستقيم معه نوع الاهتمام المشترك بالعمل الذى يدمج كل هذه الأضداد فى مسئولية مشتركة عامة، أما فى حدود منطقة معينة فالأمر على النقيض،فملائمة الحلول الدولية للمشكلات الدولية الحقيقية يمكن تنفيذها بذكاء، وارتباطات الدول بعضها حيال بعض يمكن تحديدها على نطاق معقول ميسور الإدارة فى ظل المواثيق والروابط الواضحة القائمة على عنصر التبادل.

إذن الاتجاه الإقليمى قوامه أن الوحدة الإقليمية أقدر على العمل التنظيمى الفعال من الوحدة العالمية، فمركز الثقل هنا رابض فى طبيعة الوحدة بدلاً من طبيعة المشكلة، وأن المنظمات الإقليمية ليست بديلًا لمنظمة عالمية وإنما هى بادرات لها .

على أية حال فإن نمو الجماعات والتنظيميات الإقليمية والاهتمام العلمى بها، قد شكل واحدًا من أهم سمات المجتمع الدولى فى القرن العشرين، وخاصة بعد الحرب العالمية الأولى، وكانت الإقليمية الجسر الذى عبر عليه المجتمع الدولى إلى العالمية .

❀ منظور الفيديرالية

هذا المنظور يعتبر إنشاء نظم فيديرالية(إتحادية) دولية، الأساس الضرورى الذى يقوم عليه عالم مسالم، وينظر إلى التنظيم الدولى فى أفضل وجوهر وأسمى مراتبه كخطوة نحو خلق هذه النظم، ويفترض أن المفيد فى الوقت الحاضر بذل جهد قوى للمناداة بالتغيير الجذرى للنمط السياسى العالمى.

وحيث أن الشكل الفيديرالى للحكومة هو الاختيار الغالب الشأن عند أولئك الذين يتبعون هذا المنظور، فإن الفيديرالية العالمية تعتبر مرادفًا للحكومة العالمية.

وهنا تثور العديد من التساؤلات لعل أهمها: ما هـــو مـدى قابـلية المثل الأعلى المنشود للتحقيق؟ وما مدى ملاءمة الوسائل المتبعة لبـــلوغ هذا الهدف؟ هل الحكومة العالمية ميسورة الإجـراء فى المستقبل الذى لا يمكن معرفته من قبل؟

من الطبيعى أن يرى أنصار هذا المنظور أن الفيديرالية العالمية ممكنة لأن من المعتقد أنها ضرورية وأن الإنسان يستطيع أن يفعل ما يجب عليه فلا مشاكل مستحيلة على الحل.

وبطبيعة الحال هناك معارضون لهذا التوجه يرون أن مشروع إنشاء إتحاد فيديرالى عالمى باقناع الشعوب فى العالم كله بتأييد الفكرة ودعمها والاعتماد على الشعوب لجعل مطالبها الجديدة فعالة سياسيا، يبدو مشروعا محكوماعليه بعدم الفعالية المطلق، فالطريق تطول وتطول وتصبح المشكلة مركزة فى الآتى : هل المهمة الحقيقية المطلوبة هى إقناع الشعوب بقبول أو بدء الشروع فى تغيير جوهرى للنظم؟ أو من الأوفق أن تكون المهمة الحقيقية هى إعداد الناس وتهيئتهم وتغييرهم بحيث يصبحون ملائمين للحكومة العالمية؟

والخلاصة أن هذا المنظور غير واقعى ويعانى من الغلو فى التقبل الحرفى لنظرية العقد الاجتماعى، ويقوم على الفلسفة الأولية التى تعتمد على الاختراع الحاذق الذى يدرك منطقيًا ويدير منطقيًا وينفل منطقيًا وينقذ منطقياً، وهو أمر يحتاج إلى كثير من الفحص والتمحيص.

إن الحكوميين العالميين يتقدمون بالفيديرالية على أنها الوحدة السياسية التى تبشر الإنسانية بانقضاء أخطر مشاكلها وإنتهاء أقسى آلامها.

وأخيرًا فإن رفض النظرية القائلة بأن الحكومة العالمية مثل أعلى نظرى أو منهج علمى قابل للتحقيق نحو السلام، لا يعنى تأكيدًا بأن العالم لا يحتاج إلى أن يحكم ولا إعتقادًا متشاءمًا بأن العالم لا يمكن الارتفاع به فوق مستوى الفوضى.

❁ منهاج السلام من خلال القانون

يرتبط بالمنهاج القانونى فى دراسة العلاقات الدولية فكرة السلام من خلال القانون، وعلى الرغم من أنه من الثابت أن علم العلاقات الدولية كنظام أكاديمى بدأ بعد

الحرب العالمية الأولى فإنه بالتأكيد ليس نفس الشيء بالنسبة لفكرة السلام من خلال القانون، فهذه الفكرة لم تنبعث فجأة بل كانت موجودة منذ زمن بعيد وتطورت فقد كانت موجودة سنة 1815م عندما انعقد مؤتمر فينا ودعا "سيمون San Simon"إلى منظمة أوروبية مشتركة، وهى موجودة عند"كانتImmanuel Kant"عندما رأى فى نهاية القرن الثامن عشر أن مصير المواطن فى دولة يعتمد ليس فقط على التنظيم الداخلى للدولة ولكن أيضًا على علاقتها مع غيرها من الدول مؤكدًا على ارتباط العلاقات السياسية الدولية بقاعدة القانون.

وكانت فكرة السلام من خلال القانون موجودة لدى"جروتيوسHugo Grotius" أبو القانون الدولى حين أكد أن هناك قانونًا مشتركًا بين الأمم يسرى فى وقت الحرب وفى وقت السلم.

ولم تكن فكرة السلام من خلال القانون موجودة نظريًا فقط بل وأيضًا فى الممارسة وعلى وجه الخصوص لدى الإغريق، وجاء تواجد منهاج السلام من خلال القانون فى الوقت المعاصر كحلقة فى التطور سواء على المستوى النظرى أو على مستوى الممارسة .

وجوهر هذا المنهاج فى دراسة التنظيم الدولى هو تكوين إتفاق آراء حول المستوى الأدنى الذى يجب أن يشبعه القانون الدولى، وأن حق الدول فى اللجوء إلى الحرب يجب أن يقيد قانونًا، وأن القانون الدولى يجب أن يتضمن مبدأ الأمن الجماعى .

إن هذا المنهاج فى سياق العلاقات الدولية منهاج آمر أو موجه وليس كاشفًا أنه يتضمن توصيات وليس فرضيات، هو لا يهدف إلى شرح لماذا الأوضاع كما هى فى المجتمع الدولى، بل يرى أن نقص الخطط النظامية الكافية فى المجتمع الدولى ترجع إلى قلة كفاءة القانون الذى ينظم ذلك المجتمع.

بمعنى آخر يرى هذا المنهاج، كأمر مسلم به، أن الهيكل القانونى للمجتمع الدولى يعتبر المسئول الأساسى إن لم يكن الوحيد عن ما يعانيه ذلك المجتمع من مشكلات وصراعات وغياب التنظيم الفعال.

❁ المنظور القائم على التصور المثالى للمجتمع

هناك مجموعة من المحللين الذين لم يقفوا عند حد رؤية الواقع السياسى الدولى على الطبيعة كما هو، وإنما سعوا إلى أن يقيموا، وفقًا لتصوراتهم، نظامًا دوليًا يتلاءم مع القيم والمبادىء والمثل التى يعتنقونها.

ويتخذ هذا المنظور شكل تصور وجود نظام دولى قائم على حكم القانون والخضوع لسلطة التنظيم الدولى فى كل ما يتعلق بشؤون المجتمع الدولى، ومثال ذلك ما تدعو إليه مقدمة ميثاق الأمم المتحدة من نبذ مبدأ العنف والعدوان وإرتضاء سلطة التنظيم الدولى وحل الخلافات بين الدول بالوسائل والطرق السلمية.

هذا المنظور يقوم على إستخدام مقاييس الصواب والخطأ فى إطار من القيم الأدبية والأخلاقية التى لا تعكس الأوضاع الحقيقة للمجتمع الدولى الذى لا يزال يعلق أهمية كبرى على القوة كأداة تستخدم فى تنفيذ سياسات الدول وتحقيق أهدافها الوطنية .

ومن هنا يخفق هذا المنظور فى توضيح الأبعاد المختلفة التى تحيط بالعلاقات السياسية الدولية.

.....بعد هذا العرض الموجز لأهم المناهج والمنظورات المستخدمة فى الدراسة والبحث فى مجال التنظيم الدولى،إلى جانب المنهاج القانونى والمنهاج التاريخى ننتقل لنعرض بتفصيل أكبر للمنهج الوظيفى وإستخدامه فى دراسة التنظيم الدولى خاصة ارتباطه بمفهوم الفاعلية .

ونود التأكيد على أنه فى مجال دراسة التنظيم الدولى يمكن الإفادة من مختلف المناهج واستخدام كل المنظورات، المهم الارتباط والاتفاق مع طبيعة الموضوع والتوجه نحو تحقيق الغرض المنشود من الدراسة، ونؤكد فى الوقت ذاته أننا نهتم بصفة خاصة وأساسية بالإدارة العامة لهذه المنظمات والتنظيمات الدولية.

❁ المنهج الوظيفى فى دراسة المنظمات الدولية

ترجع أصول المنهج الوظيفى إلى نظرية العضوية وعلم الإحياء ومن أبرز أمثلتها نظرية "داروين Charles Robert Darwin" فى التطور وفكرته عن الانتخاب الطبيعى، وفى علم الاجتماع تجد الوظيفة أصولها لدى "دوركهايم David Emile Durkheim" وغيره، كما يجد الاتجاه الوظيفى فى علم السياسة أصوله فى أحد تقاليد النظرية السياسية وهى تلك الخاصة بتحليل العملية السياسية والتمييز بين صنع القرار والحركة السياسية.

وفى بداية الخمسينيات بدأ فيض جديد من الكتابات الأكاديمية فى هذا الموضوع يبرز إلى الوجود، فى مجال الانثروبولوجى والاجتماع "ميرتون بارسونز شيلز- ليفى" ثم فى علم النفس فى مجال ديناميكية الجماعات على وجه الخصوص ثم فى علم السياسة"إيستون- الموند- أبتر- داى كولمان" حتى أصبحت فى منتصف الستينيات أحد المناهج السائدة، إن لم تكن المنهج السائد وبالذات فى الولايات المتحدة، كأداة للبحث وكمنهج للتفسير فى علم السياسة، وأستخدمت فى عديد من فروعه كالنظم السياسية والإدارة العامة والعلاقات الدولية وتحليل السياسة الخارجية ويمكن استخدامه أيضاً فى دراسة التنظيم الدولى.

ويرتبط المنهج فى علم السياسة كثيرًا باسم"الموند Gabriel Almond"الذى ركز على فكرة الوظيفة واتخذ منها منطلقًا للتحليل والفكرة الأساسية هنا هى الكشف عن علاقة ظاهرة معينة عادة ما تكون سلوكًا اجتماعيًابالنظام الذى يشكل إطار الظاهرة، ويتكون التفسير من عدد من الافتراضات التى تحدد نتائج وآثار الظاهرة على النظام.

ويقوم تحليل"الموند"على أربعة مفاهيم أساسية هى: البنية الوظيفة-أسلوب الأداء والقدرات إلى جانب العديد من المفاهيم الفرعية التى لا تمثل مكونات جوهرية لإطاره، *لذا يهمنا التركيز على المفاهيم الأربعة الأساسية وهى بإيجاز:*

البنية: هى الوحدة التى يتكون منها النظام السياسى وتشير إلى الأنشطة القابلة للملاحظة التى تشكل هذا النظام.

الوظيفة: يمكن النظر إلى وظيفة النظام من مستويات مختلفة أحدها قدرات النظام وتشير إلى طريقة أدائه كوحدة فى البيئة وعلى هذا المستوى نركز على سلوك النظام كوحدة فى علاقته بالنظم الاجتماعية الأخرى وبالبيئة.

والمستوى الثانى هو المستوى الداخلى للنظام ويشير إلى"عمليات التحويل حيث يقرر"الموند" أن عمليات ووظائف التحويل هى الطرق التي يحول بها النظام المدخلات إلى مخرجات والمستوى الثالث هو وظائف الحفاظ على النظام، والتأقلم التى لا تدخل مباشرة فى عمليات التحويل وإنما تؤثر على الكفاءة الداخلية وعلى قدرات النظام ومن ثم ظروف الأداء فمفهوم الوظيفة إذن يحتمل أكثر من معنى عند "الموند" سلوك، عملية عامل ما.

أسلوب الأداء: وهو يشير إلى الطريقة التى تنفذ بها الوظيفة

القدرات: ويعنى هذا المفهوم مستوى الأداء بل يجعله مرادفا للأداء نفسه وقد حدد أربعة أنواع من القدرات هى: الإستخراجية التنظيمية التوزيعية، والإستجابة الرمزية.

..وإستخدام المنهج الوظيفى فى دراسة التنظيم الدولى- على نحو ما سنعرض- يرتبط كذلك بالمفاهيم الأربعة الأساسية التى نادى بها عالم الاجتماع"بارسونز Talcott Parsons" والتى استمدها من الفكرة القائلة بأن هناك أشياء أساسية يجب أن توجد فى كل نظام إجتماعى كبيرًا كان أم صغيرًا، أى فى كل جماعة، وكل منظمة، وكل دولة، إذا شاء هذا النظام أن يستمر وهى:

(أ) المحافظة على الأنماط أو النماذج Pattern Maintenance حيث يجب أن يحافظ على النظام فى إطار نماذج أساسية.

(ب) التكيف Adaptation فكل منظمة وكل مجتمع يجب أن يكيف نفسه مع البيئة التى يوجد بها ويستمد بقاءه منها، ويتكيف حسب التغيرات التى تطرأ عليها.

(جـ بلوغ الهدف Attainment حيث لكل منظمة أو مجتمع هدف أو مجموعة من الأهداف يحاول الاقتراب منها أو بلوغها أو يرغب أعضاؤه فى بلوغها، وفى

ضوء هذه الأهداف يعدل سلوكه ليتخطى المتطلبات البسيطة لعمليتى المحافظة على النماذج والتكيف.

وهذه المهام الثلاثة: المحافظة على النماذج، التكيف نحو البيئة الطبيعية والبشرية وبلوغ الأهداف، لا يسهل القيام بها فى وقت واحد وخاصة إذا كانت التضحية بإحدى هذه المهام هى أمر متعذر، ويوضح"بارسونز"أن على كل دولة، وكل مجتمع وكل منظمة، أن تواجه مهمة أساسية مستمرة رابعة هى مهمة التكامل أو الإدماج.

د التكامل أو الإدماج Integration وتستهدف هذه المهمة جعل تلك الأنشطة المختلفة متناسقة والإبقاء عليها على هذا الحال، كما ينطوى على جعل توقعات الأعضاء وحوافزهم متناسقة مع الأدوار التى يقومون بها.

.. ومع استقرار المنهج الوظيفى وإستخدامه فى مجال العلوم السياسية مرتبطاً بفترة الستينيات من القرن الماضى(العشرين)، فإننا نجد أن دراسة التنظيم الدولى قد عرفت ما يمكن أن نسميه"بالوظيفية الكلاسيكية فى التنظيم الدولى" قبل هذه الفترة والذى أمكن إحكام صنعها وتطويرها وعرضها عرضا مقنعا على يد"ميترانى David Mitrany" فى عمله الرائد "A working Peace System".

هذه الوظيفية الكلاسيكية تنظر إلى القطاع الوظيفى من التنظيم الدولى على أنه ذلك الجزء من مجموع المناشط الدولية المنظمة والذى يرتبط مباشرة بالشئون الاقتصادية، الاجتماعية الفنية والإنسانية،أى بالمشكلات التى يمكن أن نصفها بالمشكلات غيرالسياسية، فالمناشط الوظيفية تعنى بصفة مباشرة وقاطعة بتلك القيم التى نسميها الانتعاش العدالة الاجتماعية الرفاهية،الحياة الطيبة بدلاً من أن ينصب اهتمامها على منع الحروب والقضاء على الشعور بعدم الأمن.

ووفقاً للأساس الذى وضعه "ميترانى" فمشكلة زماننا ليست كيفية إبعاد الأمم عن بعضها بسلام ولكن فى كيفية ضم شملها على نحو إيجابى فهو يرى عدم انتهاج مشكلة السلام بطريقة مباشرة بالتنظيم حول نقاط الخلاف القومى، بل إتباع طريقة غير مباشرة بالبحث عن مناطق التبادل واشتراك المنفعة ولضم تلك المصالح المشتركة حيثما تكون مشتركة وبالقدر الذى تكون عليه مشتركة.

ويربط"ميترانى"صراحة الوظيفية بالمنع النهائى للحرب ونماء نظم سياسية عالمية ذات سلطات فعالة، فهو يضع ثقته وإيمانه "ليس فى سلام محمى ولكن فى سلام عامل" ويتأكد مفهوم الوظيفية عنده بأنها طريقة تغطى التقسيمات السياسية بغطاء من المناشط والوكالات الدولية بحيث تتدعم فيها وبها مصالح وحياة كل الأمم وتتكامل بالتدريج .

هذه الوظيفية الكلاسيكية هى بالضرورة توكيد ودفاع عن الغرض القائل بأن إنماء التعاون الدولى الاقتصادى والاجتماعى إقتضاء ضرورى للحل النهائى للمنازعات السياسية والقضاء على الحرب كوسيلة للتسوية فى هذه المنازعات.

وبطبيعة الحال توجه إلى هذه الوظيفية الكلاسيكية انتقادات متعددة أهمها ودون الدخول فى تفصيلات–أن الفكرة الرئيسة التى تقوم عليها وهى أن نتائج الظروف الاقتصادية والاجتماعية المزعجة فى المجتمع الدولى تحتاج إلى كثير من الفحص والتمحيص، ومع ذلك يمكن القول بأن التطبيق العملى لهذه الكلاسيكية قد أعطى عصبة الأمم باستمرار اهتمامًا متزايدًا لإنماء النواحى الوظيفية للتنظيم الدولى وجاء نظام الأمم المتحدة فى مفومه الأصلى تجربة مكتملة نتميز بالشمول والإحاطة فى تطبيق الوظيفية على الشؤون الدولية .

إن أوضح درس لتجربة الأمم المتحدة ـ فى نطاق عرضنا للوظيفية الكلاسيكية هو أن إفتراض هذه الوظيفة لامكانية الفصل بين المسائل السياسية وغير السياسية افتراض لم تثبت صحته، وتصبح معضلة الوظيفية الكلاسيكية هو أن أثرها النهائى على المسائل السياسية ربما لا يمكن اختباره أبدًا بسبب الأثر المباشر لضغط هذه المسائل على الوظيفية .

إن تطوير وتنمية المنهج الوظيفى فى مجال إستخدامه فى دراسة التنظيم الدولى يكمن فى إستبعاد الأفكار التى أدت إلى توجيه الانتقادات إلى الوظيفية الكلاسيكية خاصة مسألة الفصل بين المسائل السياسية وتلك غير السياسية، وفى هذا الصدد نستطيع القول إجمالا بأن الغرض الأساسى والوظيفة الأساسية للتنظيم الدولى المعاصر (الأمم المتحدة) هو "السلام" أو بمعنى أدق"صيانة السلام " و"بناء السلام" .

. وبإستخدام المهنج الوظيفى الذى عرضنا له أساسًا فى إطار نموذج "الموند" وأفكار" بارسونز" ومع الأخذ فى الاعتبار الوظيفية الكلاسيكية، يمكن القول بأن هذا الاستخدام يثير التساؤلات الآتية وغيرها فى مجال دراسة التنظيم الدولى المعاصر:

- هل أقيمت المنظمة الدولية بواسطة دول لتباشر نشاطًا مستقلًا متعلقًا بوظائف المجتمع الدولى؟
- ما هى الوظائف المحددة التى ألقيت على عاتقها من أجل تحقيق الغرض من إنشائها ؟
- ما هى القدرات والأبنية الضرورية اللازمة للأداء الملائم لهذه الوظائف؟
- ما هو نمط وشكل العلاقة بين المنظمة والبيئة الدولية التى تعمل فيها وبصفة خاصة ما مدى تأثير المنظمة فى بيئتها؟ ومدى تأثير البيئة فيها؟
- هل تثبت المنظمة قدرتها على الاستمرار والتكيف مع المتغيرات التى تطرأ باستمرار فى مجال العلاقات الدولية أم لا تتمكن من ذلك؟
- هل إدارة المنظمة تملك ذاتية فى الحركة والنشاط أم تخضع تمامًا لتوجهات الدول الأعضاء؟
- ما مدى نجاح المنظمة فى دمج أعضائها باعتبار ذلك وسيلة أساسية من أجل تحقيق الغرض العام الذى أنشئت من أجله؟

والإجابة عن هذه التساؤلات– وغيرها – التى يثيرها إستخدام المنهج الوظيفى فى دراسة التنظيم الدولى، ترتبط ارتباطًا وثيقًا بمفهوم مهم فى مجال تقييم عمل ونشاط المنظمة الدولية وهو مفهوم الفعالية، ويسبقه مفهوم الكفاءة، وهذان المفهومان يحتجان لبعض التفصيل فى سياق برنامج الدكتوراه فى الإدارة العامة وفى حضرة مقرر"الإدارة العامة الدولية ".

.. يشغل مفهوما الكفاءة والفعالية جانبًا مهما فى التفكير والممارسات الإدارية، ويستخدم هذان المصطلحان من قبل الأكاديميين والممارسين على حد سواء وتكتسب دراستهما أهمية كبيرة، ذلك أن الشاغل الرئيسى لأية منظمة عامة أو

خاصة أوغير حكومية، هو تحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية هذا فضلاً عن أنه أصبح من الثابت فى أدبيات الإدارة والإدارة العامة أن الأمور التى ترتبط بالكفاءة والفعالية هى أمور ناجحة، بل وتؤكد معظم التعريفات المقدمة لكل من "الإدارة" و"الإدارة العامة" أن الغاية من أى نشاط إدارى هى تحقيق الكفاءة والفعالية، إلا أنه مع ذلك لم يتم التوقف كثيراً أمام التأصيل اللازم لهذين المفهومين للوقوف على مضمونهما والمقصود بهما تحديداً، فضلا عن وجود قدر من الخلط بين المفهوين فى أدبيات الإدارة، فقد تم إستخدام المفهومين بطريقة تبادلية فى كثير من الأحيان، فضلاً عن تداخل المفهومين مع مفاهيم أخرى كالإنتاجية والأداء.

ونفصل بعض الشيء

(1)مفهوم الكفاءة

- حظى مفهوم الكفاءة باهتمام باحثى ومفكرى الإدارة، حيث قدموا العديد من التعريفات لهذا المفهوم ويعد التعريف الذى قدمه "دراكر Peter F. Drucker" من أبرز هذه التعريفات، حيث أشار إلى الكفاءة باعتبارها "فعل الأشياء بطريقة صحيحة "Do things right"،ووفقاً لهذا التعريف يركز"دراكر"فى تعريفه للكفاءة على جانب الأنشطة والمدخلات.
- وتقدم "منظمة الإنتاجية الآسيوية تعريفاً مماثلاً للكفاءة باعتبارها "أداء الأشياء الصحيحة فى الوقت الصحيح وفى المكان المناسب وبواسطة الأشخاص المؤهلين" ومن ثم تهتم الكفاءة بإنجاز الأعمال بشكل إقتصادى من حيث الجهد والوقت المناسب، والعمالة والمال.
- ويتفق كل من "أكابال" (Achabal) وتشان(Chan) فى تعريفهما للكفاءة بالتركيز على المدخلات فيرى "أكابال" أن الكفاءة تشير إلى قدرة المنظمة على تخصيص الموارد وخفض التكاليف إلى الحد الأدنى ويضع"تشان"تعريفاً للكفاءة باعتبارها الإستخدام الأمثل للموارد(المادية والبشرية) بما يسهم فى توفير المال والقوى ومن ثم تحسين أداء المنظمة وبعبارة أخرى يرى "تشان" أن الكفاءة هى النسبة بين الموارد المتوقع إستخدامها، وتلك التى تم إستخدامها بالفعل.

- ويعرف"إيتزونى Etzoni" الكفاءة باعتبارها كمية الموارد المستخدمة لإنتاج وحدة واحدة من المخرجات، ويعرفها "لوشاث Lusthaus" باعتبارها قدرة المنظمة على تحقيق النتائج المنشودة من خلال الإستخدام الأمثل للموارد المتاحة لها، ومن ثم تتخذ الكفاءة أحد شكلين:الكفاءة المتعلقة بالمدخلات Input (efficiency) ويمكن تحقيقها من خلال الحفاظ على نفس المستوى من المخرجات مع تخفيض حجم المدخلات المستخدمة، والكفاءة المتعلقة بالمخرجات (Output efficiency) ويمكن تحقيقها من خلال إستخدام نفس المستوى من المدخلات مع زيادة حجم المخرجات.
- ويرى د. سيد الهوارى "الكفاءة"باعتبارها مفهومًا يعبر عن درجة الاقتصاد فى إستخدام المدخلات، فهى علاقة بين كمية المدخلات وكمية المخرجات، وهو يميز بين الإستخدام الأمثل والإستخدام الإقتصادى للموارد حيث يرى أن الإستخدام الإقتصادى يؤدى إلى زيادة الكفاءة أو تحسينها بينما الإستخدام الأمثل للموارد مفهوم نظرى يعبر عن النهاية القصوى التى يمكن الوصول إليها.

هذا وتميز الدراسات الاقتصادية عند تناول "الكفاءة الاقتصادية" (Economic efficiency) بين كل من الكفاءة الفنية" (Technical Efficiency) والكفاءة التخصيصية (Allocative Efficiency) حيث تشير الأولى إلى إنتاج أكبر قدر ممكن من المخرجات بإستخدام قدر محددمن المدخلات، أو إستخدام أقل قدر ممكن من المدخلات لإنتاج قدر معين من المخرجات، فى حين تشير الكفاءة التخصصية إلى النقطة التى يتم فيها إستخدام المدخلات بشكل أمثل مع أخذ السعر الإنتاجية، تفضيلات المجتمع فى الاعتبار .

..وعمومًا تركز التعريفات السابقة للكفاءة على ثلاثة أبعاد أساسية يتضمنها المفهوم وهى: البعد المتعلق بالمدخلات ممثلا قى الإستخدام الأمثل للموارد، والبعد الخاص بالعلاقة بين المدخلات والمخرجات حيث يفترض أن يؤدى الإستخدام الأمثل للموارد إلى تحقيق أهداف المنظمة ويتجسد البعد الثالث فى رضاء العملاء.

(2) مفهوم الفعالية

تزخر أدبيات الإدارة بصفة عامة وأدبيات التنظيم بصفة خاصة بالعديد من التعريفات التى قدمت لمفهوم الفعالية، وتميزت الأدبيات التى تناولت هذا المفهوم بقدر كبير من التشتت، فهناك من ينظر إليها بإعتبارها قدرة المنظمة على تحقيق الأرباح أو زيادة عدد العملاء ودرجة رضا هؤلاء العملاء عن الخدمات المقدمة لهم وهناك من يراها تحقيق رضا العاملين، وهناك من يذهب إلى أنها تعبر عن قدرة المنظمة على تقديم أشياء ذات قيمة للمجتمع.

وفيما يلى عرض لعدد من التعريفات التى قدمها باحثو ومفكرو الإدارة لمفهوم الفعالية:

- قدم"دراكر"تعريفًا للفعالية باعتبارها"فعل الأشياء الصحيحة بطريقة صحيحة "Doing the right things right" ومن ثم تقيس الفعالية قدرة المنظمة على تحقيق الأهداف والغايات التى تم تحديدها مسبقًا، واقترح "دراكر" خمسة متطلبات يجب توافرها لتحقيق الفعالية التنظيمية، وهى إدارة الوقت، التوجه بالنتائج،تحديد وترتيب الأولويات، صنع القرار، وتعزيز وتقوية البناء التنظيمى.
- ويتفق كل من"إيتزونى"و"بلودرن Bluedorn" فى تعريف الفعالية باعتبارها قدرة المنظمة على تحقيق رسالتها والأهداف التى أنشئت من أجلها.
- ويعرف "ديرفيتسيوتيس Dervitsiotis "فعالية المنظمة بأنها القيمة التى تخلقها الأعمال للآخرين، أى أن الفعالية تركز على مخرجات المنظمة ويعتبر رضا العملاء عن المنتجات والخدمات المقدمة لهم، وعن أسلوب تعامل الإدارة معهم ومشاركتهم فى خطط وبرامج التحسين، من أكثر العوامل التى تؤثر على هذه الفعالية وكذلك يعرف"بيكهارد Beckhard"المنظمة الفعالة بإعتبارها المنظمة التى تتسم بالوعى والإنفتاح والقدرة على التفاعل مع التغيرات البيئية.
- بينما يشير "لين Lynn"إلى أن أحد النقاط التى يتعين أخذها فى الاعتبار عند تعريف الفاعلية هى المدخل الموقفى(Situational Approach) حيث يختلف مفهوم الفاعلية باختلاف البيئة التنظيمية وإختلاف الأشكال التنظيمية، بل وإختلاف الأهداف التنظيمية فوفقا له تتطلب الفعالية توافر

القدرة لدى المديرين على خلق وتشكيل الأحداث لتعكس الأولويات المتغيرة بدلًا من كونهم مجرد متلقى سلبى، ويتطلب ذلك توافر شبكة من المعلومات التى تتضمن نوع من التغذية الاسترجاعية عن الأفكار والمبادرات المختلفة.

.. وبصفة عامة يلاحظ أن التعريفات المقدمة للفعالية تركز فى معظمها على أن الفعالية تربط المدخلات والمخرجات بالأهداف النهائية أو العوائد المتوقع حدوثها مما يثير إشكالية صعوبة تحديد الفعالية مقارنة بالكفاءة وذلك نظرًا لوجود بعض العوامل الخارجية والبيئية التى قد تؤثر على العوائد حيث يرتبط مفهوم الأثر عالميًا بدرجة النمو والرخاء وكذلك توجد صعوبة فى التمييز بين العوائد والمخرجات.

الفعالية وأداء المنظمات الدولية

فى مجال التنظيم الدولى يمكن الإشارة إلى تعريفات بعينها للفعالية تضاف إلى ما سبق عرضه، فتعرفها بعض الآراء بأنها تعنى أن ما يتخذ أو تتم بواسطة المنظمة الدولية أو هيئاتها أو وكالاتها وبرامجها المتعددة، من قرارات وأفعال يكون له أثر فعال فى تسوية المشكلة التى تتناولها، أو فى العمل من أجل تحقيق الأغراض التى أنشئت من أجلها، وبطبيعة الحال عدم الفعالية يعنى العكس.

ويعرفها آخرون بأنها قدرة المنظمة على التأثير فى الأزمات والمشكلات التى تتناولها سواء بحلها تمامًا أو بوقف تدهورها أو بإتخاذ إجراءات بشأنها.

ويعرف"هاس""الفعالية بأنها تتضمن قدرة الدول الأعضاء فى المنظمة على إستخدام مبادىء وأحكام وأعراف وإجراءات المنظمة من أجل تهدئة الصراعات التى تعرض على المنظمة، بصورة ناجحة كما تتضمن القدرة على إقناع الدول الأعضاء بعرض خلافاتهم على المنظمة بدلاً من البحث لها عن حلول ثنائية أو متعددة الأطراف.

ولدراسة الفعالية فى هذا السياق مدخلان الأول يعالجها من زاوية الأهداف التى تطمح المنظمة إلى تحقيقها والثانى يتناولها باعتبار المنظمة نظامًا فرعيًا فى بيئة أكبر وتقوم بينهما علاقة تداخل وتفاعل مستمر.

ويقدم "هنت" J.Hunt"أربعة معايير لقياس الفعالية:

المعيار الأول: بلوغ الأهداف المحددة.

المعيار الثانى: التعاون، أى قدرة المنظمة على دمج أعضائها فيها فى نظام متكامل من الأدوار المتداخلة.

المعيار الثالث: الصراع ، ويتعلق بالأداء الفردى أو الجماعى الذى يمثل اتجاها سلبيًا لأداء المنظمة الكلى.

المعيار الرابع: هو معيار مزدوج حيث يتضمن مدى إشباع الحاجات النفسية ومدى إشباع الحاجات الأساسية.

..ويركز البعض فى دراسة الفعالية على علاقة المنظمة بالبيئة فيرون أن المقياس الأخير للفعالية هو الاستمرار والبقاء، أى القدرة على ممارسة أعمالها وقبول المجتمع بها على المدى الطويل وأنه يكمل هذا المقياس مقاييس أخرى مثل الانتاج والرضا والكفاءة والتكيف والتطور.

هذا وتتعدد العوامل التى تؤثر على فعالية المنظمة ولعل أهمها مجال اختصاص المنظمة ومدى ما تتمتع به من سلطات، وموقف الدول الأعضاء ونظرتهم إليها، ولحدود دورها، ولأهمية ما يحققون من نتائج من خلالها، ومدى الثقة التى تتمتع بها المنظمة، وتأثير الرأى العام على مواقف الدول داخل المنظمة وحيال قراراتها وأنشطتها المختلفة.

على أية حال نلاحظ أن الدولة القومية مازالت تلعب الدور البارز والأساسى فى كل ما يتعلق بالمنظمةالدولية، وخاصة ما تقبل التقيد به من قيود والتزامات إنطلاقًا من مبدأ السيادة، كما نجد أن هذه المنظمة تفتقد إلى أدوات لتفيذ قراراتها إذ أن ذلك التنفيذ يتم عادة بواسطة أعضائها بالإضافة إلى أن فكرة وجود جزاء تمثل بالتأكيد عاملاً حاسمًا من عوامل فعالية المنظمة الدولية حيث أن الثابت عمليًا أن القواعد التنظيمية عمومًا والقانونية خصوصًا تكون أكثر إحترامًا إذا كان هناك جزاء محدد ومعلوم يمكن إنزاله بمن يخالف أحكامها.

المبحث الثالث: الإدارة الدولية بين "العامة" و"الخاصة" و"غير الحكومية"

من المهم هنا التأكيد على ضرورة التمييز بين الإدارة العامة الدولية IPA وإدارة الأعمال الدولية IPM تمامًا كما نميز بين الإدارة العامة PA وإدارة الأعمال PM، وإن كان كليهما فرع فى حقل الإدارة لكن توجد فروق بينهما يمكن ملاحظتها وتحليلها رغم المنطلقات الأساسية والقواعد الرئيسة المتفق عليها فى هذا الحقل.

ونود أيضًا التأكيد ـ كما فى حالة الإدارة العامة وإدارة الأعمال ـ على التشابك والتداخل بل والتواصل والتشابه فى أحيان كثيرة بين الإدارة العامة الدولية وإدارة الأعمال الدولية، ولعل مراجعة بعض مقررات الأخيرة يوضح هذه المسألة:

الشركات متعدية الجنسية	إستراتيجية الأعمال الدولية
الأسواق المالية العالمية	التسويق الدولى
إدارة الأعمال الدولية عبر الحدود	نظريات التجارة الدولية
إدارة الموارد البشرية الدولية	المجموعات والتكتلات الاقتصادية
التخطيط الإشتراتيجى الدولى	إدارة التنوع الثقافى فى المنظمات الدولية

الاتصال، الصراع، التعاون، التفاوض عبر الثقافات وغيرها.

*كذلك نود لفت الانتباه إلى نمط ثالث من المنظمات الدولية وهو المنظمات غير الحكومية الدوليةINGOs،وقد تعددت تعريفات هذا النمط من المنظمات الدولية لكننا نتوقف فقط أمام تعريفين إثنين:

التعريف الأول للبنك الدولى الذى يراها "منظمات خاصة مستقلة جزئيًا أو كليًا عن الحكومات وتتسم بصفة أساسية بأن لها أهدافًا إنسانية أو تعاونية أكثر منها تجارية، وتسعى بصفة عامة إلى تخفيض أو تقليل المعاناة أو تعزيز مصالح الفقراء أوحماية البيئة أو توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية أو الاضطلاع بمهمة تنمية المجتمعات"، والتعريف الثانى نجده لدى المجلس الإقتصادى والاجتماعى

للأمم المتحدة والذى يفيد ماهى ليست عليه المنظمات غير الحكومية الدولية"المنظمة غير الحكومية الدولية هى منظمة دولية لا تنشأ باتفاق بين الحكومات".

ولأهمية هذه المنظمات وصلتها بالمنظمات الدولية الحكومية فضلاً عن إهتمامى البحثى لمدة تزيد عن عشرين عامًا بهذا المجال نفصل بعض الشىء بشأنها تحت عدة عناوين: السمات العامة والخاصة،التصنيف على أساس الوظائف والتصنيف وفقا لبيئة العمل، والتصنيف على أساس التأسيس أو الإنشاء.

[1] السمات العامة والخاصة

من مراجعةعديد من الأدبيات المعنية بهذه الظاهرة يمكن إجمال السمات العامة التى تشترك فيها هذه المنظمات والتى تميزها عن الأشكال الأخرى للمنظمات فيما يلى:

- هى منظمات قائمة على أساس تطوعى إرادى تؤسس بمبادرات خاصة من جانب عدد من الأفراد أو الجماعات الخاصة.
- أنها منظمات معلنة وليس حركات سرية بالمعنى القانونى أو السياسى أو الأمنى أى أنها ليست Underground أو محظورة، أو خارقة للقانون، كشبكة المافيا أو تجار المخدرات أو سماسرة النفايات السامة.
- أنها لا تهدف إلى الربح، حيث تسعى إلى تحقيق النفع العام أو المنفعة المتبادلة لأعضائها، والأساس فى عضويتها وفيما تستهدفه من نفع هو المواطنة العالمية وهى لا توزع الأرباح - أى أنه إذا تحققت أية أرباح، لا يتم ولا يمكن توزيعها مثلًا فى شكل أرباح أسهم أو تعويضات(رواتب ومستحقات أخرى).
- تغطى هذه المنظمات غير الحكومية الدولية جميع أنواع النشاط الإنسانى من دينى وفلسفى وعلمى وثقافى(كالفن والرياضة) إلى سائر المشكلات من إقتصادية وإجتماعية وحماية المصالح المهنية .

- هى مستقلة عن الحكـومات، بمعنى أنه لا يجـب أن تـكون لها علاقة هيكلية مؤسسية بالحكومة، وإن كان بإمكانها الحصول على مساعدات من الحـكومة مالية أو فنية، وتخضع لرقابة أجهزتها.
- لا تعمل فى السياسة بالمعنى الحزبى، أى لا تخضع فى نشاطها لمرشحين سياسيين أو أحزاب سياسية ولكن لها أن تنشط فى قضايا ذات صفة سياسية (الدفاع عن حقوق الإنسان، نزع السلاح ، ونشر الديمقراطية).
- أن هذه المنظمات تتسم بالإدارة الذاتية، بمعنى أن لديها من العناصر والآليات التى تمكنها من التسيير الذاتى المستقل, وهذه العناصر لخصها البعض فى أنه يجب أن يكون أعضاؤها على وعى وإدراك تام بالمصالح التى يعبرون عنها وينبغى أن يكون لديها هيكل مستقر ونموذج للعضوية محددًا جيدًا وأهدافًا محددة وواضحة مدونة فى نظامها الأساسى، فضلًا عن أن هياكل هذه المنظمات عادة ما تتسم بالبساطة المواتية التى من شأنها تيسير أو تسهيل إتخاذ القرارات، خاصة فى أوقات الطوارىء أو الأزمات.
- تتبنى هذه المنظمات ثقافة مدنية تقوم على إحترام قيم التنوع والتسامح والتعددية، وقيم السلام والعـدالة والتضامن والمسئولية تجاه الآخرين الذين نعرفهم وتجاه الأجيال القادمة.

أما عن السمات الخاصة فطبقًا للكتاب السنوى لاتحاد الروابط الدولية هناك خمسة جوانب أو أبعاد ترتبط بالحياة التنظيمية لهذه المنظمات كمؤشرات لتحديد جدارة المنظمات التى تدرج فى دليل المنظمات الدولية الذى يصدره سنويًا، وهذه المؤشرات التى أقرها الإتحاد كسمات تنظيمية لهذه المنظمات إنما هى سمات مكملة للسمات العامة السابق عرضها، وهى على التوالى: الأهداف العضوية، الهيكل، الموظفون وأنشطة تدبير التمويل.

1. بالنسبة للأهداف نجدها أهدافًا دولية بطبيعتها، وعملياتها تتعدى حدود الدولة الواحدة، أى تبرهن على أن لها فروعًا أو تمارس نشاطًا يعتد به فى ثلاث دول على الأقل.
2. أما عن العضوية فيجب أن تضم هذه المنظمات أفرادًا أو جماعات يتمتعون بكامل حقوق التصويت فيما يتعلق بسياساتها وأعمالها، وهم ينتمون إلى بلاد مختلفة عديدة- ثلاث دول على الأقل- ويجب أن تكون العضوية فيها مفتوحة لأى فرد أو كيان مؤهل مهنيا بما يتلائم مع مجالات عمل هذه المنظمات.
3. فيما يتعلق بالهيكل، يجب أن يوفر النظام الأساسى لأعضائها رسميًا الحق دوريًا فى إنتخاب الموظفين وأعلى هيئة إدارية للمنظمة (الجمعية العمومية للأعضاء ومجلس الإدارة) وكذلك يجب أن يكون لديها مقر أو مركز رئيسى دائم ونصًا أو حكمًا يضمن إستمرارها فى مزاولة عملياتها أو أنشطتها.
4. بالنسبة للموظفين، لابد وأن ينتموا إلى ثلاث دول على الأقل أما فى الحالة التى تستخدم فيها المنظمة الموظفين من نفس الجنسية وذلك لتيسير عمليات الإدارة فهنا يجب أن يتم التناوب فى نقل المقر عبر الدول الأعضاء المختلفة.
5. فيما يخص تمويل هذه المنظمات، يشترط أن يتم تدبير قدر كبير من تمويل موازنة كل من هذه المنظمات من ثلاث دول على الأقل.

وفى ضوء ما تقدم، يمكن تقديم تعريفًا شاملًا لهذه المنظمات من خلال سماتها هو أنها "منظمات تطوعية إرادية معلنة، لها شكل مؤسسى دائم وتنشأ بإتفاق غير حكومى فيما بين الأفراد أو الجماعات الخاصة، وهؤلاء ينتمون إلى جنسيات مختلفة وهى مستقلة عن الحكومات ولا تعمل بالسياسة(Politics) وتسعى إلى تحقيق أهداف إنسانية لها سمة عالمية دون إستهداف تحقيق الربح، وتمارس نشاطها عبر حدود الدول، وعلى الأقل فى ثلاث دول".

[2] تصنيف المنظمات غير الحكومية الدولية على أساس الوظائف

بطبيعة الحال لا نتوقع أن نجد تصنيفًا أو تبويبًا علميًا متفق عليه بشأن هذه المنظمات،بل الواقع أن هناك تعدداً للتصنيفات أو التقسيمات يتبنى كل منها

معاييره،وينطلق وفقاً لمنظوره ومع ذلك يمكن جمع هذه المعايير - بصفة عامة في: العضوية - الوظائف - مجالات العمل - أسس الإنشاء.

ولا يتسع المقام هنا للشرح والتفصيل في كل هذه المعايير ولذا نقتصر على عرض التصنيف وفقاً للوظائف

وهنا يمكن تقسيم المنظمات غير الحكومية الدولية على هذا الأساس إلى الأنواع التالية:

.. منظمات تقدم الخدمات (Service Delivery) أو كما هي معروفة في بعض الكتابات ولدى البنك الدولي بالمنظمات التشغيلية(Operational)،وتوصف أيضًا بالمنظمات المنفذة (Implementers) وهي التي تقدم السلع والخدمات التي يكون هناك طلب وحاجة إليها، أو تكون بطريقة أخرى غير متاحة، ومن الخدمات النمطية التي تقدمها هذه المنظمات الخدمات الاجتماعية مثل: التعليم الصحة، مياه الشرب الإغاثة في حالات الكوارث.

وهذه المنظمات تقوم بتقديم الخدمات لعملائها من خلال برامجها الخاصة أو قد تتعاقد مع الحكومة لتقديم خدمات كانت هذه الحكومة تقوم بها فيما مضى، أو التعاقد مع جهة مانحة لتقديم الخدمات ضمن هيكل مشروع ممول من قبل هذه الجهة المانحة.

.. المنظمات الدفاعية Advocacy وهي المنظمات التي تهدف أساسًا إلى الدفاع عن قضية معينة أو مساندتها، مثل قضايا حماية البيئة وحقوق الإنسان وهي تسعى للتأثير على سياسات الحكومات والمؤسسات المتعددة الأطراف والشركات دولية النشاط، وبعبارة أخرى هي منظمات تعمل أساسًا في أروقة السلطة، تمارس الضغوط وتعتمد على الدعوة .

وتختلف المنظمات الدفاعية عن منظمات تقديم الخدمات في أن الأولى تقوم بتنفيذ دورها الدفاعي من خلال مجموعة من الأنشطة والأفعال التي تأخذ شكل حملات دعوة تركز على التأثير في عمليات صنع القرار الدولي وليس شكل مشروع أو برنامج تقليدي.

وبصفة عامة، فإن المنظمات غير الحكومية الدولية تؤثر على هذه الجهات المستهدفة بأربعة طرق هى:

- المساهمة فى وضع أجندة السياسات الدولية .
- المشاركة فى المفاوضات الدولية .
- إضفاء الشرعية.
- العمل على إيجاد الحلول للمشاكل العالمية والمساهمة فى إنجاحها.

..منظمات تضطلع بوظائف إستشارية أو إشرافية- وهى من الوظائف التى ترتبط بأنشطة جماعات الضغط المذكورة سلفًا- وتعتبر الوظيفة الاستشارية هى إحدى المجالات الأساسية لمساهمات المنظمات غير الحكومية فى العلاقات الدولية، خاصة من خلال المركز الإستشارى لها داخل المجلس الاقتصادى والاجتماعى التابع للأمم المتحدة ولدى المنظمات التابعة لها أو المتصلة بها مثل اليونسكو ومنظمة الأغذية والزراعة، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية وغيرها، وكذلك لدى المجلس الأوروبى ومنظمة الدول الأمريكية ، وهناك منظمات تتمتع بالمركز الاستشارى لدى كثير من هذه المنظمات الحكومية، منها جمعية التنمية الدولية التى تتمتع بمركز إستشارى من الدرجة الأولى لدى المجلس الاقتصادى والاجتماعى وكذلك مع المجلس الأوروبى والصندوق الدولى للتنمية الزراعية، ومنظمة العمل الدولية، ومنظمة الأغذية والزراعة، مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية وبرنامج الأمم المتحدة للبيئة واليونسكو وصندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية واليونسيف وغيرها.

.. منظمات تتمثل وظيفتها الأساسية فى جمع وتبادل المعلومات والمعارف لاقتسام الخبرات وتطويرها بالبحوث من جهة وبقواعد البيانات من جهة أخرى فمثلا هناك منظمات تعمل فقط فى جمع البيانات ونشر وتوزيع المعلومات، ومنها ما يجمع المعلومات على الفور ويسعى إلى أن يجلب لدائرة الضوء الحقائق والمادة المرتبطة بالموضوعات الشائكة أو المثيرة للجدل أو محل النزاع، ولولا هذه المنظمات لكان كثير من الموضوعات بالنسبة للرأى العام فى طى الإهمال والنسيان.

وهناك من المنظمات ما يوفر الإحصاءات ويقدم قاعدة بيانات تراجع بشكل دورى- تضم المعلومات الأساسية عن المنظمات الدولية الربحية وغير الربحية(مثال إتحاد الروابط الدولية).

كذلك فإن بعض هذه المنظمات يصدر أعمالًا علمية والبعض الآخر يجمع المادة الببليوجرافية والوثائق،ونسبة كبيرة من المنظمات غير الحكومية الدولية تصدر مجلات ونشرات دورية أو لديها موقع على شبكة الإنترنت أو جميع ما سبق، هدفها جعل أعضاء المنظمات والمهتمين بعملها على علم بأوضاعها العامة فى الفترة فيما بين مؤتمراتها العامة.

فضلًا عن أن هناك منظمات غير حكومية دولية متخصصة فى البحث بهدف تعزيز الجهود البحثية التى تتعلق بالقطاع الثالث والمجتمع المدنى العالمى، وفى خلق البناء المعرفي المتجدد لفهم هذا القطاع وتطويره، ومن نماذج هذه المنظمات مركز المجتمع المدنى التابع لمدرسة الاقتصاد فى لندن ومعهد دراسات السياسات العامة بجامعة جونز هوبكنز بالولايات المتحدة الأمريكية.

كذلك تتوافر منظمات تقوم بوظيفتين مرتبطتين إرتباطًا وثيقًا بوظيفة البحث والمعلومات وهما التعليم والتدريب، وهذه المنظمات تقوم بعديد من الأنشطة منها على سبيل المثال لا الحصر تنسيق برامج لتبادل الباحثين وطلاب العلم، ويمثل هذا المجال عمل عدد كبير من المنظمات غير الحكومية الدولية وعلى رأسها المجلس العالمى للحرف الذى يتضمن جزءًا هامًا من برنامج تبادل المتدربين (أو المتدرجين) فى الصنعة والمصممين المبدعين وكذلك تقديم فرص للتدريب فى موقع العمل خاصة فى تلك البرامج التى لها صلة بمساعدات التنمية، فبعض هذه البرامج يتضمن تعليم وتدريب أعضاء المجتمع المحلى.

كما يتخصص عدد محدود من هذه المنظمات فى تنظيم الدورات التدريبية للدبلوماسيين والموظفين المدنيين الآخرين الذين يتعاملون مع السياسة الدولية.

وتقوم بعض المنظمات غير الحكومية الدولية بتعليم قطاع كبير من الرأى العام من خلال فروعهم، ويتم هذا من خلال قيامها بتنظيم الدورات التدريبية والندوات والحلقات الدراسية وبطرق أخرى معروفة.

وأخيرًا القيام بدور الوسيط بين المؤسسات العالمية والمنظمات القاعدية من خلال مدها بالتمويل أو المنح وهى تخدم كوسيط صادق أو محايد بين الأطرف فى قطاعات الأعمال والحكومة والقطاع غير الهادف للربح، وذلك من أجل حل المشاكل ذات الإهتمام المشترك.

[3]التصنيف تبعاً لمجالات العمل

هنا التصنيف يتم وفقًا لمجالات عملها مثل: منظمات التنمية حقوق الإنسان البيئة،الدين التعليم، العلوم، والرياضية ... إلخ.

ومن الأمثلة على منظمات التنمية منظمة أوكسفام إنترناشيونال) ومنظمة (أكشن ايد) وهاتان المنظمتان من كبرى المنظمات التى تكرس جهودها لمكافحة الفقر، وما يرتبط به من عدم العدالة حول العالم.

[4] التصنيف على أساس التأسيس أو الإنشاء

تنقسم المنظمات غير الحكومية الدولية من حيث تأسيسها إلى ثلاثة أنواع أو أنماط:

..منظمات غير حكومية تنشئها الحكومة أوتديرها Organized NGos Government أو(GOnGO'S) وأخيرًا-Government RuninitatedNGO's(GRNGo's) وهى تلك المنظمات التى تنشأ بمبادرة من الحكومات وتعتمد فى معظم تمويلها على مصادر رسمية أو هى فى نظر البعض التى تتألف من جزء حكومى وجزء غير حكومى.

..منظمات غير حكومة تنشئها مؤسسات الأعمال، فكما هو الحال بالنسبة للحكومات فإن مؤسسات الأعمال الكبرى يمكنها إنشاء منظمات غير حكومية تابعة لها. وهذه الأخيرة تستخدم خصيصًا لتمويل القضايا الجديرة بذلك ولتمويل أنشطة القطاع الثالث.

وفى المجتمعات الأكثر نضجًا، تلعب المنظمات غير الحكومية التابعة للشركات دورًا مهمًا فى توفير التمويل للمنظمات غير الحكومية المحلية، ومن أمثلة المنظمات التى أنشأتها مؤسسات الأعمال مؤسسة فورد، ومؤسسة تشارلز ستيوارت، وصندوق إخوان روكفلر .

.. منظمات غير حكومية ينشئها المانحون، فالجهات المانحة مثلها مثل الحكومات ومؤسسات الأعمال إدراكاً وإيمانًا منها بأهمية دور المنظمات غير الحكومية فى الحياة الدولية- تقوم بدور كبير فى إنشاء ودعم منظمات غير حكومية دولية تتلائم مع احتياجاتها وأغراضها وعملياتها، فمثلًا نجد أن اليونسكو وهى إحدى المنظمات الدولية المهمة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة تقوم بدور كبير فى إنشاء ودعم عدد من المنظمات غير الحكومية الدولية وثيقة الصلة بها، ومن هذه المنظمات على سبيل المثال لا الحصر:الإتحاد الدولى للجامعات الإتحاد الدولى للمحافظة على الطبيعة، والمجلس الدولى للعلوم الاجتماعية وغيرها.

- ونختتم هذا العرض المبسط والموجز للمنظمات غير الحكومية الدولية بذكر أهم مسمياتها ويلاحظ بوضوح أن ثمة تشابه ملموس بين مسميات هذه المنظمات وبعضها البعض على اختلاف مجالات عملها واهتماماتها،وبينها وبين بعض المنظمات الحكومية الدولية، مما يثير فى عديد من الأحيان الإلتباس والحيرة، غير أنه من المسلم به أن هذه المسميات هنا وهناك إختارها وصاغها القائمون عليها لتعبرعن الأفكار والفلسفات وراء إقامتها والأهداف المرجوة من ناتج عملها.

ومن ثم نجد على سبيل المثال هذه المسميات: رابطة – تحالف إتحاد عصبة أو جامعة- مؤسسة- منتدى- نادى- حركة- زمالة أكاديمية- أخوة تضامن- نظام غرفة- لجنة- حلف- جمعية- منظمة ....وغيرها مثل منظمات القطاع الثالث المنظمات الأهلية، قطاع القطاع الثالث والمنظمات غير الهادفة للربح

هذا فضلاً- بطبيعة الحال- عن المسمى المتداول والأشهر "المنظمات غير الحكومية الدولية INGOs "

وهوالمصطلح الذى يجرى استعماله فى منظومة الأمم المتحدة ويستخدمه بصفة عامة البنك الدولى صندوق النقد الدولى، والهيئات الأخرى الوطنية أو متعدية الجنسية.

المبحث الرابع: ظاهرة التكامل الدولى

1- التعريف والأفكار الرئيسة

يعرف التكامل الدولى بصفة عامة بأنه عملية ينتج عنها كيان فوق قومى ينتقل إليه أداء الاختصاصات الوظيفية التى كانت تتحملها الحكومات الوطنية

وتركز نظريات التكامل الدولى بشكل خاص على نموذج التكامل الوظيفى كأحد المظاهر الرئيسة لهذه العملية، وهو النموذج الذى يرفض الاندماج الدستورى الكامل بين الوحدات الوطنية الأعضاء فى هذه التجربة التكاملية ويفضل التقدم التدريجى على طريق التكامل، وذلك بالتركيز على قطاعات محددة وهو يفترض أن الدول مهما تشابهت ظروفها لا تستطيع الاندماج الفورى والشامل فى مختلف جوانب الحياة فيها.

ويختلف التكامل الدولى عن التنظيم الدولى فى أنه بينما يعمل الأخير على إيجاد مؤسسات دولية تتحرك بين الدول، فإن الأول يضع مثل هذه المؤسسات وبخاصة أجهزة إتخاذ القرارات فوق الدولة القومية، وبالتالى يصبح من حقها إتخاذ قرارات إلزامية يتوجب على الدول الأطراف الإذعان لها.

ويجد التكامل الوظيفى أساسه فى أفكار"ميترانى"[1] الذى قدم لنا نظرية متكاملة استندت، لكى تفسر عمليات التكامل العالمى، إلى التطورات العالمية فى القرن العشرين، وكانت حجته الأساسية قائمة على أن وسائل التكنولوجيا والاتصال الحديثة والنمو الاقتصادى والمشاكل الإجتماعية والبيئية- على المستويات الاقليمية والعالمية- سوف تشكل ضغوطًا لا تقاوم من أجل التعاون الدولى، فدرجة التعقيد المتزايدة فى النظم الحكومية تضاعف من المهام التقنية (أى فى مجالات الاقتصاد والبيئة والاتصالات...إلخ) أى غير السياسية التى تشكل أعباء على هذه الحكومات مما يستدعى فى النهاية تكريسا للجهود الدولية المشتركة فى مجال التعاون الفنى.

وقد طور "هاس" أفكار"ميترانى"واستخدمها لدراسة الاندماج أو التكامل الأوروبى خاصة السوق الأوروبية المشتركة، ويتركز إسهامه فى مفهوم عامل الانتشار الذى تتوسع من خلاله مصالح التخبة السياسية والمؤسسات الحكومية

إنطلاقًا من أحد أبعاد التعاون الاقتصادى إلى أبعاد أخرى، بحيث يشكل الاتفاق بين الأطراف فى مجال معين أساسًا للإنتقال إلى إتفاق فى مجالات أخرى مشابهة وهكذا حتى تتم العملية التكاملية .

وقد كان لعالم السياسة الامريكى" دويتشKarl W.Deutsch" إسهامًا كبيرًا فى فكر التكامل فقد ركز على دور المعاملات الاتصالية والاقتصادية فى إيجاد علاقات الصداقة أو العداء بين الجماعات السياسية واهتم بالكيفية التى يتم بها وضع معدلات أسرع للتطور فى المعاملات المشار إليها بحيث تنتقل المجتمعات من مرحلة الامتزاج إلى مرحلة المجتمع التعددى،حيث تحتفظ كل وحدة مشتركة باستقلالها الشرعى رغم وجودها مع وحدات أخرى فى كيان سياسى واحد، إلى مرحلة المجتمع الأمنى والتى تشكل مرحلة الوحدة الكاملة.

2- المهام والقضايا العامة

على أية حال نقصد بالتكامل الدولى هنا أن يصبح الكيان الجديد بمثابة النواة المركزية التى تستقطب مختلف الولاءات والتوقعات والأنشطة السياسية للأطراف القومية التى أوجدته وشاركت فى خلقه، وهو بأجهزته ومؤسساته يستطيع أن يمد سلطانه إليها.

والتكامل الوظيفى الذى أشرنا اليه آنفا قد يتحقق فى القطاع الإقتصادى أو السياسى أو الأمنى، وهو بأسلوب الانجاز المرحلى يمكن أن يقود إلى التوسع المستمر لإطار العملية التكاملية بحث تشمل فى النهاية كل هذا معًا.

ولا تخرج الصور الرئيسة التى تتمثل فيها عمليات التكامل الدولى عن: التكامل الاقتصادى–التكامل الاجتماعى –التكامل السياسى –التـــكامل الأمنى

هذا ويستلزم تحقيق التكامل الدولى توافر العديد من المستلزمات لعل أهمها مايلى:

أولاً: التماثل الاجتماعى

ثانيًا: التشارك فى القيم

ثالثًا: المنافع المتبادلة

رابعًا: علاقات تاريخية ودية

خامسًا: المؤثرات الخارجية

ويمكن القول بصفة عامة أن المهام الرئيسة للتكامل هى :

- حفظ السلام
- التوصل إلى إمكانيات كبيرة متعددة الأغراض
- إنجاز بعض المهام المحددة
- تحقيق الذات ودور الشخصية بصورة أكثر جدة

.. وعادة ما تقتصر المنظمات الدولية الخاصة- كطريق نحو التكامل على ميدان أو نطاق عملى يطلق عليه لفظ (إقليم) أى تكون مقتصرة على عدد محدود من الدول التى تجمع بينها بعض الروابط الجغرافية أو الثقافية أو التاريخية أو روابط اقتصادية ومالية أو روابط إستراتيجية،وقد يجمع بينها تفكير سياسى معين وتشابه فى المؤسسات الاجتماعية، فعلى سبيل المثال يمكن قياس ما إذا كان هناك دعم للتوقعات الدائمة للسلام والأمن فى مجتمع ما بغياب أو ندرة الاستعدادت الخاصة للحرب بين الوحدات السياسية والأقاليم فى هذا المجتمع.

كذلك يمكن اكتشاف البرهان فى البيانات الخاصة بتعبئة القوات المسلحة والمعدات الحربية والمنشآت العسكرية والسجلات الدبلوماسية وبيانات الميزانية وكذا فى بيانات الرأى العام على مستوى الصفوة ومستوى الجماهير.

وأخيرًا فإن قياس تحقيق الذات ودور الشخصية يتحدد ويتضح من تكرار إستخدام رموز مشتركة وموارد مشتركة، وخلق وإتباع رموز جديدة ومن البيانات الكلية عن السلوك الفعلى للسكان بما فى ذلك درجة القبول الشعبى لانتقال الثروة أو المزايا الأخرى داخل المجتمع ووجود درجة من اقتسام المزايا والأعباء داخله.

3- قضايا التكامل الدولى

هنا ثلاث قضايا فلسفية عامة تثير الجدل والنقاش:

القضية الأولى: قضية الهدف الأساسى الذى يجب تبنيه وهل يجب أن يكون هو السلام داخل المنطقة المتكاملة، أم يكون شكلًا من أشكال القوة الجماعية؟ أو ربما يكون الدفاع عن المنطقة المتكاملة ضد أى قوة خارجية؟ أم يكون مجموعة من الأهداف

الأخرى؟ وإذاكان السلام والقوة قد تم التأكيد عليهما كأهداف طويلة المدى فأيهما يجب السعى إليه أولاً؟وما هى الفترة الزمنية المتصورة لبلوغ كلا الهدفين؟

القضية الثانية: هنا يتعلق الأمر بمسألة الهيمنة الممكنة لإحدى الوحدات السياسية (مثل أقوى دولة قومية) داخل مجتمع الأمن الناشىء فى مقابل المساواة التامة أو شبه التامة بين أعضائه من الدول ذات السيادة ويرتبط بذلك مسألة الإجراءات والتصويت داخل المنظمة.

القضية الثالثة: وهى خاصة بالاتجاه نحو تفضيل إقامة المنظمات الأكبر بإضعاف مكوناتها حتى تسهل السيطرة عليها وبالتحديد هل يجب إقامة الاتحادات بإضعاف الدول الأعضاء فيها والمنظمات الدولية بإضعاف الدول التى تتكون منها؟

...ودون الدخول فى تفصيلات عديدة ومعقدة حول فكر التكامل والوحدة الذى ازدهر فى أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية خلال الخمسينيات والستينيات من القرن الماضى(العشرون) هذه التفاصيل التى ارتبط معظمها بحركة التوحيد الأوروبى وإنشاء الجماعة الأوروبية وأقلها بالحركات التكاملية فى شرق أفريقيا والمنطقة العربية وجنوب شرق آسيا فإننا نجد عددًا من القواسم المشتركة نجملها فيما يلى :

- أن عملية التكامل لا تسير دائمًا فى شكل مستقيم، وإنما هى تمثل عملية جدلية للتعامل مع شروط محلية وإقليمية وعالمية بهدف تجاوز العقبات التى تفرزها هذه الشروط.
- هناك ثمة عناصر وأشكال دولية – عدا الدول- تشارك بصورة مباشرة فى السياسة التكاملية فهناك المؤسسة الرسمية التى تتم من خلالها عملية التكامل التى سرعان ما تكتسب درجة متفاوتة من الاستقلال النسبى عن الدول، وهناك قنوات متعددة تصل المجتمعات بعضها بالبعض الآخر وتشمل علاقات غير رسمية بين النخب الحاكمة إلى جانب العلاقات الرسمية.
- تتميز العلاقات بين الدول التى تسعى إلى التكامل بدرجة عالية من الاعتماد المتبادل فى المجالات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية وبذلك يختفى موضوع الأمن، بمعناها العسكرى، من قائمة الموضوعات فى العلاقات بين الدول حيث القوة العسكرية لا تستخدم فيما بين الدول فى مثل هذه الحالة.

- أن هناك قطاعًا قائدًا تدور حوله عملية التكامل الإقليمى وتتركز حولها حوله المؤسسات التى تعمل على توسيع هذا القطاع واستغلال نموه فى إتجاه قطاعات أخرى، وفى معظم الأحوال يبدو القطاع الاقتصادى أكثر القطاعات كفاءةً فى هذه العملية.

** فى هذا السياق تجىء تجربة مجلس التعاون لدول الخليج العربية كإحدى التجارب المهمة فى التنظيم والتكامل الدولى الإقليمى، والجديرة بالدراسة والتقويم ولعلنا نشير فقط إلى ثلاثة مميزات لهذه التجربة:

(1) مراعاة العلاقة بين الخاص والعام، أى بين الخصوصيات البيئية والثقافية والحضارية للدول الأعضاء وبين الخصائص والمقومات العامة للتنظيم الإقليمى.

(2) اعتبار المجلس أداة ربط بين التوجهات المحلية القطرية للدول الأعضاء فيه وبين التوجهات القومية العامة، فالمجلس مرحلة وسيطة تهدف إلى الغاية القومية العليا وهى الوحد العربية .

(3) هذه التجربة تجىء نتاجًا طبيعيًا للتطور التاريخى فى منطقة الخليج العربى بمعنى أنها ثمرة تطور تدريجى فى العلاقات بين الكيانات السياسية والاجتماعية القائمة عبر مسارها التاريخى.

وإذا كنا فى سياق تجربة عربية للتكامل الإقليمى فإننا نشير إلى تجربة (مجلس التعاون العربى) والتى لم يقدر لها الاستمرار، وتجربة (الإتحاد المغاربى) وهى تجربة متعثرة، ويبقى مجلس التعاون لدول الخليج العربية نموذجا ناضجًا للتكامل الإقليمى العربى، وبطبيعة الحال فى ظل التنظيم الإقليمى العربى الأكبر (بيت العرب) جامعة الدول العربية.

المبحث الخامس: الخدمة المدنية الدولية

تمهيد

سبقت الإشارة عند عرض النظرية العامة للتنظيم الدولى إلى إرهاصات بداية التنظيم الدولى المعاصر، وتأسيس المنظمات الدولية المجسدة له، وإلى التطور التاريخى لظهور الإتجاهات والهيئات والمكاتب الفنية، لكن لا بأس من بعض الإضافة فى ذلك الشأن فى هذا التمهيد لموضوع الخدمة المدنية الدولية.

بداية تعتبر الإدارة العامة الدولية حقلًا حديثًا نسبيًا، حيث جاء نشوره مع الهيئات المنشأة فى أوروبا أثناء القرن التاسع عشر والتى تعمل على تنظيم إستخدام الأنهار الدولية مثل الراين فى 1804م والدانوب فى 1856م.

وكذلك ارتبط ظهورها مع إنشاء عديد من المكاتب الفنية بغرض التنسيق ونشر المعلومات فى مجالات معينة مثل: خدمات البريد، التلغراف براءات الاختراع، حقوق الطبع، والصحة العامة وكانت تعرف باسم "الاتحادات الإدارية العامة" وكان ذلك بدءًا من 1870م.

وكانت هذه المؤسسات الوظيفية الصغيرة تتكون من: جمعية عامة مجلس إشرافى، ومكتب دائم به موظفون متعددو الجنسيات وإن كان أغلبيتهم ينتمون إلى الحكومة المستضيفة لتلك المؤسسة.

لكن الدفعة الرئيسة للإدارة الدولية جاءت فى عامى 1919م 1920م وذلك مع تأسيس عصبة الأمم ومنظمة العمل الدولية، والتى كانت أهم سمة تميزها من غيرها من المنظمات الوطنية أنها تتكون من موظفين من مختلف الجنسيات لكن ولاءهم أولًا وأخيرًا يكون تجاه المنظمة الدولية التى يعملون بها، وإنطلاقًا من هذه الروح تم التوظيف بأمانة عصبة الأمم، ومكتب منظمة العمل الدولية، وشكل هذا الرعيل الأول ظهور الخدمة المدنية الدولية المستقلة، وكان ذلك بداية ظهور هذا المفهوم الذى يشكل عصب وأساس الإدارة العامة الدولية.

وعلى امتداد العقد التالى لعام 1920م، تم إرساء مفهوم الخدمة المدنية الدولية بصورة كبيرة ساهمت إلى حد كبير فى تحديد الدور المطلوب من أمانات المنظمات الدولية، والذى كان أهم مطلب به هو الحياد، وكانت أول خطوة فى التفكير نحو إرساء دور تلك الأمانات، أنها يجب أن تكون دائمة مثل المنظمة التى أنشئت لخدمتها، حيث كان من المنطقى، أنه طالما أن المؤسسة المعنية، عصبة الأمم حينذاك هى مؤسسة وجدت لتكون دائمة فإن الأمانة التى تخدمها لابد وأن تكون دائمة هى الأخرى وعلى الرغم من أن "عهد" عصبة الأمم لم يحدد وظائف هذه الأمانة، إلا أنه شكلت لجنة خبراء وفقاً لقرار من الجمعية العامة فى 17ديسمبر1920م، إنتهت إلى إعداد تقرير يعرف باسم تقرير "نوبلمبر" (إسم رئيس اللجنة) واستعرض التقرير عدة مسائل مهمة منها فحص المنظمة وطريقة العمل بها الكفاءة عدد الموظفين المرتبات والمنافع،على مستوى الإنفاق العام بالمنظمة أية عوامل أخرى تساعد الجمعية العامة فى تشكيل آرائها المبنية على المعرفة التامة بكل الحقائق اللازمة.

وساعد هذا التقرير أول أمين عام لعصبة الأمم السير "إريك دراموند Drummond"، والذى يرجع له الفضل فى تكوين أول أمانة عامة دولية محايدة ومستقلة، فى إرساء وتحديد وظائف الأمانة العامة، وقد ساهم ذلك التحديد إلى حد كبير فى تعزيز سلطة الأمين العام وقدرته على مقاومة الضغوط السياسية عند تعيينه لموظفى الأمانة العامة.

وتم تحديد دور الأمانة العامة فى شقين أولهما: إعداد المادة اللازمة لاجتماعات فروع المنظمة وثانيهما: نشر وتوزيع قرارات وتوصيات تلك الفروع.

ومع الوصول إلى نهاية عام 1930م أدخل شرط أداء "يمين الولاء" للموظف الدولى وتم إضافة شرط واضح لولاء الموظف الدولى وهو عدم تلقى أية تعليمات من أية حكومة أو سلطة خارج أمانة عصبة الأمم.

- وفى محادثات إنشاء الأمم المتحدة بسان فرانسيسكو فى 1943م رؤى أن من عدم الإنصاف جعل عبء الحفاظ على أمانة عامة دولية مستقلة على عاتق الموظفين

فقط، فلا بد وأن تشترك حكومات الدول الأعضاء فى تحقيق تلك الغاية المهمة فى صورة إلتزام تعاهدى ومن ثم أضيف ذلك الشرط فى المادة (10 البند 2) فى ميثاق الأمم المتحدة" يتعهد كل عضو فى الأمم المتحدة بإحترام الصفة الدولية البحتة لمسئوليات الأمين العام والموظفين، وبألا يسعى إلى التأثير فيهم عند إضطلاعهم بمسئولياتهم".

وقد نصت المادة 99 من هذا الميثاق على " للأمين العام أن ينبيه مجلس الأمن إلى أية مسألة يرى أنها قد تهدد حفظ السلم والأمن الدوليين" بالإضافة إلى ذلك فقد تم تعزيز دور الأمين العام من خلال نص المادة 98 من الميثاق والتى نصت على "يتولى الأمين العام أعماله بصفته هذه فى كل اجتماعات الجمعية العامة ومجلس الأمين والمجلس الاقتصادى والاجتماعى ومجلس الوصاية، ويقوم بالوظائف الأخرى التى تكلها إليه هذه الفروع ويعد الأمين العام تقريرا سنويا للجمعية العامة بأعمال الهيئة"،ولا شك أن تلك الإضافات قد ساهمت فى تعزيز مركز الأمانة العامة فى منظومة الأمم المتحدة

لكن تجدر الإشارة هنا إلى نقطة مهمة، وهى أن الميثاق لم يحدد جوانب عديدة عن دور الأمانة العامة خاصة فيما يتعلق بالقضايا الاجتماعية والاقتصادية مما أعطى لدور القيادة، متمثلة فى الأمين العام وشخصيته، ثقلاً كبيرًا فى تشكيل وصياغة الدور النهائى للأمانة العامة.

ويظل صحيحًا أن فحوى الدور المطلوب أن تؤديه الأمانة العامة الدولية لم يذكر بصورة واضحة فى عهد عصبة الأمم، لكن حدث تقدم أفضل وأكبر فى ميثاق الأمم المتحدة من ناحيتين أولاهما أن الميثاق أضفى عليها صفة أنها فرع رئيسى تابع للهيئة (الأمم المتحدة) وثانيهما أنه أعطى الأمين العام الحق فى تنبيه مجلس الأمن لأى تهديد يعرض السلم والأمن الدوليين للخطر، كما سبقت الإشارة.

إن الحاجة إلى أمانة دولية دائمة تتكون من موظفين دوليين هى مسألة لا خلاف عليها، إنما الخلاف كان ولا زال حول دور تلك الأمانة الدولية، وما إذا كان

ذلك الدور هو كونها مجرد آلية لخدمة دبلوماسية المؤتمرات الدولية الدائمة أم أوسع من هذا.

فضلا عن أنه فى عالم سمته التجزئة العميقة بين دول مستقلة ذات سيادة فإن حياد أى أمانة دولية تخدم مصلحة مشتركة تسمو فوق المصالح الوطنية، هى مسألة عادة ما تكون محلاً للشك ونقص فى الإقتناع.

.. وقد توسع دور الإدارة الدولية توسعًا ملحوظًا منذ إنشاء منظمة الأمم المتحدة عام 1945م والذى يمكن أن يلاحظ فيما يلى:

1. الزيادة فى وظائف الأمانة العامة والتى تتفاوت من الأنشطة المركزية إلى تلك اللامركزية فى أرجاء العالم المترامية الأهداف.
2. الزيادة فى حجم الخدمة المدنية الدولية، وفى الانتشار الجغرافى لموظفيها فى مهام حول العالم.
3. الزيادة فى مواردها المالية اللازمة لتنفيذ تلك الأنشطة.
4. الزيادة فى عدد ونوع المنظمات الدولية والإقليمية والمتخصصة .

بَعد هذا التمهيد عن (مقدمات) و(تطور) الفكر والممارسة بشأن الإدارة العامة الدولية وبالأخص فى الأمم المتحدة، وميلاد الخدمة المدنية الدولية وتحديد ملامحها ونضج أدائها، يمكن الذهاب إلى تفصيلات أكثر تعبيرًا وتجسيدًا لها، وقد اخترنا هذه المسائل لنتناولها :

[1] التمييز بين الإدارة العامة الدولية والإدارة العامة الوطنية

[2] الموارد البشرية: الموظف الدولى

[3] الموارد البشرية: القيادة فى المنظمة الدولية

وفيما يلى قدر من التفصيل فى شأن كل منها:

[1] التمييز بين الإدارة العامة الدولية والإدارة العامة الوطنية

لن نتوغل فى تفاصيل العملية الإدارية بعناصرها وخطواتها ومكوناتها حيث لا يتسع لها هذا المقام، ونكتفى بالأساسيات، ومن ثم نعرض هنا المصادر والاختلاف بين الإدارة العامة الدولية وتلك الوطنية، ويستطيع الدارس أن يستنبط

منها اختلافات تفصيلية كثيرة،مع ذلك نستطيع الإقرار إبتداءًا بأنه لا تختلف الإدارة الدولية فى أحوالها عن الإدارت الوطنية فكلاهما من أشكال الإدارة العامة والأساليب الفنية التى تصلح لتحسين أداء العمل والارتقاء بمستوى التشغيل فى إحداها صالحة للتطبيق فى الأخرى، كذلك فإنهما لا يختلفان من حيث أن كل منهما وظيفة عامة فى خدمة حكومة واحدة أو تنفيذًا لاتفاق دولى.

بل إن الحديث عن ضرورة توافر سمات معينة فى الموظف الدولى مثل الكفاءة- الإصرار الحياد البناء- القدرة القيادية- الكفاءة الإدارية- الطاقة العصبية - والقدرة التخصصية، ذلك الحديث يصدق نفسه على حالة تأسيس إدارة وطنية كفؤة، وفعالة إن أمكن وإن كان ترتيب الأولويات هو الذى يختلف، فضلًا عن أننا نضيف بالنسبة للموظف الدولى بعض السمات الدبلوماسية مثل روح الصداقة الموضوعية والاستقلال .

ويُعد جهاز الخدمة المدنية من أهم الأجهزة للمنظمة الدولية (الرئيسة) فهو الذى يوجد بخلاف غيره من الأجهزة بصفة مستمرة ويتولى تصريف وتسيير الأعمال الإدارية اليومية للمنظمة ومن الصعب تصور عمل أية منظمة دولية دون وجود جهاز إدارى متخصص.

وتطلق مواثيق المنظمات الدولية على هذا الجهاز تسمية "سكرتارية" يقابلها ما استقر عليه الرأى فى القانون الدولى الناطق باللغة العربية مصطلح "أمانة عامة" وقد سبق الإشارة إلى ذلك.

ويمكن إجمال عناصر التمييز بين الإدارتين العامتين الدولية والوطنية فى أربع:

1. تباين مصدر وطبيعة السلطة
2. تعدد الجنسيات والثقافات
3. اختلاف طبيعة الوظيفة
4. خصوصية مصادر التمويل والموازنات المالية

وفيما يلى قدر من التفصيل :

1- تباين مصدر وطبيعة السلطة

إن الفصل بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية هو أمر واضح فى الإدارة الوطنية حيث تتعامل مع المواطنين فى إطار دستورى تشريعى، تسن منه القوانين ويتم تنفيذها بالقوة القانونية،ويتكون البرلمان وهو مصدر السلطة التشريعية، من أعضاء منتخبين من قبل المواطنين، أى أنه يمثل الشعب.

أما فى الإدارة الدولية فالأمرمختلف تمامًا، فالمنظمات الحكومية الدولية تمثل حكومات مستقلة انضمت بأرادتها للمنظمة، رغبة منها فى تحقيق أوجه التعاون الدولى فيما بينها، ويكون ذلك من خلال الجهاز التشريعى بالمنظمة، وهو الجمعية العامة فى حالة الأمم المتحدة، الذى يصدر قرارات وتوصيات يتوقف تنفيذها على حسن النية بين الحكومات الأعضاء بالمنظمة، وعلى إراداتهم السياسية فى احترام المنظمة وميثاقها.

وهذا الجهاز التشريعى فى حالة الإدارة الدولية لا يملك سلطة فرض عقوبات على الدول الأعضاء فى حالةعدم الامتثال لقراراته كما أنه لا يملك سلطة فرض الضرائب على تلك الدول.

ومن هنا فإن الخدمة المدنية الدولية تختلف وبشدة عن الخدمة المدنية الوطنية وعن أسلوب الإدارة الوطنية، فالخدمة المدنية الوطنية تملك سلطة مباشرة لتنفيذ السياسات فى إطار إجتماعى متناسق أما الخدمة المدنية الدولية فهى تعمل فى إطار الإدارة الدولية التى لا تملك أية سلطات فتلك السلطات هى اختصاص الأجهزة الحكومية الدولية بالمنظمة، ومن خلالها تعبر الدول الأعضاء عن إراداتها السياسية ووجهات نظرها، ودور الإدارة الدولية والأمانات بها أن تساعد على إيجاد أساس للإتفاق وتسوية الاختلافات والتقريب بين وجهات النظر.

ويقوم بدور الجهاز التنفيذى، الأمانة العامة إلى حد ما وفى حدود معينة وهى تتكون من جهاز الخدمة المدنية الدولية الذى يعمل تحت سلطة الأمين العام وهو مخول أحيانًا أن يتحدث بلسان حال المنظمة إذا ما طلب منه ذلك من خلال الجمعية العامة.

وبالتالى فإن الخدمة المدنية الدولية تعمل محصورة بين مسئوليات عالمية دولية وقيود وطنية على صنع القرار وتنفيذ السياسات، وعليها أن تؤدى مهامها فى ظل بيئة قد تكون، فى كثير من الأحيان غير مواتية وغير مساعدة على أداء تلك المهام، والمفارقة هنا هى أن الدول الأعضاء هى فى آن واحد غير قادرة على الإستغناء عنها تمامًا، وهى أيضاً لا يمكنها أن تجعلها خاضعة تمامًا لسيطرة بيروقراطياتها الوطنية.

ومن هنا نجد أن نجاح الإدارة الدولية هو مسؤولية مشتركة بين الإدارة فى المنظمة وبين الدول الأعضاء بها، مما يؤثر بطريقة سلبية فى بعض الأحيان على جهاز الخدمة المدنية الدولية الذى يشعر أنه مهما بذل من جهد فإن المحصلة النهائية فى نجاح المنظمة لا تتوقف عليه وحده.

وأخيرًا فإن للخدمة المدنية الدولية خصيصتان أساسيتان تحددان طبيعتها وهما لا يتوافران فى الخدمة المدنية الوطنية: السمة الدولية والتركيبة المتعددة الثقافات فى الأمانة العامة، وهذه السمة الثانية محل تفصيل فى النقطة التالية.

كذلك يمكن تحديد بيئة الخدمة المدنية الدولية فى: الفاعلون الرئيسيون قيم وأهداف المنظمة الدولية- أدوار الخدمة المدنية وأخيرًا التكتلات داخل البيئة وتأثيراتها على أداء جهاز الخدمة المدنية الدولية

2- تعدد الجنسيات والثقافات

من التحديات البارزة فى الإدارة العامة الدولية تكامل الاتجاهات المختلفة واللغات والخلفيات والقدرات الخاصة بأفراد الخدمة المدنية الدولية والمشكلة الأساسية هنا هى غياب الثقافة السياسية المشتركة، وبينما تعمل الخدمة المدنية الوطنية من خلال إطار قيمى متجانس به إجماع على وظائف الحكومة، ووسائل إتخاذ القرارات السياسية، وكذلك على حدود السلطة الحكومية الشرعية تنتفى هذه العوامل فى الخدمة المدنية الدولية والتى تعمل بدون ثقافة سياسية مشتركة، مما

يجعلها تفتقد كلا من التوجهات والإرشادات التى تسهل إختيارها للقرارات، وأيضًا تفتقد أحيانًا للشرعية التى تجعل مهامها مقبولة لدى مجموعة العملاء.

وفيما يتعلق بمشكلة تعدد الثقافات، فقد نشرت عدة دراسات فى حقل الإدارة الدولية وقد حددت قيم الموظفين الأفراد على أنها جزء من إطار العمل، ومع ذلك فلم تقدم تلك الدراسات أى دليل تجريبى على تأثير عملية صنع القرار نتيجة تلك المشكلة" "تعدد الولاءات " بوصفها مشكلة داخل المنظمات الدولية الحكومية إلا أن الإهتمام تركز أكثر على ولاء الموظفين تجاه كل من وطنهم والهيئة الدولية من إهتمامه بالصراعات الناجمة عن تعدد الثقافات وتأثيرها على موظفى الأمانة الدولية وكذلك لم تقدم أى بيانات أو مؤشرات بشأن كيفية قيام الموظف الدولى بحل مشكلة تعدد الولاءات وسيتم التعرض لهذه المسألة فى بند مستقل.

وإذا كان من الضرورى أن تعكس الأمانة العامة(جهاز الخدمة المدنية)لأية منظمة دولية الثقافات المختلفة للدول الأعضاء فيها حيث يعد ذلك عنصرًا مساهما فى مصداقية واستقلال وحياد هذه الأمانة العامة، فإننا نواجه بتشكيل تركيبة متعددة الجنسيات يندر وجودها فى المنظمات الإدارية الوطنية، فضلًا عن تنوع محير من اللغات العادات- الميول، بشكل يدعو بصورة مستمرة لبذل جهد متواصل للتعلم اللغوى والفهم والتكيف.

..لكن ما تقدم لا يحول دون الإقرار بأن تنوع جنسيات وثقافات الموظفين الدوليين داخل المنظمة الواحدة يحقق على الأقل ثلاثة فوائد أساسية:

أ- التأثير الإيجابى الذى يحدثه تباين وجهات النظر فى عملية صنع القرار داخل المنظمة.

ب- الممارسة المستمرة التى يحصل عليها الموظفون،نتيجة احتكاكهم بأصحاب الجنسيات المختلفة مما يقوى إحساسهم بمجال عملهم.

ج- المصداقية التى يعطيها الفريق متعدد الجنسيات لكل المنظمة حين تتعامل مع الدول والمنظمات الدولية .

يقابل هذا ما يراه البعض من أن الروح المعنوية للموظفين هى حصيلة الثقافة التنظيمية بالمنظمة، ويمكن إعتبار عدة عناصر بمثابة بعض الإظهارات الخاصة بالثقافة التنظيمية، وهى تمثل أعرافًا جاهزة يتعامل معها الأفراد بالمنظمة مثل القصص التى يرويها الأشخاص عما يدور فى المنظمة الإجراءات والقواعد الرسمية للمنظمة، قواعد السلوك غير الرسمية الطقوس، المهام نظم الرواتب، المصطلحات المهنية، وحتى الدعابات التى لا يفهمها إلا العاملون بالمنظمة، وعندما يقوم الأفراد بثقافاتهم المختلفة بتفسير معانى تلك الإظهارات، فإنه من المتوقع أن يدركوا الأشياء بشكل مختلف وبالتالى ستختلف تفسيراتهم، ومن ثم يمكن ظهور ثقافات فرعية داخل أى منظمة كبيرة، مما ينتج عنه صراع ثقافى، وتشتمل قائمة مصادر الصراعات المحتملة للثقافات الفرعية- على الأقل- على الخلافات التالية بين موظفى المنظمة الدولية:

- مهن مختلفة
- مجموعات وظيفية فى السلم الوظيفى
- تصنيف مختلف للأفراد حسب رتب الإدارة المختلفة بالمنظمة
- توقعات مختلفة للموظفين المتخصصين مقابل الموظفين العموميين
- مواقف مختلفة لأعضاء النقابات مقابل الإدارة
- نظرة مختلفة من الموظفين أصحاب العقود الدائمة مقابل هؤلاء من أصحاب العقود المؤقتة أو قصيرة الأجل

ومن الصعب تصور منظمة دولية ذات تعدد ثقافى لا تنتشر فيها الصراعات ومظاهرها وهى قد تمثل مشكلة فى بعض المنظمات الدولية أكثر من غيرها.

... وبالحديث عن الأمانة العامة للأمم المتحدة على وجه الخصوص فإنه لا يمكن بالطبع التسليم بأن العاملين الذين يمثلون 193 دولة ويعكسون أوسع نطاق ممكن للقيم الاجتماعية والسياسية- يشتركون فى تفسير مشترك لتلك المثاليات والقيم أو حتى لديهم رؤية مشتركة لتحويل تلك المثاليات إلى واقع.

هذا وفى سبيل تعزيز قدرة الأمم المتحدة على التكيف مع والتقليل من تأثير الاختلافات الثقافية، أكدت العديد من الدراسات على أهمية التدريب للموظفين ولأعضاء الوفود على حد سواء لتوضيح تلك الاختلافات، وللتوعية بمدى تأثيرها على التعامل بينهما وكذلك تأثيرها على سير نظام العمل بالمنظمة وحتى على التفاوض بين الوفود وبعضها البعض.

3- إختلاف طبيعة الوظيفة

يكمن الاختلاف الرئيس فيما يتعلق بـ "الوظيفة" بين الإدارة الدولية وتلك الوطنية فى طبيعة مهام الأمانة الدولية، وكذلك فى طبيعة الوظائف الرئيسة للإدارة الدولية.

ويمكن تقسيم هذه الوظائف إلى وظائف رئيسة وأخرى داخلية:

الوظائف الرئيسة تشمل على:

- تجميع البيانات ونشر المعلومات
- إجراء البحوث
- تسجيل المعاهدات والاتفاقات الدولية
- تخطيط وتصميم وتنسيق الأنشطة التنفيذية
- تنفيذ تلك الأنشطة فى الميدان على الصعيد القطرى أو الإقليمى
- إدارة وتوظيف البعثات الخاصة فى مجال حفظ السلام
- القيام بأدوار الوساطة الدبلوماسية
- تقديم المساعدة فى التفاوض حول القرارات والاتفاقات المبرمة بين الحكومات

.. أما عن وظائف الإدارة الداخلية فنجدها:

- إدارة الموارد البشرية وشئون الموظفين
- إعداد الميزانية، وصياغة أولويات العمل بالمنظمة وفقاً لقرارات الدول الأعضاء
- القيام بالمشتريات اللازمة لعمل المنظمة
- تنظيم ومراجعة الحسابات .

- تأمين نظام فعال للإشراف والمساءلة.
- إدارة المؤتمرات الدولية والاجتماعات اللازمة لعمل الآلية الحكومية بالمنظمة وإعداد ما يلزم لذلك من تقارير، ثم متابعة تنفيذ توصيات تلك المؤتمرات والاجتماعات.

وغنى عن البيان هنا أن الإدارة الدولية لا تقوم بإيصال خدمات عامة مباشرة للأفراد أو المواطنين أو المنظمات فى الداخل كما هو الحال فى الإدارة الوطنية، بل هى فى جميع وظائفها المشار اليها تتعامل مع مكونات ذات سيادة وتتمتع بالاستقلالية، الأمر الذى يفرض توافر سمات معينة ومؤهلات خاصة فى الخدمة المدنية الدولية لجعلها قادرة على التعامل مع ممثلى حكومات مختلفة بلغات وثقافات متنوعة وفى آن واحد على أن يتم ذلك فى إطار يتسم بالكفاءة والفاعلية والدقة والوضوح والفهم من جانب الجميع.

والصفات المطلوبة التى يجب توافرها فى الموظف الدولى سنعرض لها فى حينها، وإن كان يمكن القول إبتداءًا بأنها مهارات وسمات لا يشترط توافرها فى موظف الخدمة المدنية الوطنية، وينطبق ذلك بقدر كبير وأكثر وضوحًا عند الحديث عن القيادة فى الإدارة الدولية.

4- خصوصية مصادر التمويل والموازنات المالية

حقيقى أن تمويل المنظمات العامة الدولية يأتى مثل المنظمات العامة الوطنية من أموال دافعى الضرائب، لكن فى حالة الإدارة الدولية يأتى طواعية من خلال الحكومات الوطنية وبالتحديد من ميزانية وزارات الخارجية بتلك الحكومات بمعنى أن تلك الحكومات الوطنية تمتلك قرار عدم تسديد أو حتى تخفيض حصتها الوطنية فى ميزانية المنظمة الدولية وتمتلك كذلك إستخدام ذلك السلاح فى صورة إبتزاز مالى بهدف السيطرة على المنظمة الدولية بصورة ما.

ولا شك أن ذلك يفرض على المنظمات العامة الدولية وضعًا معينًا يهدد كل من استقرارها واستمراريتها، بل ويحد من قدرتها على التخطيط لأنشطة معينة، وهى

جميعها مسائل تفرض على القيادة فى الإدارة العامة الدولية قيودًا وتحديات ليست موجودة على الإطلاق فى نظيرتها الوطنية.

وتعتبر عملية توفير وتخصيص الموارد المالية للمتطلبات الإدارية فى المنظمة الدولية بمثابة أحد المحددات الرئيسة لطريقة عمل وبالتالى سلوك تلك المنظمة فالمناخ السياسى العام على المستوى الدولى إضافة إلى القدرة المالية للقوى الكبرى ذات النفوذ عاملان يؤثران بصورة مباشرة على كيفية تخصيص موارد المنظمة وتحديد توجهات أنشطة جهازها البيروقراطى.

ولو طبقنا ما تقدم على حالة الأمم المتحدة لوجدنا ميثاقها ينص فى مادته السابعة عشرة على الآتى:

- تنظر الجمعية العامة فى ميزانية الهيئة وتصدق عليها.
- يتحمل الأعضاء نفقات الهيئة حسب الأنصبة التى تقررها الجمعية العامة.
- تنظر الجمعية العامة فى أية ترتيبات مالية أو متعلقة بالميزانية مع الوكالات المتخصصة المشار إليها فى المادة 57، وتصدق عليها وتدرس الميزانيات الإدارية لتلك الوكالات لكى تقدم لها توصياتها.

هذا وتقدم الموازنة لعامين فى بادىء الأمر بواسطة الأمين العامة للأمم المتحدة وتراجعها لجنة استشارية من الخبراء تضم16عضوًا خاصة بالمسائل الإدارية والمالية، وهى توصى بالتعديلات إلى الجمعية العامة.

والمصدرالرئيسى للموازنة العادية يأتى من السماهمات المالية للدول الأعضاء وذلك وفقًا لجدول تقديرات تحدده الجمعية العامة بناء على مشورة لجنة المساهمات التى تتكون من 18 عضوًا ويتحدد المبلغ الذى تدفعه الدولة بصفة أولية على أساس إجمالى دخلها القومى بالتناسب مع دخول الدول الأعضاء الأخرى، وقد حددت الجمعية العامة حداً أقصى قدره 25٪ من الميزانية لأى دولة واحدة وحداً أدنى قدره 0,01 ٪.

وتغطى الميزانية العادية التى تنطبق عليها هذه التقديرات المصروفات الإدارية وغيرها من مصروفات الأمانات المركزية والهيئات الرئيسة الأخرى للأمم

من تكلفه المنظمة الدولية بالتفرغ على وجه الاستمرار للقيام بعمل من أعمالها تحت إشراف أجهزتها المختلفة وطبقاً للقواعد الواردة فى ميثاقها ولوائحها".

ولعل الصفة الملحوظة فى الموظف الدولى - بناء على ما تقدم أنه يعمل باسم المنظمة ولحسابها على سبيل التفرغ والاستمرار.

على أن ذلك لا يعنى انفصال الموظف الدولى عن الجنسية التى تربطه بدولة معينة ولا تعفيه من التزاماته- كمواطن - نحوها وإن كان ولاؤه الوظيفى ينحصر فى المنظمة وحدها.

ومما يتميز به الموظفون الدوليون أنهم يخضعون لمركز قانونى تحدده المنظمة الدولية التى يعملون بها، من حيث حقوقهم وواجباتهم وحصاناتهم.

وبالتالى فهم يختلفون عن طائفة المستخدمين، أو المعاونين لمدة مؤقتة، أو لمهمة معينة، مثل الخبراء والمحكمين، وعن فئة صغار المستخدمين مثل الخدم وعمال المعاونة الذى يعينون وفق التشريعات المحلية لدولة مقر المنظمة الدولية.

(2) تعيين الموظف الدولى

يخضع تعيين الموظف الدولى لمجموعة من القواعد والشروط الموضوعية تشبه - إلى حد كبير- تلك التى تراعى عند تعيين الموظفين العموميين فى الأنظمة القانونية الداخلية، ويؤكد الباحثون أن الإدارة الدولية لا تختلف كثيراً فى أصولها عن الإدارة الوطنية فكلتاهما من أشكال الإدارة العامة.

والملاحظ أن التركيز فى عملية اختيار الموظفين الدوليين وتعيينهم كان على الجوانب والصفات الإيجابية للأفراد، وهذا هو الاتجاه الحديث فى عملية اختيار الموظفين بعكس الاتجاه القديم الذى كان يركز على الجوانب السلبية للأفراد بهدف استبعاد من لا يصلح منهم لشغل الوظيفة.

وهذا الاتجاه الحديث لا يهدف إلى مجرد التعرف على مدى مناسبة الفرد للعمل فى المنظمة بشكل عام وبالتالى لا تكون النظرة إلى الفرد ضيقة وعلى ضوء متطلبات حالية لمركز معين، ولكن تكون نظرة أعمق وأشمل فى ضوء احتمالات

الاستفادة من إمكانيات هذا الفرد وقدراته في المنظمة وأى الأعمال تكون أكثر مناسبة له.

هذا ويناط بالأمين العام ومساعديه ورؤساء الإدارات المختلفة مهمة الإشراف على اختيار أفضل المرشحين لشغل وظائف المنظمة وتعيينهم، ودون مراعاة للجنس أو الدين أو الجنسية أو الانتماء السياسى.

وقد اختلف فقهاء القانون الدولى فى تعريف التعيين، وتحديد ماهية العلاقة التى تربط الموظف الدولى بالمنظمة التى ينتمى إليها فيرى البعض أن التعيين"علاقة تعاقدية" أساسها عقد العمل بين الموظف والمنظمة، ممثلة فى أمينها العام أو مساعديه، بحيث يكون المركز القانونى للموظف الدولى وهو طرف العقد الأول مساويًا لمركز المنظمة بوصفها طرف العقد الثانى، وبالتالى فإن هذه العلاقة تخضع للمبدأ القانونى"العقد شريعة المتعاقدين"من حيث شروط صحة قيامها وحقوق أطرافها وحالات انقضائها.

وذهب جانب من الفقه إلى أن التعيين"علاقة تنظيمية" تجعل الموظف العام فى مركز مشابه لوضع الموظف العام فى الأنظمة القانونية الداخلية، بحيث يكون خاضعًا ـ إلى جانب الأحكام المفروضة عليه فى عقد العمل- لكل ما تقرره أحكام ميثاق المنظمة ولوائحها وقراراتها الإدارية التنفيذية، وفق ما تتطلبه ظروف العمل ومقتضيات صالح المنظمة الدولية.

والخلاصة هنا أن معظم الفقه يتجه إلى وضع الموظف الدولى إزاء المنظمة فى مركز وسط بين التعاقدية والتنظيمية، حيث يرى أن التعيين علاقة تعاقدية وتنظيمية فى الوقت نفسه بحيث يعد الموظف الدولى خاضعًا بموجب اتفاق تعاقدى لنظام عمل قانونى مرن قابل للتغيير طبقاً لاحتياجات المنظمة، إلا أنه يتضمن ضرورة احترام الحقوق المكتسبة للموظف.

إذن يمكن القول أن عملية اختيار وتعيين الموظف الدولى تتضمن الخيارات الأساسية للعمليات الدولية فى اختيار فريق العمل والتعرف على الطرق الأساسية التى يتم إستخدامها فى العمليات الخارجية الخاصة بفريق العمل، وكيفية

استخدامه، ومناقشة تأثير الثقافة فى اختياره وعمليات الإعداد والمكافآت واستغلال ذلك الموظف الاستغلال الأمثل.

وهكذا نجد ميثاق كل منظمة دولية- عالمية أو إقليمية- يتضمن نظامًا خاصًا لموظفى الجهاز الإدارى لتلك المنظمة، الأمر الذى يعنى تعدد الأنظمة القانونية للموظفين الدوليين بتعدد المنظمات الدولية.

ومع ذلك فثمة مبادىء مشتركة بين تلك المواثيق المتعددة تحكم المركز القانونى للموظف الدولى وتنظمه، وعلى رأس تلك المبادىء المشتركة ما يتعلق باختيار وتعيين الموظفين الدوليين، وما ينبنى على تعيينهم فى المنظمة من حقوق مقررة لهم، وحصانات وامتيازات يتمتعون بها.

ولدى أكثر المنظمات الآن من الوسائل والاجراءات ما يساعدها على اكتشاف الأفراد الذين يتوقع نجاحهم، وهؤلاء الذين يحتمل نجاحهم فى المهام التى سيكلفون بها.

ويجب أن يكون لدى كل منظمة سياسة موضوعة خاصة بعملية الاختيار فتوضح ما إذا كان المسئولين عن الاختيار سيلتزمون بمواصفات العمل المحددة، أم سيكون لهم شىء من الحرية والمرونة فى التصرف؟ وهل يمكنهم إستخدام تقديرهم الشخصى فى الحكم على المتقدمين أم لا؟ كما يجب أن توضح تلك السياسة من المسئول عن إتخاذ القرار النهائى بشأن اختيار الأفراد المتقدمين او استبعادهم.

والواقع أن المنظمة الدولية هى المسئولة عن اختيار موظفيها،ووضع اللوائح الخاصة بشروط تعيينهم وخدمتهم، وفقاً لمعايير محددة يجب أن تراعى عند اختيار الموظفين الدوليين وضوابط تحكم مسألة ترقيتهم إلى الدرجات الوظيفية الأعلى.

هذا ويمكن أن نجمل هنا السمات أو العناصر الواجب توافرها فى الموظف الدولى وهى:

- أن يؤدى الموظف العمل خدمة لمنظمة دولية، أو فرع من فروعها فلا يعد موظفًا دوليًا من يؤدى عمله خدمة لدولة معينة، أو مؤسسة دولية لا ينطبق عليها وصف المنظمة الدولية .

- أن يعمل الموظف الدولى للمصلحة الجماعية المشتركة، وأن يمتد نشاطه، ليشمل مصالح تتصل بأقاليم كل الدول الأعضاء .
- أن يؤدى هذا الموظف عمله تحت إشراف أجهزة المنظمة الدولية ووفق أحكام ميثاقها ولوائحها وبتعليمات وأوامر من رؤسائه فيها وحدهم، ومن ثم لا يعد موظفًا دوليًا من يخضع – فى أدائه لوظيفته– لقوانين الدولة التى ينتمى إليها أو لتعليماتها، وتنص مواثيق المنظمات الدولية على الصفة الدولية لموظفيها، وعلى تعهد الدول الأعضاء باحترامها، وعلى مسئولية موظفيها أمام المنظمة وحدها وهو ما يؤدى إلى استقلال الموظف الدولى أمام الدولة التى يتمتع بجنسيتها وأمام الدول الأخرى .
- أن يحدد النظام القانونى للموظف الدولى بطريقة دولية، وهذا ما يميز الموظف الدولى عن طوائف أخرى من الأشخاص، يعملون فى خدمة منظمة دولية أو مرفق دولى دون أن يشغلوا وظيفة دولية تتصف بالثبات والاستقرار، ودون أن يخضعوا فى تعيينهم وفى تحديد اختصاصتهم ونظامهم القانونى، لأحكام إتفاقية دولية ومثال ذلك الموظفون التابعون لدولة تقوم بالوصاية على إقليم معين .

3- حقوق وواجبات الموظف الدولى

تكفلت مواثيق المنظمات الدولية ولوائحها الداخلية، وعقود العمل المبرمة بين الموظف والمنظمة، بتحديد حقوق هذا الموظف التى يوفر تمتعه بها أعلى درجة من الاستقلالية والحياد والولاء والكفاءة وكذلك الواجبات المترتبة على تعيين الموظف فى المنظمة .

1- أهم الحقوق وأبرزها

- إن الموظف الدولى فى ضوء ما تقدم يجب أن يباشر مهام وظيفته متحررًا من كل قيد قد يفضى به إلى الوقوع أسيرًا لتوجهات سلطة أخرى غير المنظمة الدولية فلا يجوز للموظف الدولى أن يتلقى تعليمات من حكومة دولته، بل عليه أن يلتزم بتعليمات وأوامر منظمته التى يعمل بها .

- إن حرية الرأى وحرية اختيار المعتقدات السياسية مكفولة للموظف الدولى فى الحدود التى لا تمس استقلاله وحيدته، أو تجعله محل شك .
- يحصل الموظف الدولى على مقابل مالى يكفل له حياة كريمة تناسب أهمية الوظيفة الدولية التى يشغلها، على أن تعفى المبالغ المالية التى يحصل عليها- سواء كانت راتبًا أومعاشًا أومكافأة-من الضرائب التى تفرضها دولة المقر أو الدولة التى ينتمى إليها الموظف الدولى .
- توفر المنظمة الدولية للموظفين الدوليين العاملين بها الحماية الكاملة من أية أضرار قد يتعرضون لها أثناء تأديتهم لوظائفهم
- للموظفين الدوليين الحق فى تشكيل هيئات تتولى الدفاع عن مصالحهم كالجمعيات أو النقابات .
- يتمتع الموظف الدولى بحماية إدارية وقضائية، وتتمثل الحماية الإدارية فى حقه فى التظلم الإدارى أمام الأمين العام أو اللجان المختصة، أما الحماية القضائية فهى تلك الحماية التى تكفلها للموظف الدولى المحاكم الإدارية الدولية .

واجبات الموظف الدولى

يمكن تحديد أهم الواجبات الأساسية التى تقع على عاتق الموظف الدولى فى الآتى:

- يلتزم الموظف الدولى بالعمل فى نزاهة وحيدة، فى ضوء تعليمات وتوجيهات رؤسائه فى المنظمة الدولية، ومن هنا فالواجب عليه ألا يتلقى أوامر أو يخضع لضغوط من الدولة التى ينتمى إليها أو من أية جهة أخرى، وذلك ما نصت عليه المادة 100من ميثاق الأمم المتحدة فى فقرتها الأولى،"ليس للأمين العام ولا للموظفين أن يطلبوا أو يتلقوا فى تأدية واجبهم تعليمات من أية حكومة أومن أية سلطة خارجة عن الهيئة وعليهم أن يمتنعوا عن القيام بأى عمل قد يسىء إلى مراكزهم بوصفهم موظفين دوليين مسئولين أمام الهيئة وحدها " .
- على الموظف الدولى ألا يتلقى تعليمات من دولة المقر، وإن كانت تكفل له بعض الحصانات ويتمتع فى ظلها ببعض الامتيازات .

- يجب على الموظف الدولى ألا يتلقى تعليمات أو توجيهات من الدول الأخرى سواء كانت أعضاء فى المنظمة التى يعمل بها أم لا .
- ثمة مسألة شديدة الخطورة والحساسية تتعلق بواجبات الموظف الدولى والتزاماته وهى طبيعة مشاعره الوطنية تجاه دولته التى يدين لها بالولاء،والولاء للمنظمة ثلاثة أنواع: شخصى ومؤسسى وأيديولوجى، فالولاء الشخصى يكون للأمين العام أو الرئيس التنفيذى، والولاء المؤسسى يكون للهيئة أو المنظمة ذاتها، والولاء الأيدلوجى يكون لأهداف المنظمة وسياساتها والولاء المطلوب من الموظف الدولى هو أساسا الولاء المؤسسى، لأنه يعطى الشعور بالانتماء والاتحاد والعمومية بين الموظفين .

ولو حدث تعارض بين ولاء الموظف الدولى لدولته وولاءه للمنظمة الدولية وجب عليه أن يكون وفيًا للمنظمة وإن أوقعه ذلك تحت طائلة صراع نفسى .

وفى ذلك يقرر القانون الدولى أن استقلال الموظف الدولى فى مباشرة مهام وظيفته عن دولته لا يعنى إنتهاء مشاعره الوطنية تجاهها، بقدر ما يعنى ضرورة التوفيق بينها وبين مصالح المنظمة التى يعمل بها، ثم الجمع بين تلك المشاعر الوطنية وشعوره بالانتماء إلى المجتمع الدولى الذى يمثله من خلال وظيفته .

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يشترط لتعيين الموظف الدولى الحصول على موافقة دولته التى ينتمى إليها، بيد أن الدول المختلفة تلجأ عادة إلى إصدار تشريعات وطنية تحظر على أبنائها شغل وظائف دولية دون الحصول على موافقة سابقة منها، كما تضغط فى الوقت نفسه على المنظمات الدولية لتمنع تعيين رعاياها إلا بعد الحصول على موافقتها.

4- سلوك الموظف الدولى

يعتبر المجلس الاستشارى للخدمة المدنية الدولية هو المعنى بتحديد وضبط سلوك الموظف الدولى، حيث يعد تقريرًا يسلم لكل موظف عند التعيين بالأمم المتحدة وأهم الالتزامات التى وضعها ذلك التقريرهى الولاء كسلوك للموظف الدولى، وقد سبقت الإشارة إليه والقيود على سلوك الموظف الدولى، وهى ما نناقشه تاليًا.

بصفة عامة أكد تقرير المجلس الاستشارى للخدمة المدنية الدولية وانعكس ذلك فى النظام الأساسى لموظفى الأمم المتحدة- على أهمية سلوك الموظف الدولى بحيث أن عليه أن يسلك فى جميع الأوقات سلوكاً يليق بمركزه كموظف دولى، وذلك فى الأمور التالية:

الأنشطة السياسية: هناك قيود صارمة لحماية حياد واستقلال الموظف الدولى

..التكريم والهدايا والمكافآت: لا يجوز للموظف الدولى أن يقبل أى تكريم أو وسام أو هدية أوجميل من أية حكومة، وإذا كان فى رفضه هذا إحراج للمنظمة، جاز له تسلمها باسم المنظمة ثم يبلغ بها الأمين العام ويسلمها له، وهو الذى يقرر هو فيما بعد إذا كانت تقبل وكيف

... مصالح الأعمال الخاصة: لا يجوز للموظف الدولى أن يكون على ارتباط فعلى بأية أنشطة تجارية أو مالية خاصة .

....العلاقات مع السلطات الحكومية: وهنا تكمن أصعب القياسات والاختبارات لسلوك الموظف الدولى، فالموظف الدولى عليه أولاً وكما حدد الميثاق الامتناع عن التماس أو قبول أية تعليمات من أية حكومة .

5- مسألة التوزيع الجغرافى (الحصة العددية) وولاء الموظف الدولى

نصت المادة(101)من ميثاق الأمم المتحدة فى فقرتهاالثالثة على مبدأ الحصة العددية الجغرافية أو (Geographical Quota) وجعلت ذلك مبدأً أساسيًا فى تكوين الجهاز البيروقراطى للمنظمة الدولية، ورغم أخذ عناصر أخرى فى الاعتبار مثل البعد السياسى أو الوزن السكانى لكل دولة، إلا أن المعادلة الجغرافية المرتبطة بنسبة المساهمة المالية كانت هى المبدأ الأساسى الذى يحدد عدد الوظائف ومستوياتها التى تخصص لكل دولة عضو فى المنظمة.

وكان تطبيق هذا المبدأ بمثابة إستجابة من جانب القوى الكبرى لمطالب الدول الحديثة العهد بالاستقلال المتعلقة بالاعتراف والمساواة حيث رأت القوى الكبرى عبر ممثليها فى اللجان المتخصصة أن تحقيق هذا المطلب للدول المطالبة به هو أمر مرغوب ومطلوب فى آن واحد لعاملين أساسيين الأول: هو أن نظام الحصة ضرورى من الناحية

السياسية حيث أن الجهاز البيرقراطى للمنظمة الدولية يجب أن يعكس عالمية العضوية التى هى أحد أهداف الأمم المتحدة، كما أن الدول النامية عانت فى المؤسسات الدولية السابقة من تدنى درجة تمثيلها فى تلك المؤسسات الأمر الذى لم يعد يستقيم مع واقع أن أكثر من ثلثى أعضاء المنظمات الدولية الجديدة هى دول نامية.

الثانى: يتمثل فى الاتفاق على أن عملية صنع القرار فى نطاق الإدارة العامة الدولية يجب أن يستفيد من حالة التنوع والتعدد لثقافات وجنسيات العاملين بالإضافة إلى استفادة المنظمة الدولية من قدرة هؤلاء العاملين على الاتصال بحكوماتهم من خلال علاقاتهم السابقة مع الجهات الإدارية والسياسية التى كانوا يعملون بها قبل التحاقهم بوظائفهم الدولية الحالية حيث يؤدى ذلك إلى تسهيل أداء عمل المنظمة لأنشطتها داخل تلك الدول ويلاحظ فى إطار الحصة الجغرافية، وفق المفهوم، السابق أن الموظف الدولى لم يكن ليتخلص من ولائه الوطنى، كما هو المفترض نظريًا ليصبح ولاءه للمنظمة ذاتها ويرجع السبب فى ذلك إلى أن حقيقة أن هذا الموظف لدولته الأم وللحكومة التى رشحته لهذه الوظيفه خاصة وأن هذا الترشح لا يعتمد الكفاءة المهنية كمعيار للاختيار بقدر ما يتوقف على معايير أخرى ذات صبغة سياسية وأحيانًا إجتماعية، وفق ظروف الواقع السياسى لكل دولة. وأيا كان الرأى فى نظام الحصص الجغرافية، الذى دافعت عنه الدول النامية فى مواجهة احتمال احتكار الدول الكبرى والغنية لوظائف البيروقراطية الدولية فالحقيقة هى أن هذا النظام كان سلاحًا ذو حدين من حيث تأثيره سلبًا أو إيجابًا على حسن أداء المنظمة لدورها.

كما تجدر الإشارة هنا إلى أن هناك معادلة رياضية (جغرافية) تطبق على أساس منح عدد من النقاط لكل وظيفة من وظائف المؤسسة الدولية فإذا كانت وظيفة باحث مثلا تعادل نقطة واحدة فإن النقاط قد تصل إلى عشر أو إثنتى عشر نقطة فى حالة المواقع الإدارية القيادية فى المنظمة، هذه المعادلة تحد من سيطرة الدول الأعلى مساهمة مالية فى السيطرة على كافة الوظائف، وإن كانت تمنح تلك الدول الفرصة للسيطرة على المواقع القيادية فى تلك المنظمات.

وتجدر الإشارة أيضًا إلى أن نظام الحصة الجغرافية فى الوظائف لا يطبق فى نطاق مؤسسة البنك الدولى رغم تطبيقه على مستوى هيئة الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة الأخرى.

ونعود هنا إلى مسألة الولاء فنجد أن الموظفين الدوليين باعتبارهم مجموعة من التكنوقراط المتخصصين فى مجالاتهم يتولد لديهم الولاء للمنظمة الدولية من خلال الوظائف التى يؤدونها.

صحيح أن هؤلاء اختارتهم الحكومات الوطنية، أو تم تعيينهم فى وظائفهم على أساس الحصة الجغرافية أو الإقليمية، إلا أن تولى هؤلاء لوظائفهم فى المنظمة الدولية يوجد نوعًا من انتقال الولاء ليصبح متجهًا لتلك المنظمة، نتيجة لعوامل كثيرة يعتبر من أهمها التفاعل الاجتماعى الفردى فيما بين أعضاء الجهاز البيروقراطى لهذه المنظمات الدولية.

والملاحظ أن مثل هذا التحول فى الولاء لدى العاملين فى البيروقراطية الدولية، لم ينجح فى التقليل من حدة التوتر الذى يشوب العلاقة بين هذه البيروقراطية والدول الأعضاء التى تسعى إلى فرض نفوذها أو سيطرتها على قرارات المنظمة الدولية، وإن كان الواقع يشير إلى مدى أهمية الدور المنوط بالعاملين فى المنظمة الدولية ودرجة استعدادهم الذاتى للانخراط فى سلك الخدمة المدنية الدولية بدرجة عالية من الولاء المنظمة التى يعملون بها والاهتمام بالقضايا والشؤون الكونية التى تدخل فى صميم عمل المنظمة بما فى ذلك قضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحقوق لإنسان والحريات العامة والخدمات الصحية والإنسانية وغيرها، ورغم أن المادة (100)من ميثاق الأمم المتحدة أشارت إلى أهمية التزام الأمين العام للمنظمة وكافة العاملين بعدم تلقى أية تعليمات خارجية من أية حكومة أو سلطة المنظمة إلا أن هذا النص لم ينجح فى انتزاع الانحيازات الوطنية والإيديولوجية للغالبية من العاملين من البيروقراطية الدولية خاصة كبار المسئولين الذى ينتمون إلى الدول الأقوى صاحبة النفوذ فى النظام الدولى، على صعيد آخر فنص الفقرة الثانية من المادة ذاتها أوصت بضرورة امتناع الأعضاء عن محاولة بسط نفوذها على الأمين العام

والعاملين فى المنظمة، هذه الفقرة أيضاً لم تكن لتردع القوى الكبرى فى النظام الدولى عن السعى إلى حماية مصالحها الوطنية الاقتصادية والسياسية، عبر استغلالها لنفوذها على المنظمة وهو الأمر الذى يضع قضية الاستقلال الذاتى للمنظمة موضع التساؤل من جانب عدد كبير من الباحثين.

وقد تعرض عديد من الكتاب لمسألة أثرالتوزيع الجغرافى هذه وكيف أن بعض المناصب العليا الدولية تكاد أن تكون محجوزة لأشخاص يمثلون دولًا بعينها، لكنهم لا يفسرون كيفية تأصيل هذا التمثيل خلال عملية صنع القرار.

ونرى، فى نهاية هذا العرض المركز، أن المسألة تحتاج إلى دراسات تجريبية نخلص منها إما إلى دعم جدال من يدعون وجود مشكلة حقيقية أو الوقـوف مع من ينكرون وجود المشكلة نفسها أصلاً.

[3] الموارد البشرية: القيادة فى المنظمة الدولية

قبل أن يؤلف"تـيدOrdway Tead" كتابه"فـن الإدارة "The Art Of Adm.عام 1951م بفترة طويلة، نشر كتابًا عن القيادة عنوانه" فن القيـادة "The Art of Leadership"عام 1935م عرف فيه القيادة بأنها"ممارسة التأثير فى الناس بحيث يتعاونون فى سبيل تحقيق هدف ما يتوصلون إلى إدراك أنه مرغوب فيه" واعتقد تيد أن أغلب الناس يريدون أن ينتموا إلى فرق أو مجموعات هادفة أو موجهة لغرض مثل المنظمات العامة ومنظمات الأعمال والمنظمات الدولية ولما كان الذين يقدرون على القيادة قليلون، فإن أغلب الناس-كما يمكن الاستنتاج بسهولة – يرغبون فى أن ينقادوا، ويستريحون لأن يكونوا تابعين، إلا أن قلة منهم يصعدون دائمًا إلى مراكز القيادة ويصبحون قادة هؤلاء الأفراد يستحقون إهتمامًا خاصا وهم جديرون بالبحث والدراسة.

من هذا المنطق نتناول القيادة فى المنظمة الدولية بالبحث فى الآتى:

1- طبيعة وأهداف القيادة
2- التعريف بالقيادة ووظائفها
3- متغيرات ثلاثة لدراسة القيادة الدولية

4- أنماط القيادة فى الإدارة الدولية

5- القيادة الفعالة فى المنظمة الدولية وشخصية القائد(الأمين العام)

ونبدأ بالتفصيل فى كل من هذه المتغيرات منوهين إلى أننا نطبق على الأمم المتحدة حيثما يكون ملائمًا.

1- طبيعة وأهداف القيادة

تشكل القيادة محورًا مهمًا ترتكز عليه مختلف النشاطات فى المنظمات العامة والخاصة وغير الحكومية الوطنية والدولية على حد سواء وإذا كان اتساع المنظمات وكبر حجمها وتشعب أعمالها وتعقدها وتنوع العلاقات الداخلية وتشابكها وتأثرها بالبيئة الخارجية من مؤثرات سياسية وإقتصادية واجتماعية، أمورًا تستدعى مواصلة البحث والإستمرار فى إحداث التغيير والتطوير، فإن هذه المهام لا تتحقق إلا فى ظل قيادة واعية فعالة.

ومما لا شك فيه أن حاجة المنظمات إلى القيادة الفعالة، تعد مطلبًا لنوعية تتميز بالندرة فتصبح هذه الحاجة ملحة ومتزايدة من قبل هذه المنظمات، وإذا تساءلنا عن أسباب النقص فى القيادات الفعالة لوجدنا أن الأساس يعود إلى المسئوليات العظيمة الملقاة على عاتق القائد فى المنظمات الحديثة والتى لا تستطيع تحمل تبعاتها إلا القلة من الأفراد ممن تتوفر فيهم خصائص القائد، أضف إلى ذلك أنه لا بديل للنجاح الحقيقى للمنظمة- عن القيادة الفعالة، ونعتقد أنه من الخطأ تصور أن الهيكل التنظيمى القوى يمكن أن يحل محل قائد إدارى كفء، أو أنه يمكن أن نساعد القائد الإداري الضعيف بإحاطته بنخبة قوية من الرجال المساعدين.

إن القيادة فى المنظمات أيا كان نوعها هى قمة التنظيم الإدارى وتتحمل مسئولية التوجيه والتنسيق بين أعمال المنظمة وبين الأفراد وعناصر التنظيم الأخرى إبتغاء تأدية هذا التنظيم لوظائفه بكفاءة ومن ثم تحقيق أهداف المنظمة.

2- التعريف بالقيادة ووظائفها

تتعدد وتتنوع تعريفات القيادة ولا نستطيع إختيار تعريف منها على أنه التعريف المثالى الذى اتفق عليه الكتاب والمؤلفون، إذ تختلف التعريفات باختلاف منظور الكاتب أو المؤلف إلى القيادة

فمثلًا يعرفها "ليكرت Rensis Likert" بأنها " المحافظة على روح المسئولية بين أفراد الجماعة وقيادتها لتحقيق أهدافها المشتركة"،ويعرفها كل من "ففنر وبرستص (Pfeiffner and Presthus) بأنها " فن التنسيق بين الأفراد والجماعات وشحذ هممهم لبلوغ غاية منشودة .

وأيضًا من تعريفات القيادة أنها " القدرة على التوجيه والتنسيق والاتصال وإتخـــاذ القرارات والرقابة بهدف تحقيق هدف معين وذلك باستعمال التأثير والنفوذ أو استعمـال السلطة الرسمية عند الضرورة".

وكذلك فإن القيادة هى "النشاط الإيجابى الذى يباشره شخص معين فى مجال الإشراف الإدارى على الآخرين لتحقيق غرض معين بوسيلة التأثير والاستمالة أو باستعمال السلطة الرسمية عند الإقتضاء أو الضرورة".

أما عن وظائف القادة الإداريين فإنه يقع على عاتقهم القيام بأعباء كثيرة تختلف باختلاف مستوياتهم ومواقعهم وقدراتهم، ولذلك يكون من الصعب حصر وظائف القيادة وتحديد مهامها وفقاً لنموذج معين، ومع ذلك يمكن، على الأقل تحديد الوظائف العامة التى تمثل القاسم المشترك بين جميع القادة، وهى تنحصر فيما تنظمه العملية الإدارية من القيام بالتخطيط والتوجيه والتنسيق والاتصال والرقابة باعتبارها مهاما مشتركة للقـــادة الإداريين على اختلاف مستوياتهم ومواقعهم وطبيعة المنظمات التى يقومون على إدارتها.

3- متغيرات ثلاثة لدراسة القيادة الدولية

يرى البعض أن المتغيرات الرئيسية لدراسة وتحليل القيادة فى المنظمات الدولية تشتمل على المحاور التالية:

.البيروقراطية الدولية

..الدول الأعضاء

...النظام العالمى

.البيروقراطية الدولية

المقصود بها الخدمة المدنية الدولية لكن استخدم مصطلح البيروقراطية للتعبير عن مشكلة الجمود البيروقراطى الذى يصيبها كما يصيب غيرها من نظم الخدمة المدنية، وهى مشكلة تقليدية ينجم عنها التحايل على أوامر وتعليمات القيادة بحيث يأتى تنفيذها مخالفًا لما خططت له القيادة ومتفقًا مع أهداف ومصالح البيروقراطية.

وتزداد حدة هذه المشكلة فى المنظمات الدولية لما قد يحدث من تآزر واتفاق فى المصالح بين الخدمة المدنية الدولية أو بعض القطاعات وبين الدول الأعضاء، بحيث يصبح صعبًا على القيادة التخلص من البرامج والأنشطة التى لا طائل منها، ولكنها نجد مساندة داخلية من البيروقراطيات وخارجية من الدول الأعضاء، ويعتبر المسلك العملى الوحيد المتاح أمام القيادة فى مواجهة تلك الاتجاهات هو إحاطة نفسها بعناصر جديدة محل ثقة أكثر وإعطائها صلاحيات قدر الإمكان لتعمل على تطوير وتحديث البيرقراطية، وفى نفس الوقت التقليل من التعيينات الدائمة لتمكين القيادة من التخلص من العناصر غير الفعالة، هذا ورغم أن التعيينات الدائمة تشكل حجر الأساس فى الحفاظ على السمة الدولية وعلى استقلال الخدمة المدنية الدولية إلا أنها هى نفس العناصر التى تعوق عمل القيادة الدولية للأسباب سالفة الذكر.

. . الدول الأعضاء

وهى تمثل السلطة التشريعية بالمنظمة وخاصة الدول القوية منها ودائمة العضوية بمجلس الأمن، وعلاقة القيادة الدولية بها تحدد المساندة السياسية للقيادة بل للمنظمة ولأهدافها، بل أيضًا تلعب جماعات المصالح داخل الدول الأعضاء خاصة القوية منها، دورًا كبيرًا فى التأثير على مواقف الحكومات الوطنية من المنظمة الدولية والقيادة الحكيمة هى التى تستغل التيارات المؤيدة للمنظمة والموجودة ضمن الرأى العام المحلى بالدول لكبرى بصورة تساعد على تطوير المنظمة وتقوية دورها.

ولعل أهمية تلك التيارات وجماعات المصالح المحركة لها قد ازدادت إتساعًا وتأثيرًا بعد إنتهاء الحرب الباردة، حيث كان يسيطر على مجلس الأمن وعلى قراراته قوة واحدة هى الولايات المتحدة مما جعل الأمين العام فى موضع أقل قدرة على التحرك والمبادرة، ولم يعد هناك حاجة كما كان من قبل لدور الوساطة بين القوى المتنافسة وأن كانت الصين والاتحاد الروسى قد أصبحا يمثلان تهديدًا لهذه المكانة.

وذلك يعنى أن جماعات الضغط والمصالح ستلعب دورًا أكبر وأكثر خطورة داخل القوة الرئيسة والتى هى فى نفس الوقت تمثل الممول الأكبر للمنظمة، مما أصبح يحتم على أى قيادة دولية أن تتفهم جيدًا أبعاد تلك المصالح لتعرف كيف تتعامل معها.

. . . النظام العالمى

من أهم سمات القيادة الدولية القراءة الصحيحة للموقف السياسى العالمى ومراقبة التطورات العالمية الاقتصادية والإدارية الناجمة عن التغير فى الموقف السياسى أولًا بأول، فتلك المتغيرات تمثل البيئة التى تعمل فيها الإدارة الدولية.

4.أنماط القيادة فى الإدارة الدولية

من الممكن النظر إلى القيادة فى الإدارة الدولية من زاوية النمطية Typology بمعنى أنماطها أو أنواعها، والخط الفاصل بين أنماط القيادة فى الإدارة الدولية هو درجة إيمان القائد بمذهب الفعالية activism،وعموما أنماط القيادة فى الإدارة الدولية ثلاثة: التابع، الشريك ، المبادر.

- نمط القائد التابع

يكون الاهتمام الأول لهذا النمط هوالوفاء بالولايات التشريعية أى بقرارات الآلية الحكومية الدولية بالمنظمة، وهذا النمط يفضل أسلوب العمل الإدارى أو البيروقراطى، والقائد فى هذه الحالة يفضل الابتعاد قدر الإمكان عن إتخاذ المبادرات أوحتى تفسير القرارات بأية طريقة، وذلك فى حالة عدم وضوحها أو عدم وجود قواعد تحكم تفسيرها، أى أنه يتجنب إتخاذ القرارات السياسية والفكرية على حد

سواء والتى تحتاج أن يكون لديه رؤية شخصية للأمور، وهذا لا يعنى أنه غير فعال أو غير كفء بل يعنى أنه يفضل اتباع الأوامر بمنتهى الكفاءة وبهدف تحقيق النتائج المرجوة.

- نمط القائد الشريك

هذا النمط يرى نفسه فى الأساس منفذًا لقرارات الآلية الحكومية لكنه فى موقف آخر، ومع وجود ورطة أو أزمة، يظهر الاستعداد للتقدم بمقترحات ومبادرات واتخاذ أفعال بشأنها لكن فى الاتجاه الذى تريده غالبية الأطراف المعنية.

هذا النمط من القيادة يرى أن الآلية الحكومية بالمنظمة هى التى ترسم له دوره، ومن خلال رؤية تلك الآلية لدور القيادة تكون أفعاله كقائد وتأتى أيضًا محكومة بأعلى درجات الكفاءة والفعالية إلا أنه لا يحاول تطوير ذلك الدور من جانبه حتى عندما تسنح له الفرصة لذلك من خلال عوامل مساعدة وتغيرات فى البيئة المحيطة بالمنظمة تحثه على إحداث التجديد والتغيير .

- نمط القائد المبادر

هذا النمط من القيادة ينظر لنفسه على أنه أيضًا المنفذ الفعال لقرارات الآلية الحكومية الدولية وهو مستعد لتقديم وطرح مبادرات ويمارس أفعالًا بشأنها أثناء الأزمة، وتأتى أفعاله فى إطار الصالح العام للمنظمة وأهدافها، بغض النظر عن المصالح الفردية الوطنية للأطراف المعنية والتى تكون فى هذه الظروف مشغولة بمصالحها الوطنية ومتناسية لأهداف ومصالح المنظمة الدولية، إلا أن هذا النوع تكون له رؤية بعيدة المدى ويعمل على تقييم الأبعاد جيدًا، والتمعن وتحليل الظروف المحيطة بالمنظمة، ومن خلال ذلك يحدد لنفسه سياسة العمل أو اللاعمل المتلائمة ومصالح المنظمة وينتهز أول بادرة تكون بها الظروف مواتية لإحداث التجديد والتغيير المطلوب والتى تكون الدول الأعضاء إما غير قادرة أو غير مستعدة لعمله أو لتقبله فى ظروف أخرى.

5-القيادة الفعالة فى المنظمة الدولية وشخصية القائد(الأمين العام)

تلعب القيادة فى الإدارة الدولية دورًا خطيرًا يفوق بكثير دورها فى الإدارة الوطنية، حيث أن الرئيس التنفيذى فى المنظمة الدولية لا يملك نفس القدر من السلطة التى تملكها القيادة فى الإدارة الوطنية، وذلك لما أوضحناه سالفًا من نقص السلطة التنفيذية فى الإدارة الدولية، ويضاعف من أهمية دور القيادة فى الإدارة الدولية الأزمات المالية المتلاحقة التى تمر بها المنظمة، وذلك بصورة خاصة فى حالة الأمم المتحدة والتى أصبحت تعمل تحت ضغوط مستمرة لتخفيض النفقات.

والقيادة الحكيمة هى التى تحقق ذلك دون المساس بأهداف المنظمة والتى تشكل فى الأساس دواعى بقاء المنظمة، فليس من الحكمة أثناء عملية تخفيض النفقات التى أن تضمحل هوية المنظمة أو أن تصبح غير فعالة فى تحقيق أهدافها.

إن القيادة الدولية الحكيمة هى التى تتعلم كيف تستغل الأزمات والتوتر بين المنظمة الدولية والبيئة المحيطة بها كفرصة لتعزيز أهمية المنظمة والتأكيد على دور القيادة.

وإذا ما أردنا تحديدًا واضحًا للقيادة الفعالة، يمكن طرح الخصائص والسمات التالية:

- القدرة الإشرافية
- الذكاء
- الحاجة لأن يكون شخصًا عالى الإنجاز
- تأكيد الذات
- الحسم
- الإقتناع بأهداف المنظمة
- المبادرة والطموح
- المسؤولية والالتزام
- مراعاة الصالح العام
- مستوى غير عادى من الأخلاق الشخصية

- الفهم الجيد للمحيطين
- سعة الأفق التى تستوعب الأفكار الجديدة
- الفهم العلمى
- القدرة على الابتكار والإبداع
- العدل وإحترام الآخرين
- تبنى روح الفريق وإنكار الذات
- الاحتفاظ بطريقة تفكير متزن وواقعى خاصة فى مواقف الأزمات
- الحفاظ على مستوى ثابت من الحماس والإلهام

هذه القيادة الفعالة لا تهتم بالنظام والنمطية بقدر ما تهتم بالحركة والتغيير، ولذا هى تركز على ثلاث عمليات رئيسة: تحديد الرؤية والإتجاه، حشد القوى تحت راية هذه الرؤية، والتحفيز وشحذ الهمم.

☒ فى ضوء هذه السمات المحددة للقيادة الإدارية الفعالة ننتقل إلى تناول البعد الخاص بشخصية القائد بالذات لما له من تأثيرات بالغة الأهمية فى نطاق المنظمة الدولية، وتطبق هنا على شخصية الأمين العام للأمم المتحدة معبرًا عنها لدى "داج همرشولد"، "بريز دى كويلار" ود." بطرس بطرس غالى".

.. كان (همرشولد) مثالًا على القائد الدولى الذى استغل جميع الفرص المتاحة أمامه لتعزيز أهمية الأمم المتحدة وللتأكيد على حاجة المجتمع الدولى لها، وساعده على ذلك البيئة المحيطة بالمنظمة والمتمثلة فى الحرب الباردة والتى تسببت فى شل قدرةمجلس الأمن والأعضاء الدائمين له على الاتفاق على قرار ما فى الأزمات، إلى الحد الذى اشتهرت عنه مقولة"أتركها لداج Leave it to Dag" كناية عن قدرته على حل الأزمات التى يعجز عن حلها القوى العظمى .

أما عن الأمين العام (دى كويلار) فنجد أنه فى بداية فترة توليه منصبه كان دائمًا بوصف بأنه الدبلوماسى الهادىء وكانت قيادته من النمط التابع الإدارى إلا أنه مع الأزمة المالية العنيفة فى 1986م تحول إلى النمط المبادر وتمكن بالفعل من تنفيذ توصيات مجموعة الـ 18 بطريقة أظهرت قدرته على تقييم المواقف ومكنته من

تحقيق الانتقال الناعم بالمنظمة نحو مرحلة إجراء إصلاحات جذرية دون أن يفقد تأييد المساهمين الرئيسيين، وفى نفس الوقت دون أن يخسر تأييد واحترام بقية الدول الأعضاء له.

ويلخص البعض أسباب نجاح (دى كويلار) فى تحقيق بعض الإصلاحات فى العوامل التالية بصورة رئيسة:

- إتباعه أسلوب قيادة حكيمة ساعده على اتخاذ مبادرات أظهر فيه استغلاله للفرص المتاحة فى بيئة المنظمة لإحداث التغيير.
- إنتقاؤه بذكاء لقيادات تتفق مع قيمه فى النزاهة وفى رؤيتها لأهداف ولمصالح المنظمة.
- إشراكه للموظفين فى الأمور التى تمسهم، ومحافظته على روح معنوية عالية بينهم رغم عنف الأزمة.

❑ ولو طبقنا هذه الأنماط على شخصية (د. بطرس بطرس غالى) لوجدنا أنه كان يمثل رؤية المبادر والنشط، لكن إلى درجة فاقت الحد المطلوب، ولم يأخذ فى الاعتبار مدى استعداد الدول الأعضاء لتقبل تلك الفعالية. بحيث إنه تصور أن انتهاء الحرب الباردة يمكن أن يكون فرصة مواتية لتعزيز واستقلال منصب الأمين العام لكنه اتخذ فى سبيل ذلك خطوات أفقدته تأييد الدول الكبرى والصغرى على حد سواء، فى رأى العديد من المحللين.

على سبيل المثال أبطل (د.بطرس بطرس غالى) قاعدة حضور الأمين العام للمشاورات غير الرسمية لمجلس الأمن، بل كان واضحًا وجريئًا فى نفس الوقت حينما وصفها بأنها "مملة" وأنه عادة ما يكون لديه مهمام أكثر أهمية للقيام بها وكذلك أوقف عادة سابقة فى تقديم تقاريره، قبل الصياغة النهائية لمجلس الأمن لأخذ موافقة الدول الكبرى عليها قبل تقديم هذه التقارير للمجلس بصورة رسمية .

أما بخصوص بقية الدول الأعضاء فكان من عادته تخطى الوفود الرسمية فى مقر الأمم المتحدة والتحدث مباشرة مع وزراء الخارجية مما أسبغ أثرًا سلبيًا على علاقته بالمجتمع الدبلوماسى بالمقر وأفقده إلى حد ملحوظ تأييد تلك الوفود له.

ومن ناحية إصلاحاته بالمنظمة وبهيكل الأمانة العامة نجد أنها قد إنصبت وتركزت على اهتمامه بالدبلوماسية الوقائية كما صورها فى "خطة للسلام" وجاءت على حساب إصلاح القطاع الاقتصادى والاجتماعى بالأمانة العامة، وهو الشاغل الأول للدول النامية.

وقد قيل عن (د. بطرس بطرس غالى) أن شخصيته مثلت تفاؤلًا فى غير محله وقراءته للبيئة التى تعمل فيها المنظمة العالمية وحولها لم تكن دقيقة أو كافية، وأنه فى فترة توليه منصبه (مرة واحدة) أراد تحقيق الكثير بصورة زائدة عن الحد وفى أسرع وقت ممكن.

ونختتم هذا العرض المركز عن ثلاثة ممن برزوا فى إدارتهم للجهاز الإدارى للأمم المتحدة وهم (داج همرشولد) و(بيريز دى كويلار) و(د. بطرس بطرس غالى) بالتفصيل بعض الشىء فيما يتعلق بالأستاذ الدكتور بطرس بطرس غالى لاعتبارات عديدة فى مقدمتها أنه أول عربى وأفريقى يشغل هذا المنصب الرفيع، خاصة وأن الكاتب قد تتلمذ على يديه فى كلية الإقتصاد والعلوم السياسية جامعة القاهرة حيث شغل سيادته وظيفة أستاذ العلوم السياسية ثم رئيسًا لقسم العلوم السياسية بها تتلمذا مباشرة بالجلوس أمامه فى مدرج المحاضرات ليدرس مقرر (مبادىء العلوم السياسية و (التنظيم الدولى) وبطريقة غير مباشرة عبر متابعة أعماله العلمية فى مجال التنظيم الدولى والصحفية كرئيس لتحرير مجلة السياسة الدولية التى تصدر عن مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام بدءًا من تأسيسها عام 1965م حتى توليه منصب الأمين العام للأمم المتحدة عام 1992م، وهو ما يعنى استمراره فى رئاسة تحرير المجلة رغم تكليفه " وزيرًا للدولة ونائبًا لرئيس الوزراء للشؤون الخارجية "فى أكتوبر 1977م، حيث اشترط سيادته أن يحتفظ برئاسة تحرير هذه

المجلة دون أجر مما مكنه من تحقيق إرتباط المجلة بدائرة صنع القرار وبطبيعة الحال استمر الإرتباط والمتابعة لأنشطه الأستاذ الدكتور بطرس بطرس غالى خلال عمله كأمين عام للأمم المتحدة باعتبارى مواطن أولًا، ودارس للإدارة العامة ثانيًا وبذلك جمع الدكتور بطرس بطرس غالى – فى علاقة فريدة من نوعها- بين الأكاديمى والصحفى والدبلوماسى .

... ونذكر هنا بعضًا من الانتاج العلمى للأستاذ الدكتور بطرس بطرس غالى المتعلقة مباشرةبمجالنا الإدارة العامة الدولية وبالتحديد دور الأمين العام للأمم المتحدة، فنجد "خطة للسلام: الدبلوماسية الوقائية وصنع السلم وحفظ السلام" تقرير الأمين العام عملًا بالبيان الذى أصدره إجتماع القمة لمجلس الأمين فى 31 كانون الثانى- ديسمبر 1992م، وهو من منشورات الأمم المتحدة بنيويورك 1992م إدارة شئون الاعلام.

وقد تضمنت هذه الخطة مقدمة ثم عشرة نقاط على النحو التالى:

أولًا: الظروف الدولية المتغيرة

ثانيًا: التعاريف

ثالثًا: الدبلوماسية الوقائية

رابعًا: صنع السلم

خامسًا: حفظ السلام

سادسًا: بناء السلم بعد إنتهاء الصراع

سابعًا: التعاون مع الترتيبات والتنظيمات الإقليمية

ثامنًا: سلامة الموظفين

تاسعًا: التمويل

عاشراً: حفظ السلام

.. ومن أعماله ذات الصلة كذلك البحث المركز والعميق المعنون" الأمم المتحدة بين تناقضات المرحلة الانتقالية والمسئولية المشتركة" المنشور فى مجلة السياسة

الدولية"، العدد(117) السنة الثلاثون، يوليو 1994م، وقد تناول فيه سبعة أبعاد: التناقض المرحلي- التناقض النفسي والأيديولوجي التناقض الهيكلي التناقض السياسي والعسكري- التناقض الاقتصادي والتنموي التناقض الإعلامي- وأخيرًا التناقض المالي، وقد اختتم أستاذنا الكبير الراحل هذا البحث بالعبارة الآتية"..... وأخيرًا فإنه مع اقتراب بداية قرن جديد يحملنا إلى مرحلة دولية جديدة، فإن الوقت ما زال متاحًا أمامنا لخلق أمم متحدة جديدة تقدم للإنسانية برنامجًا متكاملًا للأمل والعمل والتضامن نتحمل جميعًا مسئولية تحقيقه".

..وفي محاضرة لهذا العلم الأكاديمي والصحفي والدبلوماسي الأستاذ الدكتور بطرس بطرس غالي، في إطار المؤتمر المعني بالتعاون الإنمائي الدولي الذي عقد في مركز"كارتر" بمدينة أتلانتا في فبراير 1993م وعنوانها "التعاون الدولي الإنمائي" تحدث عن المعونات والإنفاق العسكري والحماية الإقتصادية والتنسيق على المستوى الإقليمي، والأخذ بالأسلوب الديمقراطي والاتصالات واختتمها بقوله" إن منصب الأمين العام يحمل معه رئاسة لجنة التنسيق الإدارية وهي أحد الأجهزة الرئيسية التابعة للمجلس الإقتصادي والإجتماعي وقد اتخذت بالفعل إجراءات لتبسيط عمل اللجنة بغية تعزيز التعاون الإنمائي في أنشطة وبرامج جميع أجهزة منظومة الأمم المتحدة".

..ولعل ما جاء في لقاء راحلنا الكبير (توفي د. بطرس بطرس غالي في 2012/2/16م) مع محرر مجلة "تايم" الأمريكية والذي نشرت تفاصيله صحفية الأحرار المصرية في 1995/10/30م تحت عنوان "لا أعرف... لا أعرف ، هكذا تحدث (بطرس) ليلة عشاء المنظمة الأخير الأمم المتحدة على فراش الموت" مما ينصب مباشرة على موضوعنا (الإدارة العامة الدولية- الأمم المتحدة- الأمين العام) قوله أن الأمين العام للأمم المتحدة يلعب دورًا ذا طبيعة ثلاثية، فعلى الصعيد الأول يكون مسئولا عن الإشراف الإداري للمنظمة وهي مهمة شديدة التعقيد، فاختيار موظفي الأمم المتحدة قائم على أسس جغرافية وهناك مشكلة أصعب وهي"التمويل" وإنني بأمانة ألعب في هذا المضمار (دور الشحاذ الأكبر) ربما كان هذا مضحكا لكنه

أمر مهين....نحن الآن فى الأمم المتحدة مفلسون وهذا دون مواربة، أما الدور الثانى للأمين العام فيتعلق بتنفيذ العمل المنوط به من قبل الجمعية العامة ومجلس الأمن والدور الثالث- وهو الدور الأهم- هو ما أسميه بالدبلوماسية الهادئة وهو دور يختلف عن الدبلوماسية المفتوحة، ويعتمد فى الأساس على إستخدام الصورة الأخلاقية للأمين العام للحصول على حلول معينة لبعض المشاكل من بعض الدول الأعضاء، وفى حالة نجاحك فى هذا الدور تختفى من على الصورة ولا يظهر لك أى فضل، أما فى حالة الفشل فإن الإتهامات سرعان ما تنهال عليك أنك السبب فى هذا الفشل.

☐ إن ما تقدم لا يعدو أن يكون مجرد شذرات فى عقل وفكر وممارسة الأستاذ الدكتور بطرس بطرس غالى الذى تولى العمل أمينًا عامًا للأمم المتحدة فى أوقات حرجة بالغة التعقيد عقب تفكك الإتحاد السوفيتى وحالة السيولة التى انتابت العلاقات الدولية وإرهاصات ميلاد نظام دولى جديد، الأمر الذى استوجب منه أن يعمل ويجتهد فى سبيل تطوير أداء المنظمة الدولية العالمية الوحيدة التى نملكها كما نقول دائمًا، بحيث يفعل أنشطتها ويدعم برامجها بمايتناسب مع تلك التغيرات.

● وأخيرًا لعل أفضل ختام لهذا العرض المختزل عن شخصية وعمل وإسهامات الأستاذ الدكتور بطرس بطرس غالى أستاذ الجامعة، الصحفى المتميز الدبلوماسى المحنك، والإدارى القائد، هو أن نحيل لبعض الشهادات الواردة فى كتاب "تذكر بطرس بطرس غالى: خبير دولى صاحب رؤية وقائد عالمى" والصادر عام 2017م عن المركز الأوروبى للسلام والتنمية وهى شهادات نادرة لمجموعة من كبار رجال السياسة والدبلوماسية والقانون الدولى، وفى مقدمتهم " روبير بادنتير" وزير العدل الفرنسى سابقًا والأخضر الإبراهيمى وزير خارجية الجزائر سابقًا ومبعوث الأمم المتحدة وغيرهما، وقد ركزت كلها على دماثة خلق (غالى) ومثابرته العلمية وعبقريته الدبلوماسية

يؤكد "بادنتير" على أن د. بطرس غالى كان رجلاً ذو أخلاقيات مثالية يُعلم مبادىء القانون الدولى لآلاف الطلاب، وأنه كان صديقه لثلاثة عقود وقف خلالها على إسهاماته من خلال كتاباته ومحاضراته فى إشعاع الثقافة القانونية المصرية إلى خارج حدود العالم العربى، أما "الأخضر الإبراهيمى" فقد أشاد بتجربة (بطرس غالى) والذى إنطلق من الصحافة والأستاذية إلى تطوير علاقات خاصة مع مسئولين ومثقفين فى دول عديدة من آسيا وإفريقيا وأوروبا شرقا وغربًا والولايات المتحدة، وأخيرًا ينقلنا السيناتور البرازيلى (كريستو فام بوارك) إلى منطقة أخرى من حياة وإسهامات د. بطرس بطرس غالى حين يسجل أن (غالى) قد واجه المذابح العرقية فى إفريقيا، وعبر عن كبريائه وشفافيته عندما خاطر بإضاعة فرصة إنتخابه لولاية ثانية بالأمم المتحدة متمسكًا بمبادئه (الأهرام 2020/2/15م).

ونشير هنا إلى أنه إذا كان د. بطرس بطرس قد غادر منصبه كأمين عام للأمم المتحدة بعد ولاية واحدة فإنه تولى بعد ذلك منصبين بارزين أولهما (أمين عام المنظمة الفرانكوفونية الدولية) وثانيهما(رئيس المجلس القومى لحقوق الإنسان بمصرنا الحبيبة).

خاتمة

تعنى الإدارة بصفة عامة النشاط الموجه نحو توفير التعـــاون والتنسيق بين جهود بشرية لتحقيق هدف معين، كما أنها العملية القيادية التى تتم فى إطار رسمى منظم.

إنها فى التحليل الأخيـر"علم" لكن علم ذو طبيعة خاصة حيث هى :

1– الإدارة – فن ومهارات عملية، غير أن هذا الأمر لا ينفى ضرورة قيامها على تطبيق المبادىء والأفكار والأطر التى تستخلص من المزاولة العملية والممارسة الفعلية.

ولعل تعريفنا للإدارة يؤكد على عدد من المعانى المهمة فى هذا السياق وهو "الإدارة هى العمل مع– ومن خلال آخرين بطريقة منظمة، فى منظمة ما عامة أو خاصة أو غيـر حكومية من أجل إنجاز تحقيق أهداف كل من المنظمة والعاملين فيها".

وقد تكون واحدة من أعظم فضائل الإدارة– كمجال دارسى أنها على استعداد لتقبل المعرفة حينما تأتى، ما دام هذه المعرفة تنصب عليها وتتعلـق بهـا، وفـى هـذا الصدد يقال أن المرء على استعداد لأن "يحفر من أجل العثور على الذهب أينما يجده" ولو كان هذا – فى حالتنا هذه– البحث فـى بطـون الكتـب القديمـة لـلإدارة والعلـوم الأخرى ذات الارتباط، وطالما كان" الذهب عـالى العيـار فـإن عمـر المـنجم لا يهم"إنـه حقل بينى يُفيد ويَفيد من الحقول الأخرى فى مجال العلوم الإجتماعية.

إن المنظمات – بغض النظر عن طبيعتها من حيث هى عامة أو خاصة أو غيـر حكومية، أو حجمها وأهدافها، لديها فى نقطة زمنية معينة ثلاث مكونـات رئيسـة هى الموارد البشرية والموارد المادية والتسهيلات وأخيرًا بيئـة العمـل، فضـلًا بطبيعـة الحال عن الإطار القانونى والتنظيمى المحدد لطبيعتهـا واختصاصـاتها وهياكلـها.... وما إلى ذلك.

وحينمـا نتحـدث عـن "التعـدد" لا بـد وأن يكـون واضـحًا أننـا نتحـدث عـن "مكونات" ذات طبيعة وخصائص مختلفة– وإن كان ذلـك لا ينفـى إمكانيـة التـداخل

والتشابك والاعتماد المتبادل- الأمر الذى يستدعى بالضرورة مراعاة عدد محدد من الاعتبارات الرئيسة أهمها:

1- أن كلا هذه التكوينات لا بد وأن يحتاج إلى طريقة فهم واستيعاب لطبيعتها وخصائصها يختلف عن تلك الطريقة وذلك الاستيعاب الذين يناسبان غيرها

2- الحاجة إلى طريقة معاملة وإدارة تختلف من مجال إلى آخر

3- أن تجميع المكونات الثلاث السابق ذكرها معا فى شكل معين أو آخر هو دور مهم (للقيادة)

من بين هذه المنظمات تتواجد المنظمات الحكومية الدولية أو الإدارة العامة الدولية والتى يمكن أن نطلق عليها كذلك"البيروقراطية الدولية" وهى فى أساسها وجوهرها مجموعة من الممارسات والإجراءات المتطابقة جزئيًا مع الإدارة العامة الوطنية مع تمتعها بخصائص وسمات تميزها ملحمها الواضح هو العلاقات عبر الثقافات، كما سبق وأشرنا فى مواطن عديدة.

وتميز مجال الإدارة العامة الدولية ينبع أصلاً من حقيقة كونه يستمد مادته وأساليبه من مجالات علمية متعددة أقربها الإدارة العامة الوطنية القانون الدولى التنظيم الدولى- الدبلوماسية المفاوضات الدولية والنظم السياسية المقارنة .

ويظل التساؤل مثارًا عما إذا كان ما يميز الإدارة العامة الدولية عن تلك الوطنية يظل فى محيط التباين والاختلاف البسيط المنطقى أم يصل إلى حد الاختلاف فى النوع والمضمون؟

والواقع أن هذا التساؤل هو المحك الحقيقى لفهم وإدراك طبيعة حقل الإدارة العامة الدولية والإحاطة بأبعاده.

والفهم الواسع للإدارة العامة الدولية يحتم أن نأخذ فى الاعتبار ما يواجهه ويعانيه العالم اليوم من تقلبات وصراعات خطيرة وصعاب معقدة وهو ما يمكن تجميعه فى ثلاثة أفكار رئيسية:

(1) أنه لا غنى عن المنظمات الدولية الحكومية وفى مقدمتها المنظمة العالمية الوحيدة التى نملكها كما نقول دائماً "الأمم المتحدة"

(2) أن نجاح هذه المنظمات فى أداءأعمالها وتنفيذ برامجها وتفعيل مواثيقها يعتمد على عدة عوامل:

- الظروف التى تشكل النظام العالمى القائم
- الممارسات والقرارات التنظيمية والإدارية التى تستمد من طبيعة المنظمة الدولية ومن ميثاقها
- أسلوب الإدارة وحالة القيادة فى المنظمة الدولية

(3) مجال الإدارة العامة الدولية هو المجال الوحيد القادر على دراسة وتحليل هذه العناصر وتكييفها وما يرتبط بها من ظواهر نظرًا لطبيعته الخاصة المميزة والتى تتيح له التواصل والتشابك والتواصل مع المجالات العلمية الأخرى، ومن ثم هو المجال القادر على تزويدنا بمنظور شامل متكامل لدراسة المنظمات الحكومية الدولية.

ورغم حقيقة أن البيروقراطية الدولية من حيث المبدأ تسير على نهج أو نموذج البيروقراطيات الوطنية،إلا أن هناك فروقًا جوهرية بين النمطين من البيروقراطية فالبيروقراطية الوطنية تخضع لتوجهات وتعبر عن مصالح موكل واحد، أما البيروقراطية الدولية فإن الوكيل فى إطارها، والذى على الجهاز الإدارى للمنظمة الدولية التعامل معه، هو عشرات الموكلين الذين هم الدول الأعضاء فى المنظمة، هذه الدول لها مصالح متعارضة وأهداف متباينة فى أغلب الأحوال، بل أن الضغوط الخارجية التى تمارسها الدول الأعضاء دفاعًا عن مصالحها، التى من بينها قضية التمثيل الجغرافى فى تلك المنظمات تعتبر بمثابة سمة إضافية لا تعانى من وطأتها البيروقراطيات الوطنية، أيضًا العنصر البشرى وطبيعة تكوينه فى كل من النمطين من البيروقراطية يمثل أحد ملامح التباين بينهما، فبينما البيروقراطية الوطنية تتسم فى أغلب الحالات بوحدة الإنتماء لدولة واحدة، فإن البيروقراطية الدولية تعانى من

ضغوط التنوع الثقافى والعرقى والإيديولوجى بين منتسبيها، وهو التنوع الذى تفرضه طبيعة المنظمة الدولية وضرورات التمثيل الجغرافى.

تجدر الإشارة أيضًا إلى أنه بينما البيروقراطية الوطنية ينحصر دورها فى تقديم الخدمات إلى الموكل- الذى هو الدولة، فإن البيروقراطية الدولية يقع عليها عبء إضافى يتمثل فى إقتناعها بأن عليها مسئولية خاصة تجاه الميثاق المنشىء لها من حيث الدفاع عن مبادىء هذا الميثاق سواء كانت المنظمة فى هيئة الأمم المتحدة ذاتها أو أى من الوكالات المتخصصة كالبنك الدولى أو صندوق النقد الدولى أو منظمة التجارة العالمية، البيروقراطية الدولية وفق هذا المعنى هى بمثابة القاطرة التى من المفترض أنها تنهض بعبء قيادة التعاون الدولى والإدارة الكونية، الأمر الذى أدى إلى نموها المطرد على مدى العقود الماضية سواء من حيث العدد أو من حيث الحجم، وهو النمو الذى يحدث رغم تزايد حدة النقد الموجه لهذه البيروقراطية متهمًا إياها بنقص الكفاءة وسوء الإدارة، وضعف خضوعها لمقتضيات المساءلة.

..فى تكوين هذه البيروقراطية الدولية، وفى أى منظمة حكومية دولية تجسدها، يحتل الموظف الدولى مركزًا مرموقًا، ويمارس دورًا مهمًا فى سبيل تمكين هذه المنظمة من مباشرة اختصاصاتها وتنفيذ وظائفها ، وتبين الممارسة العملية- وهى العنصر الأساسى فى مجال الإدارة العامة دولية كانت أم وطنية- أن نجاح المنظمة الدولية فى تحقيق أهدافها وإدراك غايتها إنما يستند فى المقام الأول إلى مدى كفاءة وفعالية الجهاز الإدارى الذى يتكون من الموظفين الدوليين الذين يعملون بها.

ويصبح مهمًا وضروريًا الوقوف على النظام القانونى والإدارى لهؤلاء الموظفين بكل ما يتضمنانه من قواعد ومبادىء وأحكام تنظم أوضاعهم وتضبط علاقاتهم بالمنظمة الدولية، وتعين واجباتهم وحقوقهم وتبين المزايا والحصانات التى يجب أن يتمتعوا بها لتحقيق الاستقرار الوظيفى.

ويأتى على رأس هؤلاء الموظفين الدولين فى أية منظمة دولية (الأمين العام) أو أية تسمية أخرى مرادفة، ممثلًا لعنصر القيادة الإدارية فى هذه المنظمة ونفصل هنا- مدركين أن المقام هنا هو الخاتمة- فيما يتعلق بالأمين العام لعصبة الأمم ثم

الأمم المتحدة لعرض مزيد من المعلومات وإلقاء ضوء أكثر على قيادة الخدمة المدنية الدولية والتساؤلات بشأنها والنظر إليها، وهذه نراها مسألة مهمة.

كان لبعض من أكثر المنظمين للعصبة نشاطاً يتصور من يشغل منصب رئاسة الأمانة العامة أن يكون شخصًا ذا أهمية سياسية كبيرة، ويعنى ذلك بوضوح الإشتراك فى عملية صنع السياسة والإسهام فى سياسات موضوعية جوهرية وعلى درجة من الهيبة المستقلة الكافلة لتأهيله بالتعامل مع الحكومات بأسلوب مقنع. وطبقاً لذلك كان أول مرشح وقع عليه الإختيار هو"اليوثيروس فنيزيلوس" الشخصية اليونانية البارزة لكى يتقلد منصب ما عرف باسم "مستشار العصبة" ولكنه بعد أن فكر فى الأمر، رفض العرض.

وكان هناك مرشح آخر هو سير "موريس هانكى" الذى كان موظفًا بريطانيًا وكانت لديه خبرة واسعة إكتسبها خلال الحرب فى إدارة التعاون الفنى التى كانت تشمل حلفاء كثيرين، كان "هانكى" يتعامل مع الهيئات الحكومية المختصة بصنع القرارات، وهذه الهيئات كانت مشكلة من موظفين محليين منتدبين، وتحول منصب مستشار العصبة إلى منصب الأمين العام، ومع توقع تمتعه بمشاركة كبيرة فى صنع السياسة، رفض"هانكى" المنصب أيضًا، وقبل موظف حكومى بريطانى آخر وهو "سير إريك دروموند " عرضًا ليصبح أول أمين عام للعصبة، وكان على دراية بالعالم الدبلوماسى والمشروعات المتعلقة بالعصبة التى عمل فى إعدادها بكل جهد وقوة فى مؤتمر الصلح فى باريس.

وقد اشترط "دروموند" أن تكون الأمانة التى سيرأسها بمثابة خدمة مدنية لا هيئة من ممثلين حكوميين، وأصر أيضًا على أن تكون هيئة مدنية بغض النظر عن التغيرات فى الحكومات الأعضاء أو فى سياسات العصبة وكان هذا كله بمثابة صدى قوى للخدمة المدنية البريطانية بتقليدها وهو الاستقلال عن أى حزب بعينه، أى الخدمة لأى حكومة مهما كانت قاعدتها الحزبية، وسرعان ما نقل دروموند تقليدًا بريطانيًا إلى مكتبه فى المقر الدائم للعصبة فى جنيف، حيث تجنب الظهور ونأى بجانبه عن أى علامة تشير إلى ظهوره فى العلن بمظهر قيادى، ولكنه كان مهمكاً

بعيدًا عن الأنظار فى إجراء مشاورات وعرض الاقتراحات، والمشاركة فى المشاورات الدبلوماسية المختلفة التى تستهدف دعم سياسة العصبة.

..وقد استمر الحديث عن صلاحيات ومركز الأمين العام حتى قيام الأمم المتحدة، والتساؤلات بشأن تكيف وظيفته مازالت قائمة،فهل ينبغى أن يكون الأمين العام زعيمًا يعمل علنًا أمام الملأ أم هل يتخذ موقفًا عامًافيه إنكار للذات ويواصل ممارسة أنشطته المؤثرة فى السياسة وراء الستار؟ هل ينبغى أن يحاول أن يعمل حسب خطوط فنية؟ أو هل يجب عليه أن يحاول ممارسة نفوذ واسع على النظام الدولى؟ هل يقوم تنظيم الأمانة على أساس خدمة مدنية مستقلة، وتكون مسئولة عن عملها أمام قادة سياسين يكون هم أنفسهم مسئولين عن السياسات التى يقترحونها؟أو ينبغى أن تتكون من ممثلين خبراء عن الحكومات؟

وما أن حل عام 1942م حتى أصبح واضحًا نتيجة لزعامة الولايات المتحدة أنه سيتم إنشاء منظمة دولية جديدة، وبعد هزيمة المانيا واليابان، حدث ذلك فعلًا وأصبح النرويجى"تريجفى لى" أول أمين عام للأمم المتحدة حين تولى المنصب فى أوائل 1946م واستمر فى منصبه حتى عام 1952م وخلفه فى ذلك المنصب الإدارى الرفيع "داج همرشولد" من السويد والذى استمر فى منصبه حتى وفاته عام 1961م، وتلاه "يوثانت" من ميانمار حتى عام 1967م، ثم تقلد " كورت فالدهايم" وزير الخارجية النمساوية سابقًا المنصب فى بداية 1972م وتوالى بعد ذلك تعيين أمناء الأمم المتحدة حتى وصلنا اليوم(2021م)إلى البرتغالى "أنطونيو جوتيريش" والذى يمثل الأمين العام للأم المتحدة رقم (9).

وجدير بالذكر هنا أن تعيين الأمين العام من دولة صغيرة لا يدل على أن الدول الكبرى قد تخلت عن عمد عن نفوذها، فأولًا نجد أن جانبًا من وضع الأمين العام ونفوذه وهيبته مستمد من إنتخابه على أساس موافقة إيجابية من جانب الدول الكبرى والنتيجة الطبيعية لذلك أن الأمين إذا فقد تأييد الدول الكبرى فإن مركزه يصبح ضعيفًا وإلى جانب ذلك تساهم الدول الكبرى بنصيب كبير فى ميزانية الأمم

المتحدة ولديها الموارد والطاقة لمراقبة عمليات الأمين العام وسياساته عن كثب، وهذه الدول، من دون جميع الدول الأعضاء فى الأمم المتحدة، هى التى لديها أكثر الوسائل فعالية لممارسة الضغوط على الأمين العام.

وهكذا فإن المركز الرسمى القانونى للأمين العام للأمم المتحدة يقوم على أساس تجربة العصبة، أى أن السلطات السياسية للمنصب الجديد قد وسعت على أساس تجربة سابقة، على أن المركز السياسى ما زالت تكتنفه الملابسات وجميع القيود التى كانت سائدة قبل ذلك وأن الأسئلة التى أثيرت حتى عام 1945م مازال بعضها قائمًا.

... وهكذا أصبح الأمين العام للأمم المتحدة يتحرك فى ثلاثة طرق رئيسة ممثّلا فى السياسة العالمية، فهو يعمل كمدير لشئون السلم والأمن بأن يعطى تحذيرات مبكرة عن الأخطار، وتنفيذ برامج من وضع هيئات أخرى وإتخاذ مبادرة للعمل بمحض إرادته وتشجيع هيئات أخرى على العمل، وهو يرأس شبكة واسعة من المؤسسات وبرامج العمل فى الحقول الإقتصادية والإجتماعية وأخيرا يوجه ويدير أمانة يزيد عدد موظفيها عن خمسة آلاف موظف ويبسط نفوذه عن طريقها على الأمانات الدولية الأخرى التى يقدر عدد موظفيها بأكثر من خمسة أضعاف عدد موظفى الأمم المتحدة، إن هذه الاتجاهات الرئيسة الثلاثة للعمل التى فصلت عن بعضها البعض هنا لأغراض تحليلية، تتداخل فى بعضها البعض، وينافس بعضها بعضًا فى أيه لحظة، وبالإضافة إلى ذلك فهى تشمل أفرادًا ومنظمات مكونة من نفس هؤلاء الأفراد، كما تشمل مصالح متصارعة للأفراد والمنظمات وهؤلاء الأفراد والمنظمات يرتبطون بنظائرهم من الممثلين الذين يركزون اهتمامهم على السياسات المحلية.

وأخيرًا

أرجو أن يكون التوفيق قد حالفنى فى بناء هذا الإطار النظرى لمجال الإدارة العامة الدولية ويظل الأمر ضروريًا، لاستكمال المعرفة والفهم والاستعاب لهذا المجال، الانطلاق إلى رحاب الممارسة الفعلية باستقراء التطبيقات المختلفة، ولو

لبعض مما أثاره الإطار النظرى على المستويين العالمى ممثلًا فى "منظمة الأمم المتحدة" والإقليمى متجسدًا فى "جامعة الدول العربية" وغيرهما مثل المنظمات والوكالات المتخصصة ومؤسسات(بريتون وودز) البنك الدولى وصندوق النقد الدولى .

والحمد لله من قبل ومن بعد

قائمة المصادر والقراءات

(الإطار النظرى – التطبيقات العملية)

أولًا: الوثائق

1. ميثاق الأمم المتحدة والنظام الأساسى لمحكمة العدل الدولية نيويورك: مكتب الإعلام العام بالأمم المتحدة. القاهرة.
2. حقائق أساسية عن الأمم المتحدة، نيويورك: الأمم المتحدة إدارة الإعلام العام.
3. ميثاق جامعة الدول العربية– النظام الداخلى – أمانة شئون مجلس الجامعة.
4. جامعة الدول العربية–كتيب تعريفى، القاهرة: جامعة الدول العربية– الأمانة العامة، 2019م.
5. الإدارة العامة والتنمية، وثائق الدورة الخمسين المستأنفة للجمعية العامة للأمم المتحدة نيوييورك: 15-19أبريل 1996م المنظمة العربية للتنمية الإدارية الأمم المتحدة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ط أولى 1997م.

ثانيًا: الكتب

1. د. أحمد فارس عبد المنعم، جامعة الدول العربية 1945-1985م دراسة تاريخية سياسية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية– سلسلة الثقافة القومية آيار/مايو 1986م.
2. باربرا ننبرج(إعداد) إصلاح إدارة الخدمة المدنية بالدول النامية دروس مستفادة من تجارب الدول المتقدمة، من سلسلة أوراق عمل أبحاث السياسة البنك الدولى،1992م، تراجم مختارة(330)، ترجمة فيصل عادل زوانى ومراجعة د. حسن محمد القزاز، عمان: المنظمة العربية للتنمية الإدارية،1994م.
3. جاك ج. بولاك، البنك الدولى وصندوق النقد الدولى، ترجمة أحمد منيبمراجعة فايزة حكيم، القاهرة الدار الدولية للاستثمارات الثقافية ش.م.م،2001م.
4. د. جمال طه ندا، مسئولية المنظمة الدولية فى مجال الوظيفة الدولية القاهرة: الهيئة المصرية العامة للكتاب 1986م.

10. ــــــــــ، الخدمة المدنية فى الأمم المتحدة وضرورة التطوير مجلة السياسة الدولية العدد 117 يوليه 1994م.

11. ــــــــــ، دور الأمم المتحدة فى المجال الاجتماعى، فى د. علا أبو زيد(محرر)، القمة الاجتماعية الأبعاد الدولية والإقليمية والمحلية القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، قضايا التنمية(1) 1996م.

12. ــــــــــ، الأمم المتحدة وقضايا الجنوب، القاهرة: مركز دراسات وبحوث الدول النامية، قضايا التنمية(2)، 1996م.

13. د. مجدى حماد، جامعة الدول العربية- مدخل إلى المستقبل الكويت: عالم المعرفة، العدد299 ديسمبر2003-يناير2004م.

رابعًا: الرسائل والأطروحات العلمية

1. رحيم عويد نغيمش، التنظيم الإدارى لجامعة الدول العربية، رسالة ماجستير فى العلوم السياسية، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية 1980م

2. دعاء رضا رياض محمد، مفهوما الكفاءة والفعالية وطرق قياسهما فى المنظمات العامة- دراسة فى تطور الفكر الإدارى، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، أطروحة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة فى الإدارة العامة، 2015م.

3. ماجدة أحمد محمود، المنظمات غير الحكومية الدولية: دراسة نظرية أطروحة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة فى الإدارة العامة جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم الساسية، 2007م.

4. محمد بن سعد التميمى، نظم الاختيار والتعيين فى جامعة الدول العربية: دراسة تقييمية، رسالة مقدمة للحصول على درجة الماجستير فى الإدارة العامة جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية قسم الإدارة العامة 2010م.

5. محمد عبد الرحمن عبد الفتاح، دراسة ميدانية لتقييم سياسات الاختيار لوظائف الإدرة العليا بجامعة الدول العربية والمنظمات العربية المتخصصة بجمهورية مصر العربية، رسالة ماجستير، جامعة الزقازيق كلية التجارة 1979م.

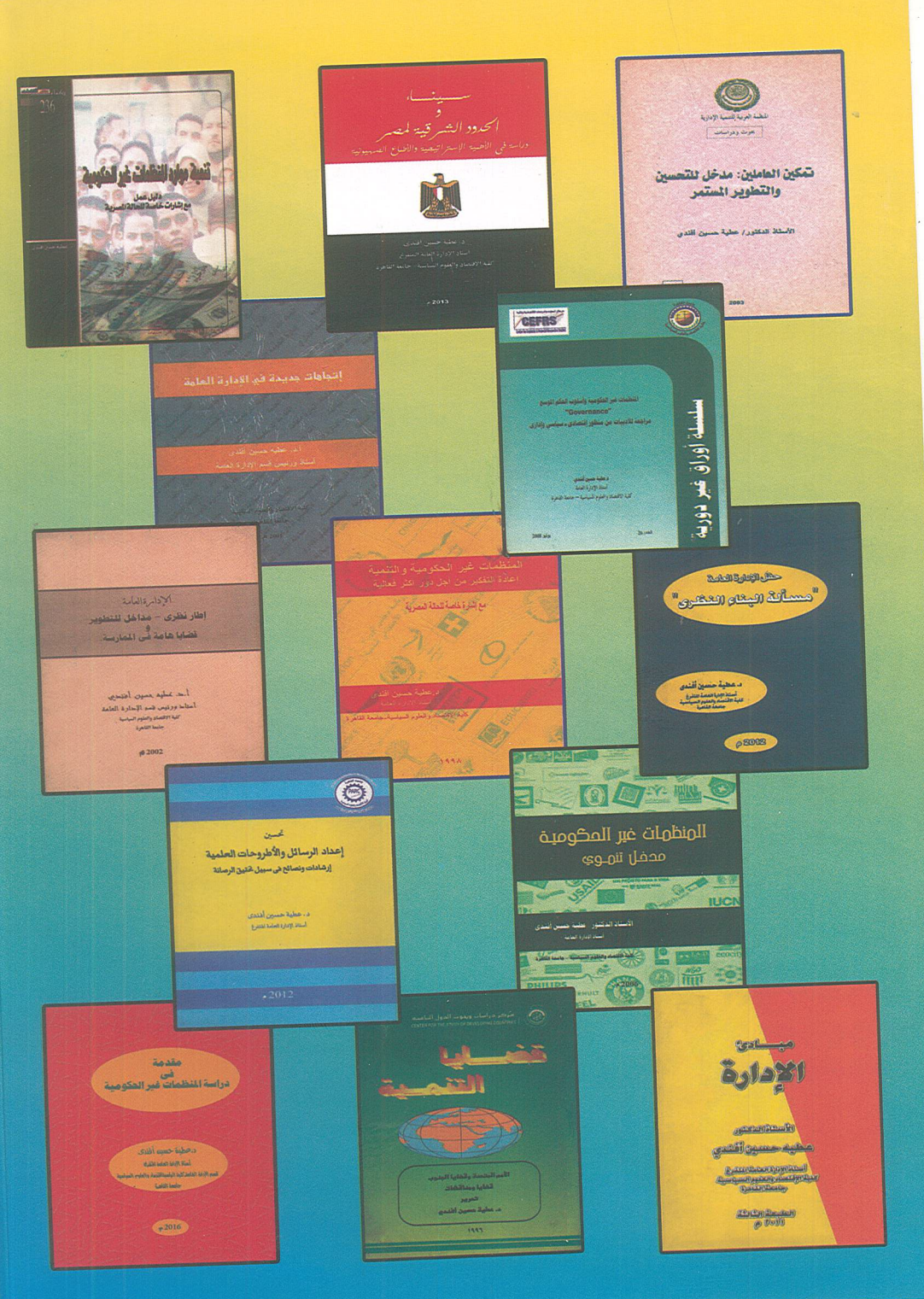
6. محمد سمير عباس، تأثير البيروقراطية الدولية على أداء المؤسسات العاملة فى مجال المعونات الدولية مع دراسة حالة البنك الدولى، أطروحة مقدمة للحصول على درجة دكتوراه الفلسفة فى الإدارة العامة جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الإدارة العامة، 2009م.

7. محمد عبد الوهاب الساكت، الأمين العام لجامعة الدول العربية اختصاصاته السياسية والإدارية ودوره فى قوات الطوارىء العربية، رسالة ماجستير فى العلوم السياسية، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية 1970م.

8. نايف بن مذكر العصاى العتيبى، تطوير الأمانة العامة لجامعة الدول العربية: مدخل إدارة التغيير مع دراسة ميدانية، رسالة مقدمة للحصول على درجة الماجستير فى الإدارة العامة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2006م.

9. نهال فؤاد فهمى، مشكلات الإدارة العامة الدولية، دراسة تطبيقية على الأمانة العامة للأمم المتحدة أطروحة مقدمة للحصول على دكتوراه الفلسفة فى الإدارة العامة، جامعة القاهرة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، 2000م.

*تتوافر مراجع عديدة باللغتين العربية والإنجليزية فى مجال الإدارة العامة الدولية نظريًا وتطبيقيًا يستطيع الدارس الإفادة منها علاوة على هذه القائمة بطبيعة الحال.


تنمية موارد المنظمات غير الحكومية
دليل عمل
مع إشارات خاصة للحالة المصرية
سيناء
و
الحدود الشرقية لمصر
دراسة في الأهمية الاستراتيجية والأطماع الصهيونية
د. عطية حسين أفندي
2013 م
المنظمة العربية للتنمية الإدارية
بحوث ودراسات
تمكين العاملين: مدخل للتحسين والتطوير المستمر
الأستاذ الدكتور/ عطية حسين أفندي
2003
إتجاهات جديدة في الإدارة العامة
أ.د. عطية حسين أفندي
أستاذ ورئيس قسم الإدارة العامة
سلسلة أوراق غير دورية
المنظمات غير الحكومية وأسلوب تحكم الربح
"Governance"
مراجعة للأدبيات من منظور إقتصادي، سياسي وإداري
د. عطية حسين أفندي
أستاذ الإدارة العامة
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة
مصر ط1
يناير 2008
الإدارة العامة
إطار نظري - مداخل للتطوير
و
قضايا هامة في الممارسة
أ.د. عطية حسين أفندي
أستاذ ورئيس قسم الإدارة العامة
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة
2002 م
المنظمات غير الحكومية والتنمية
إعادة التفكير من أجل دور أكثر فعالية
مع إشارة خاصة لتجربة مصرية
د. عطية حسين أفندي
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة
1998
حقل الإدارة العامة
"مسألة البناء الفكري"
د. عطية حسين أفندي
أستاذ الإدارة العامة المتفرغ
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة
2012 م
تحسين
إعداد الرسائل والأطروحات العلمية
إرشادات ونصائح في سبيل تحقيق الرسالة
د. عطية حسين أفندي
أستاذ الإدارة العامة المتفرغ
2012 م
المنظمات غير الحكومية
مدخل تنموي
الأستاذ الدكتور عطية حسين أفندي
أستاذ الإدارة العامة
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية - جامعة القاهرة
USAID
IUCN
PHILIPS
مقدمة
في
دراسة المنظمات غير الحكومية
د. عطية حسين أفندي
أستاذ الإدارة العامة المتفرغ
قسم الإدارة العامة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة
2016 م
قضايا التنمية
الأمم المتحدة والعالم العربي
قضايا ومناقشات
تحرير
د. عطية حسين أفندي
1996
مبادئ
الإدارة
الأستاذ الدكتور
عطية حسين أفندي
أستاذ الإدارة العامة المتفرغ
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة القاهرة
الطبعة رقم (10)
2011 م