

دور تحالفات القوة المتوسطة-المنظمات غير الحكومية في السياسة العالمية:

دراسة حالة حظر الذخائر العنقودية.

ترجمة: أ. صفية إدري

باحثة بقسم العلوم السياسية، جامعة باتنة.

المقالة الأصلية بالإنجليزية:

The Role of Middle Power-NGO Coalitions in Global Policy: The Case of the Cluster Munitions Ban

ملخص المقال:

تزايد وبشكل كبير ارتباط قوى الدول الغنية متوسطة الحجم -القوى المتوسطة- (middle powers) وشبكات المجتمع المدني العالمي، في التأثير على جدول أعمال السياسة العالمية في قضايا القانون الدولي العادلة، الإنسانية والتنمية.

وفي هذا الإطار تستخدم تحالفات القوة المتوسطة - المنظمات غير الحكومية المزايا النسبية لكل من الدولة والفواعل غير الدولاتية (nonstate actors) في سياق شراكات تعاونية، ففي حين تمثل الدول مصالح التحالفات في المفاوضات والمؤتمرات الدولية، توفير التمويل من الجهات المانحة، إلى جانب تقديم الدعم الدبلوماسي، تقوم المنظمات غير الحكومية بجمع المعلومات في أرض الواقع، منح الخبرة أوالمعرفة التقنية، الحكومات اللوية (lobby governments)، تعبئة الرأي العام وتوفير الدعاية الإعلامية.

وقد استخدم هذا المقال دراسة حالة الحملة الرامية إلى حظر الذخائر العنقودية، والتي توجت باتفاقية حول الذخائر العنقودية سنة 2008، لمحاولة اختبار تنظيم، جهود وتأثير تحالفات القوة المتوسطة والمنظمات غير الحكومية.

الآثار (الانعكاسات) السياسية:

- في عالم تسوده العولمة والخصخصة، تتطلب صناعة السياسة العالمية إيجاد "دبلوماسية شبكية (network diplomacy)، التفاوض بشأن سلسلة واسعة من العلاقات مع الدولة، المنظمات غير الحكومية والفواعل التجارية؛
- في هذا السياق، أصبح للتحالفات التي تربط بين الدول متوسطة القوة والمنظمات الدولية غير الحكومية تأثير متعاظم في خلق وإرساء القانون الدولي والمعايير الإنسانية؛
- تكون هذه الائتلافات أكثر فعالية، عندما تكون لديها القدرة على خلق روابط قوية، وشراقات بين هذه الدول وفواعل المجتمع المدني، على جميع المستويات (المسؤولين، البرلمانيين والسياسيين.. الخ) بالتركيز أو استنادا على مزاياهم النسبية؛
- بما أن هذه التحالفات تفتقر لقوة إكراه قسرية كافية - اقتصادية وعسكرية - فمن المرجح أن تنجح في أهدافها في السياسة العالمية، عندما تعيد تأطير وصياغة النقاش، جمع ونشر معطيات وبيانات ذات مصداقية، نقل عبء الإثبات واستخدام كل من الكواليس ووسائل إقناع الجماهير؛
- تساهم المنظمات غير الحكومية في معظم التحالفات، عندما تكون قادرة على تقديم جبهة موحدة عبر مجموعة كبيرة من فواعل المجتمع المدني، عندما يقودها ويسيرها المتضررون مباشرة بسبب مشكلة يسعون لمعالجتها، وعندما تُبقي هذه المنظمات وتحافظ على جزء من استقلاليتها من طرف حكوماتها والجهات المانحة الأخرى.

فبسبب التهميش خاصة من طرف سياسات التكتلات المحبطة، محدودية الموارد أو الوصول إليها، كان لكل من القوى المتوسطة والمنظمات غير الحكومية تأثير محدود خلال الحرب الباردة، فالقضايا المفتاحية والتي كانت تثير قلقا دوليا مثل السلم، الأمن ونزع التسليح، كانت تخضع لرقابة صارمة من طرف القوى العظمى (superpowers)، والتي كانت تجبر الدول الأصغر منها على البقاء تحت حمايتها الخاصة.

ومع ذلك، فانه وفي العقدين الأخيرين أصبح لكل من الدول متوسطة الحجم والمجتمع المدني العالمي صدى متزايد ودور مؤثر في تشكيل وصياغة السياسة العامة العالمية حول الألغام الأرضية، العدالة الجنائية الدولية تجنيد الأطفال، حقوق الإعاقة والصراع على الماس.

منح الاهتمام للقوى المتوسطة في فضاء دولي مستقر وقابل للتنبؤ، خفض تحارب القوى العظمى بواسطة المعايير الدولية، القوانين والمؤسسات، فمن غير المفاجئ أن تجد - الدول

المتوسطة- سبب مشترك وشراكة منتجة مع المنظمات الدولية غير الحكومية، والتي تهتم بنفس الأشياء، فهذا المقال يختبر الدور المتعاظم لشبكات القوى المتوسطة والمنظمات غير الحكومية في التأثير، تشكيل وصياغة أجندة السياسة العالمية، بالتركيز على اتفاقية "أوسلو" (the Oslo Convention) الموقعة من طرف 100 دولة في ديسمبر 2008، والتي تحظر إنتاج، نقل، تخزين واستخدام القنابل العنقودية (الأسلحة التي لها كوارث إنسانية وخيمة على المدنيين في مناطق الحرب)، وقد صيغت وطلورت هذه المعاهدة عبر ومن خلال التعاون المغلق بين مجموعة مهمة من الدول متوسطة القوة برئاسة النرويج، وبدعم من النمسا، كندا، إيرلندا، المكسيك ونيوزلاند وشبكة من المنظمات غير الحكومية تدعى "تحالف مكافحة الذخائر العنقودية" (the Cluster Munition Coalition).

ومع ذلك، وحتى الآن لم تتمكن هذه الأخيرة من إقناع القوى العظمى في العالم - روسيا والصين والولايات المتحدة- على الانضمام، كما كان الحال مع حظر الألغام الأرضية عام 1997.

وفي هذا، يتوقع بعض المعلقين أن تكثيف حصر هذه الأسلحة، قد يؤدي إلى حظر نقلها، وحظر جذري في إنتاجها واستخدامها مستقبلا.

إذن يحاول هذا المقال توجيه وترسيخ الوعي بأهمية المشاركة في الحملات ضد الذخائر العنقودية، البحوث الجارية في مجال الإجراءات المتعلقة بالألغام (البحوث التي تعمل على تخفيف وتحييد آثار المتفجرات ومخلفات الحرب)، فيبدأ هذا المقال من خلال مراجعة أدبيات وتاريخ تحالفات السلطة المتوسطة والمنظمات غير الحكومية، وفي نفس الوقت استكشاف أهم النجاحات وأوجه القصور، إضافة إلى توضيح مفهوم الذخائر العنقودية وملاحم تطور حملة فرض الحظر على هذه الأخيرة، ثم دراسة دور كل من القوى المتوسطة والمنظمات غير الحكومية في الحملة ضد القنابل العنقودية مع التركيز بصفة خاصة على النرويج، والائتلاف أوالتحالف العالمي ضد القنابل العنقودية، ويختتم هذا المقال ببعض الأفكار حول الكيفية التي يفسر بها حظر القنابل دور وطبيعة تحالفات السلطة المتوسطة - المنظمات غير الحكومية في صنع السياسة العالمية، وآثار الجهود المبذولة لتشكيل السياسات والممارسات على الأمن الإنساني والعنف المسلح، بما في ذلك بروز قضية الأسلحة المتفجرة والجهود الجارية للتفاوض على معاهدة تجارة الأسلحة، التي من شأنها وقف تدفق الأسلحة العالمية، التي تاجج الصراعات المسلحة وانتهاكات حقوق الإنسان.

1/ تحالفات القوى المتوسطة - المنظمات غير الحكومية :

* صعود القوى المتوسطة :

اعتمادا على الأدبيات الموجودة يمكن تعريف القوى المتوسطة كـ " دول صغيرة إلى متوسطة الحجم، غنية نسبيا مع عدم امتلاكها للأسلحة النووية، ولقعد دائم في مجلس الأمن "، وتشمل الأمثلة البلدان الاسكندنافية، النمسا، استراليا، بلجيكا، كندا، التشيلي، المكسيك، هولندا، نيوزيلندا، جنوب إفريقيا.

تقليديا أهملت دراسة العلاقات الدولية دور القوى المتوسطة في السياسات العالمية، موجهة تركيزها على مكائد ومصالح القوى العظمى (Goldstein2004)، وقد تفاقم هذا الوضع خلال الحرب الباردة، عندما اضطرت القوى المتوسطة إلى الوقوف في خط القوى العظمى الحامية لها، ولهذا لم تعتبر ذات صلة كبيرة بتشكيل السياسة العالمية، وبما أنها كانت تمتلك القليل من أدوات سلطة الإكراه أو السلطة القسرية فإنها تقليديا ولتبرز نفسها على الساحة الدولية، اعتمدت على القوة الناعمة : قوة الإقناع والجذب بدلا من الإكراه والقوة، أكثر من ذلك كانت لهذه القوى مصلحة كبيرة في تطوير القانون الدولي والمؤسسات لإدراك التعادل مع القوى العظمى المتحاربة نحو قيم مستقرة.

ونتيجة لذلك وجد الباحثون المهتمون بالقوى المتوسطة، بأن هذه الأخيرة وفي كثير من الأحيان تلعب دور في ابتكار المعايير، توفير وساطة الطرف الثالث، دعم التعددية ونصرة المساعدات الخارجية السخية.

فقد منحت نهاية الحرب الباردة القوى المتوسطة مجال أكبر للعمل في الساحة الدولية بطريقة لا تسمح بانقيادها للقوى العظمى، فقد أصبحت أكثر نشاطا وصحبا في تنمية السياسة العالمية.

* صعود المنظمات غير الحكومية:

لقد وجدت القوى المتوسطة حلفاء مهمين، في ظل تزايد سلطة وصوت المجتمع المدني العالمي، والتي عرفت من قبل (Mary Kaldor) باسم " الشبكات الأفقية العالمية العابرة للحدود " ('horizontal transnational global networks')، تطالب هذه الأخيرة بحكم عالمي للقانون، عدالة وتمكين عالميين.

وتشمل مثل هذه المجموعات منظمات دولية غير حكومية كبرى، منظمات مجتمعية وشعبية، الحركات الاجتماعية العالمية وتحالفات قائمة على قضية عالمية، وعلى الرغم من وجود مثل هذه المجموعات ولسنوات عديدة، متضائلة القوة، إلا أن نهاية الحرب الباردة مكنت لهذه الأخيرة وبشكل كبير.

ويرجع هذا جزئيا إلى المخاوف من وعبر الرهان السياسي حول دور الدولة، حيث كان نشطاء حقوق الإنسان والسلام قلقين من تجاوزات السلطة من قبل الدولة في القرن العشرين، ولذلك تطلعون لما يعرف بالقطاع الثالث ('third sector')، لموازنة سلطة الحكومات، باستخدام المنظمات غير الحكومية وشبكات المجتمع المدني، فقد سعوا إلى تقييد الدولة من خلال فضح انتهاكاتهما، تعبئة المواطنين وصياغة جدول الأعمال في المؤتمرات الدولية، وفي الوقت نفسه، أظهر حماس النيوليبرالية المتزايد للخصخصة أن أهم الخدمات العامة بما فيها المساعدات الخارجية وجهت إلى المنظمات غير الحكومية التي تعتبر أقل بيروقراطية، وأكثر قربا من المجتمعات المستفيدة، إذ مع نهاية التسعينات وزعت المنظمات غير الحكومية المساعدات الإنسانية والتنمية أكثر من الأمم المتحدة.

جعلت الأهمية المتزايدة للمنظمات غير الحكومية من الصعب تجاهلها، عندما تجتمع الدول لتطوير السياسة العالمية، بحيث تمتلك بعض من المنظمات غير الحكومية القدرة على بعث التعبئة السياسية بين المواطنين إخراج قادة الحكومة في الصحافة (مما قد يؤثر على فرص وحظوظ انتخابهم)، وغالبا ما تكون لها الخبرة الكبيرة في قضايا مركزية والتي قد تفتقدها الدولة فعلا.

لذلك فقد أصبح من الشائع أن تجد منظمات غير حكومية ناشئة صوت (على الرغم من عدم التصويت) في المؤتمرات الدولية، وفي القضايا الأمنية الإنسانية والتنمية، كثيرا ما يطلب قادة المنظمات غير الحكومية لتقديم شهادتهم في الجلسات البرلمانية كما تتم مشاورتهم من طرف صناع السياسة الذين غالبا ما يعتمدون على البحث والخبرة الموجودة في هذه المنظمات.

تستطيع المنظمات غير الحكومية وبنحوفعال، خلق فضاء أو مساحة للحكومات لتختلف مع بعضها البعض وبالنسبة للدبلوماسيين لتحمل المخاطر خارج الالتزامات الرسمية الممنوحة لهم من عواصمهم.

إذ يمكن للمنظمات غير الحكومية والمجموعات الاستيمية أوجاعات التفكير (think tanks) أن تلعب دورا محوريا في صياغة موضوعات السياسة بما في ذلك المعاهدات الدولية، وفي

بعض الحالات يمكن أن تكون المنظمات غير الحكومية أكثر مرونة وقدرة في تركيز الاهتمام على قضايا محددة، ففي حالة حظر الذخائر العنقودية نجد أن حملة بقضية واحدة وبامتداد عالمي حشدت موارد سياسية أكثر بكثير من أي حكومة منفردة.

*التحالف:

ولأنها غالبا ما تتقاسم أهدافا مشتركة في الساحة الدولية - تطوير القانون الدولي، تعزيز العدالة العالمية، احترام حقوق الإنسان وحماية البيئة، توسيع الوصول إلى التنمية- فليس من المستغرب أن القوى المتوسطة والمنظمات غير الحكومية قد شكلت شراكات ذات تأثير كبير (high-impact partnerships) في أعقاب نهاية الحرب الباردة، شكلت مركبات تضم حكومات متوسطة القوة، وكالات الأمم المتحدة وشبكات المجتمع المدني، مما دفع بهم لتقاسم معايير ذات توجه نحو السياسات العالمية.

إن العمل في إطار شراكة يسمح بتعبئة على عدة مستويات مختلفة، إذ يمكن لأطرافها أن يعملوا فيها سواء من خلال القنوات الدبلوماسية التقليدية للدولة المركزية، وكذلك من خلال " المسار الثاني " باستخدام المنظمات غير الحكومية لبناء الروابط مع المواطنين والمجتمع، فقد هدفوا إلى تقييد تصرفات القوى العظمى من خلال بناء معايير دولية تحظى بتأييد واسع، وكذلك من خلال جذب مباشر لمواطنيهم من خلال الحملات الإعلامية والتعبئة السياسية.

وعلى الرغم من ارتباط الشراكة بين القوى المتوسطة والمنظمات غير الحكومية باتجاهات التخصص والاستعانة بمصادر خارجية، فإن ذلك هو في الوقت نفسه زيادة في قوة القوى المتوسطة المفتقرة لإمكانيات إقامة قوة من خلال الوسائل التقليدية العسكرية والدبلوماسية، إذ أن الامتداد العالمي للمنظمات الدولية غير الحكومية يمكن القوى المتوسطة من التأثير على الأفراد، الدول، الأقاليم والمؤسسات بغض النظر عن مستويات ثرائهم.

في الوقت نفسه، تستفيد المنظمات غير الحكومية على حد سواء من التبرع السخي للمعونات والمساعدات المقدمة من طرف القوى المتوسطة، ومن وجود مساعدات الدولة ذات "التفكير الخيري" (like-minded state) في المحافل الدولية.

إذن هذا النمط من السياسة، هومتجذر في عملية التفاوض على المعايير، عن طريق شبكات من الدولة والفواعل غير الدولاتية، بدلا من المنافسة والتواطؤ بين الدول حول إستراتيجية المصالح الضيقة.

في هذا السياق، كانت أبرز وأهم تظاهرة من خلال "عملية أومسار أوتاوا"، الذي أدى إلى التوقيع على "معاهدة حظر الألغام" عام 1997، والتي وصفت وبأشكال مختلفة بأنها "نموذج جديد للدبلوماسية" أو "النموذج النرويجي" (the 'Norwegian model').

أمثلة على بعض النجاحات في السياسة العالمية:

لقد كان لتحالفات القوة المتوسطة- المنظمات غير الحكومية العديد من النجاحات في مجال السياسة العالمية في العقدين الماضيين (والتي تترجم كتحقيق لأهدافها السياسية في الساحة الدولية، والأهم من ذلك أنها تجسد فوائد ملموسة في حياة الإنسان وسبل العيش)، ولعل المثال الأكثر شيوعاً في هذا السياق هي معاهدة أوتاوا، التي تحظر الألغام الأرضية المضادة للأفراد، والتي وقعت في 1997، كاستجابة لأزمة التلوث الناجمة عن الألغام، وفي الثمانينات والتسعينات في أعقاب ما يعرف "بالحروب الجديدة"، شكلت مجموعة صغيرة من المنظمات غير الحكومية حملة دولية لحظر الألغام الأرضية في عام 1993، جنباً إلى جنب مع اللجنة الدولية للصليب الأحمر (ICRC)، والتي قادت حملة توعية عامة عالمية منسقة ضد التضليل والمعلومات الخاطئة من طرف الحكومات، مع الحرص على البحث الميداني وجذب وسائل الإعلام.

مع أن الحملة كافحت للوصول إلى هدفها المتمثل في فرض حظر شامل، إلا أنها أحبطت من طرف القوى العظمى المهيمنة على مسار أوعملية مراقبة الأسلحة، ممثلة من خلال اتفاقية الأسلحة التقليدية، والتي يتم اتخاذ القرارات فيها بالإجماع، الذي عادة ما يوصف بالقاسم المشترك الأصغر.

بعد أن كانت المنظمات غير الحكومية غير قادرة على فرض سيطرة مباشرة على عملية التفاوض وخلق المعاهدات الدولية والمؤسسات، كانت هذه الحملة قادرة على تجاوز هذه العقبة، خاصة عندما تم تأييد الهدف من قبل كندا وعدد من القوى المتوسطة الأخرى، بما فيها جنوب إفريقيا، النمسا، نيوزلندا والنرويج وقد كانت هذه الدول قادرة على خلق لعبة جديدة لنزع السلاح بالكامل، اعتماداً على مجموعة حوافز مختلفة أهمها ابتكار "عملية أوتاوا"، وقد شاركت المنظمات غير الحكومية واللجنة الدولية بشكل أساسي في صياغة المعاهدة، إذن معاً كانت القوى المتوسطة والمنظمات غير الحكومية قادرة على تحقيق حظر شامل.

على هذا الأساس، ومنذ اتفاقية أوتاوا حققت تحالفات القوة المتوسطة والمنظمات غير الحكومية عدة معاهدات دولية إضافية (ملاحق)، والرامية إلى أنسنة، استقرار وتهدئة الأوضاع على الساحة الدولية من خلال تنظيم وتقنين السياسة العالمية.

كما نجحت هذه التحالفات في حملة نظام روما الأساسي (إنشاء المحكمة الجنائية الدولية)، عملية كيمبرلي (the Kimberley Process) لتقليص التجارة في صراعات الماس، اتفاقية الإعاقة وحظر تجنيد الأطفال.

تتعاون كذلك القوى المتوسطة والمنظمات غير الحكومية وبجهود متساوية في الديمقراطية، بناء السلام، الإنسانية وبرامج التنمية في البلدان النامية، والتي تمر بمرحلة انتقالية، على سبيل المثال النرويج وفي إطار شراكة مع المنظمات غير الحكومية أنفقت موارد كبيرة على جهود بناء السلام في غواتي مالا، سيريلانكا والسودان.

النقد :

ومع ذلك وعلى نطاق واسع، لم تسلم تحالفات القوة المتوسطة والمنظمات غير الحكومية من الانتقادات فعلى سبيل المثال، شكك البعض في الافتراض الشائع بأن القوى المتوسطة أو المنظمات غير الحكومية ذات طبيعة سامية تميل إلى المثالية، وقد قدم (Egeland's) سنة 1989، تحليل مقارن لسياسة الولايات المتحدة الأمريكية والنرويج في مجال حقوق الإنسان، ووجد أنه عندما تحدد إستراتيجيتها المركزية أو مصالحها الاقتصادية يكون رد فعل النرويج ليس أكثر مثالية من أي دولة أخرى، ويضرب مثالا عن تخلف النرويج في عملية فرض عقوبات ضد الفصل العنصري الممارس في جنوب إفريقيا، وأكثر من ذلك فضح مساعدات النرويج للبرلمان الوطني الإفريقي (African National Congress)، وفي بعد آخر أشار النقاد إلى مظاهر التناقض بين دعوة النرويج لفرض قيود على الغازات المسببة للاحتباس الحراري وبين اعتمادها الكبير على صادرات النفط، ومع ذلك أشار (Egeland) إلى أنه ونظرا لأن مصالح النرويج الاستراتيجية والاقتصادية العالمية قليلة مقارنة بالولايات المتحدة الأمريكية، فهي قادرة على اتخاذ موقف أخلاقي سامي في أكثر الحالات، وهو ما قاد بعض المعلقين "الواقعيين" إلى القول بأن التفوق المعنوي الصادر من بعض القوى المتوسطة الغربية هونفاق.

كذلك الأمر بالنسبة للمنظمات غير الحكومية، فقد كانت هذه الأخيرة عرضة لانتقادات كثيرة مع التركيز بشكل كبير على مسألة انعدام المساءلة، الشرعية المرتابة، سوء التسيير، نقص الاحتراف، الاستخدام غير الفعال للموارد.

تتفاقم مسألة المساءلة عندما تتحرك المنظمات غير الحكومية في بلد يساهم في تمويلها، وربما تسيير بمجدول أعمال طرف آخر.

يضاف إلى ذلك القلق حول استخدام معلومات غير دقيقة في حملات التأثير على الرأي العام، مثل المزاعم المبالغ فيها بشأن وجود أكثر من 100 مليون لغم متناثر عبر مناطق الحرب في العالم.

لكن وبغض النظر عن هذه الانتقادات يؤكد الكثيرون، بأن تحالفات القوة المتوسطة والمنظمات غير الحكومية بمثابة قوة ناشئة، متعاطمة في النظام الدولي، ويمكن أن يكون لها تأثير كبير على صنع السياسة العالمية.

دور القوى المتوسطة في حملة حظر الذخائر العنقودية:

وجد نشطاء الذخائر العنقودية بصورة عامة، أن القوى المتوسطة أكثر تعاطفا في حججهم من القوى العظمى نظرا لميلهم العام نحو ابتكار المعايير والطرق التي تسعى لربط الدول الكبرى والإقليمية، وصولا إلى لوائح أو تنظيمات دولية مستقرة يمكن التنبؤ بها.

يمكن إحصائيا القول بأن حماسة القوى الصغيرة والمتوسطة لاتفاقية الذخائر العنقودية، ومقارنة بنقص اهتمام القوى الكبرى، أن ستة وخمسون في المائة من الدول التي لديها ما يصل إلى 50 مليون فرد وقعت على حظر القنابل العنقودية، مقارنة مع 36 في المائة من الدول التي لديها أكثر من 100 مليون فرد.

فقد انسحبت القوى المتوسطة مثل النرويج والنمسا وإيرلندا، المكسيك والبيرو ونيوزيلندا من اتفاقية (Certain Conventional Weapons CCW) وأنشأت اتفاقية أو سلوفاكيا بجم، فقد كرسوا الموارد والنفوذ الدبلوماسي لهذه الحملة. فعلى الرغم من قوة حملة المنظمات غير الحكومية (كما سيوضح أدناه)، في النظام الدولي إلا أن الدول تبقى هي التي تخلق القانون الدولي في نهاية المطاف.

من خلال تأييد هذه الحملة، وخلق مسار دبلوماسي بديل، جسدت القوى المتوسطة على حد سواء إمكانية معاهدة جديدة ومسار رسمي يتفاوض عليه. وعلاوة على ذلك، وكدول، كانت

القوى المتوسطة في موضع جيد للتفاوض وإقناع الدول الأخرى، من خلال هياكل وزارات الخارجية، السفارات وبرامج المساعدات الخارجية، فقد أسسوا مزيد من الاتصالات والقنوات مع الدول الأخرى مما تقوم به المنظمات غير الحكومية. في الوقت نفسه، تمنح هذه الأخيرة المعلومات، التمويل والدعم الدبلوماسي لنشطاء المنظمات غير الحكومية.

دور النرويج

كانت النرويج القوة المتوسطة الأكثر أهمية بالنسبة لعملية حظر القنابل العنقودية، والتي بدأت عملية أوسلو، فلقد كانت بارعة بالخصوص في استخدام المنظمات غير الحكومية في تنفيذ سياستها الخارجية.

قوة كلاسيكية متوسطة، مع الكثير من الثراء والشهرة الدولية رغم قلة عدد السكان ومحدودية القوة العسكرية جعلت النرويج، ومنذ زمن طويل بطلا في القانون الدولي، المعايير والمؤسسات، ففي السنوات الـ 20 الماضية، طورت وزارة خارجيتها (MFA) علاقات وثيقة خاصة مع المنظمات غير الحكومية، ضخ المزيد من المساعدات التنموية أكثر من أي منظمة أخرى للتعاون والتنمية الاقتصادية (OECD)

وفرت وزارة الشؤون الخارجية على المدى الطويل منح التمويل، الدعم الدبلوماسي لقضاياهم في الساحة الدولية، في المقابل تقدم المنظمات غير الحكومية تغذية استرجاعية للمعلومات إلى وزارة الشؤون الخارجية النرويجية (MFA)، وتنفيذ البرامج ذات الأولوية.

في مؤتمر لوزان عام 1976، أيدت النرويج اقتراح السويد في حظر تجزئة الذخائر العنقودية، وبالتالي كانت من بين أوائل البلدان التي كانت تدعو إلى نظام دولي قوي يحكم الأسلحة التقليدية، ومع ذلك وبالنظر إلى مزاعم الحرب الباردة بدت النرويج غير قادرة على تحدي هيمنة القوى العظمى على الوسائل العسكرية وقد تغير هذا في التسعينات، عندما لعبت النرويج دورا رئيسا في التفاوض المفروض على الألغام المضادة للأفراد وهي العملية التي كان لها تأثير كبير على طريقة الدبلوماسيين النرويجيين، حيث بدأت وزارة الخارجية النرويجية بإحراز تقدم بطيء بشأن الذخائر العنقودية في الاتفاقية (the CCW) معلنه في نوفمبر 2006، وبعد وقت قصير من الحرب في لبنان، بأنه يجب على الدول المهتمة خلق أوتوا لعملية أومسار خارج اتفاقية (the CCW) بفرض حظر شامل، وبالتالي لولا مبادرة النرويج، لكان من المرجح أن تكون المفاوضات بشأن الذخائر العنقودية ضعيفة، في فيفري 2007 استضافت النرويج 49 دولة بالإضافة إلى العديد من المنظمات غير الحكومية اللجنة الدولية للصليب الأحمر ووكالات الأمم

المتحدة في مؤتمر أوسلوبشأن الذخائر العنقودية وافق المؤتمر على بيان يدعو الدول إلى التفاوض على الحظر، كما أنشأت النرويج أيضا مجموعة أساسية مؤيدة للحظر (pro-ban) أهم هذه الدول النرويج، النمسا، إيرلندا، المكسيك ونيوزلندا، البيرو، أخيرا وبعد سلسلة من المفاوضات المدعمة والمؤتمرات الدعائية في جميع أنحاء العالم، استضافت النرويج حفل توقيع المعاهدة في ديسمبر 2008.

إذن كان للنرويج كدولة مساهمة رئيسية دور في تغيير قواعد اللعبة من خلال اعتماد الموقف المتشدد وجمع الدول صاحبة التفكير الخير المحيطة بها، وتمويل المنظمات غير الحكومية لفرض الدول المعادية للحظر (anti-ban states) والدول المترددة، فقد شجعت عملية إنشاء معاهدة شاملة أكثر بكثير مما سبق تصوره على محمل الجد، وبصورة جوهرية وفر الدور الحاسم للنرويج في حظر الذخائر العنقودية وبتأييد من الدولة إنشاء المسار التفاوضي والذي بدوره لم يتمكن الدعاة الطموحين من ترجمته إلى قانون دولي فعلي.

كما ساهمت النرويج من خلال توفير المعلومات والموارد، كما أجرت وزارة الدفاع النرويجية مجموعة متنوعة من الاختبارات العسكرية على الذخائر العنقودية التي لا يمكن أن تقوم بها المنظمات غير الحكومية، وعلاوة على ذلك قامت النرويج، بتمويل دراسة دولية هامة حول تأثير القنابل العنقودية على المعاقين في مرحلة ما بعد النزاع السوسيواقتصادي.

دور المنظمات غير الحكومية في الحملة:

مع البدايات الأولى للقلق العام حول تنظيم قضية الذخائر العنقودية، لعبت المنظمات غير الحكومية دورا حاسما في الاستجابة للمعاناة التي تسببها هذه الأسلحة تجمع الألغام الأرضية، منظمة مراقبة حقوق الإنسان

(Human Rights Watch) كان لها صوت وفي مرحلة مبكرة، ردا على استخدام الذخائر العنقودية في نزاع كسوفوفي 1990، المنظمات غير الحكومية وعلى عكس القوى المتوسطة، لم تكن في الواقع قادرة على خلق القانون الدولي ومع ذلك فقد ركز دور هذه المنظمات غير الحكومية على إعادة صياغة (reframe) جدول الأعمال ووضع الذخائر العنقودية على الخريطة الإنسانية (humanitarian map) والضغط على الدول لتأخذ القضية على محمل الجد.

• دور تحالف مكافحة الذخائر العنقودية (The Cluster Munition Coalition):

كان تحالف الذخائر العنقودية بمثابة العقدة الأكثر أهمية في شبكة المنظمات غير الحكومية للدفع من أجل فرض حظر، نما تحالف الذخائر العنقودية بعيدا عن الإحباط الذي عرفته المنظمات غير الحكومية الرئيسية التي تقود حملة (the ICBL) والتي لم تعالج مسألة الذخيرة العنقودية.

وفر الائتلاف الذي بدأ في لاهاي في نوفمبر 2003، مع أهداف تحقيق وقف فوري لاستخدام القنابل العنقودية، الذخائر والاعتراف بمسؤولية المستخدمين في التعامل والتعاطي مع مشاكل الذخائر غير المتفجرة موارد أكثر لمساعدة المتضررين.

فمن 2003 إلى 2005 ركز تحالف مكافحة الذخائر العنقودية (the CMC) إلى حد كبير على بناء شبكة من الأفراد والمنظمات الملتزمة بالعمل على هذه القضية وجمع المعلومات والحجج اللازمة من أجل إنجاحها.

في عام 2006 بدأت الأحداث الخارجية المذكورة أعلاه بتعبئة واسعة النطاق لمنظمات المجتمع المدني البرلمانيين ومخرجات الإعلام في جميع أنحاء العالم، ويتعاون متماسك مع عدد من القوى المتوسطة المؤثرة أصبح تحالف مكافحة الذخائر العنقودية (CMC) الفاعل الرئيسي في إطار عملية حظر الذخائر العنقودية جنبا إلى جنب مع وزارة الشؤون الخارجية النرويجية.

استمر هذا الدور على مدى 2007-2008، وعملية أوصلووتحالف مكافحة الذخائر العنقودية تحلمان مؤشرات ايجابية كقوة قوية لدعم التنفيذ، تعميم ومراقبة الاتفاقية في السنوات القادمة.

ويمكن تلخيص بعض المجالات الرئيسية للتدخل ومشاركة تحالف مكافحة الذخائر العنقودية في العملية علمانحوالتالي:

• **جمع المعلومات :** وهذا هو الدور الحاسم للمنظمات غير الحكومية في إطار تحالف مكافحة الذخائر العنقودية (CMC)، بما في ذلك تحالف الإعاقة الدولية، (التي نشرت دراسة عالمية حول الانعكاسات الإنسانية للأسلحة)، منظمة مراقبة حقوق الإنسان ومكافحة الألغام (التي نشرت دراسات ما بعد النزاع على أثر استخدام الأسلحة في أماكن مثل كوسوفو، أفغانستان، العراق، لبنان)، وكان للمنظمات غير الحكومية أفضلية على العديد من الدول في قدرتها على

الوصول للبيانات، تحليلها ونشرها بسرعة في العديد من الحالات دون قيود خارجية مرهقة. وقد شاركت جمعية المساعدات الشعبية النرويجية (Norwegian People's Aid) في صياغة تحليل هام لأداء ذخيرة أوقنبلة M85 في لبنان وتقويض جهود كبيرة من قبل بعض الدول لإقامة استثناء لهذا النوع من الأسلحة في المعاهدة الجديدة، وعلى هذا الأساس تعد درجة الدقة والحذر المستخدمة في تحليلات المنظمات غير الحكومية للبيانات بمثابة مقياس رئيسي (key metric) لشرعية المنظمات غير الحكومية.

• إرسال رسائل مشتركة مباشرة إلى الحكومات : تقضي المنظمات غير الحكومية والمنسقة تحت مظلة تحالف مكافحة الذخائر العنقودية (the CMC)، وقتاً طويلاً في صياغة واختبار ومراسلة الحجج لإقناع المعارضين والمشككين.

فقد نسق هذا جهود العديد من المنظمات غير الحكومية المشاركة في العملية، من خلال شبكة خدمة البريد الإلكتروني والإحاطات اليومية خلال المؤتمرات، وغالباً ما كانت هذه التنسيقات معقدة وصعبة، في ظل مستويات مختلفة من المشاركة في العملية، مجموعة من الأفراد مع خلفيات سياسية، وجهات نظر ومصالح مختلفة ومتباينة.

خلال مفاوضات دبلن (the Dublin negotiations) وعلى وجه الخصوص بذل تحالف مكافحة الذخائر العنقودية جهد كبير للحفاظ على وحدة الحملة، بينما كان هناك تركيز دائم على استخدام هذه الرسائل المشتركة لتغيير العقول ومواجهة حجج الذين يتخذون مواقف معارضة، كما ركز التحالف على منح حلفائه (في الحكومة والبرلمانات) المعلومات والحجج التي تحتاجونها من أجل صياغة النقاش في إطار المؤتمرات ومن خلال محادثاتهم الخاصة مع غيرهم من الدول.

في الواقع، كان التركيز على العديد من أنصار الحظر "كقوة مضاعفة" أكثر إثارة من خلال الاستفادة من الوقت في فترة ما قبل المفاوضات في دبلن بدلاً من التركيز على دول مثل بريطانيا وفرنسا وألمانيا التي كانت موافقها في تلك المرحلة راسخة على نحو متزايد ومن الصعب التأثير عليها.

• التفاهم والعمل مع صانعي القرار السياسي: ساعدت المنظمات غير الحكومية وتحالف مكافحة الذخائر العنقودية في رفع مستويات الوعي : في بعض الدول والمجتمعات، ولكن وعلى الرغم من أن الحملة لم تتميز بالانتشار الواسع للاتصال الجماهيري العام — لم تكن حملة

مثالية — إلا أنه كان هناك استهداف منهجي لصانعي القرار في البرلمانات والجمعيات، باستخدام وسائل الإعلام واستخدام التعبئة.

كما أنه من الجدير بالذكر أن لمبادرة جريئة مثل الألغام الأرضية أوحظ القنابل العنقودية سياسي واحد أو أكثر من الذين يضطرون إلى تحمل عدد كبير من المخاطر الشخصية كما في حالة "عملية أوتاول"، حيث أخذ وزير الخارجية النرويجي (Axworthy) اكسورثي مجازفة شخصية في إطلاق هذه المبادرة.

نفس الشيء بالنسبة لـ "عملية أوسلو"، تولى وزير الخارجية النرويجي الوزير (Jonas Gahr Store) مخاطر ماثلة، إضافة إلى بعض كبار الدبلوماسيين.

• **التركيز على الأثر الإنساني** : صاغ تحالف مكافحة الذخائر العنقودية بعناية رسالته ومقارنته، بالتركيز على الجانب الإنساني في القضية، أي عندما تؤيد الدول الاستخدام العسكري للذخائر العنقودية كسبب لحمايتهم فقد كان التحالف قادرا على الاستفسار حول هذا، وبدلا من محاولة كسب اللعبة بطريقة مباشرة، كان رد فعل هذا الأخير انتقاد الاستخدام العسكري وطلب أمثلة ملموسة عن الفوائد العسكرية الناجمة عن استخدام الذخائر العنقودية، وتبريرات عن غياب مثل هذه الأمثلة، استمرار جمع الأدلة على الضرر الإنساني.

استندت المقاربة أيضا على إدراج الناجين وأفراد آخرين من المجتمعات المتضررة. من خلال الاستماع إليهم وإشراكهم، فقد كانت الحملة قادرة سواء على توجيه نفسها نحو إيجاد حلول أكثر ملائمة للمشكلة المطروحة والاستفادة من أقوى المساعدين والمدعمين لأولئك المتضررين مباشرة من المشكلة والتي تحاول الحملة حلها.

• **المقاربة الوقائية ونقل عبئ البرهان (الإثبات):**

من خلال العملية وظف تحالف مكافحة الذخائر العنقودية إستراتيجية جدلية تعتمد على ترجمة وتفسير السبب الوقائي، وقد تم تأييد هذا جزئيا من خلال حقيقة أنه يمكن للحجج القانونية البحتة لحظر القنابل العنقودية أن تتحدى وجود الانشغالات الإنسانية حول الأسلحة، لصالح الوقاية والاحتياط ووضع حد لاستخدامها. كما دعمت أيضا عن طريق الاعتراف بان مبادرة حظر هذه الأسلحة وإلى حد كبير كانت وقائية.

إذن وبمساعدة النرويج وبعض الدول الأخرى، أصبح تحالف مكافحة الذخائر العنقودية قادرا على إعادة قبوله وتشكيل النقاش، ونقل عبئ الإثبات على الدول، لثبت أن أسلحتها لا تحتاج إلى حظر.

فقد أثبتت المقاربة الوقائية أو الاحتياطية النهج الرئيسي لبنية الحظر وتعريف الذخائر العنقودية، واستخدام هذه الأخيرة في إعادة صياغة النقاش.

خاتمة:

تتضمن "الدبلوماسية الجديدة" العمل في مسارات متعددة المستويات والمؤسسات، فهي كما وصفها (Jorge Heine) بأنها شكل من أشكال "الدبلوماسية الشبكية"، التي تتطلب التفاوض على مجموعة واسعة من العلاقات مع الدولة، المنظمات غير الحكومية والفواعل التجارية.

إذ تتطلب السياسة الخارجية الناجحة في عصر ما يعرف "بالدولة الجوفاء" وتعاضم الفواعل غير الدولانية سلسلة عمليات في وعبر مثل هذه الشبكات، تحالف الذخائر العنقودية هو أحد الأمثلة لتوضيح القوة التي تملكها الفواعل غير الدولانية في وضع جدول أعمال أو أحدها السياسة العالمية، ومع ذلك لا تزال الدول والبنى التقليدية لوزارة الشؤون الخارجية تشكل جزءا أساسيا في عملية تطوير السياسة العالمية - فهم الموقعين على القانون الدولي، يملكون قوات مسلحة، لديهم القوة والموارد اللازمة لفرض وتمويل تنفيذها - فبدون تأييد من النرويج وإيرلندا وغيرها من الدول، فإن اتفاقية الذخائر العنقودية أبدا لن تؤدي ثمارها.

إذن يقترح حظر الذخائر العنقودية أن الدول لا تزال ذات جدوى ولكن باندماجها في شبكات إلى جانب فواعل قوية أخرى، هذا ليس تهديدا بالضرورة لسلطة الدولة كما أظهرت القوى المتوسطة ذلك، من خلال تعاون هذه القوى مع المنظمات غير الحكومية، وقد نجحوا فعلا في زيادة قوتها لإبراز مصالحها في الساحة الدولية مع مطالبة المنظمات غير الحكومية بتغييرات في السياسات، الجهات المانحة والدعم الدبلوماسي.

وبالتالي فقد أظهرت القوى المتوسطة نفسها كخبير خاص في هذا النمط الشبكي الجديد في صناعة السياسة العالمية، وباستخدام المزايا النسبية لكل من الدولة والفواعل غير الدولانية في إطار شراكات تعاونية.

ويمكن تحديد عدد من النقاط حول عملية حظر القنابل العنقودية كإسهامات مهمة خاصة ذات الصلة بالمبادرات المستقبلية المحتملة من تحالف القوة المتوسطة والمنظمات غير الحكومية :

- يركز الموضوع على مشاركة القيادة من طرف المتضررين مباشرة، من قبل مشكلة معينة تبحث عن حل؛

- فعالية مشكلة القضية (problematising)، التي بدورها تحدد وتصيغ محاور النقاش بما في ذلك استخدام المقاربة الوقائية وتحويل عبء الإثبات؛

- التحدي الدائم والثابت للمؤسسات القائمة، الافتراضات والممارسات وإعادة صياغة جدول الأعمال، القضايا والسياقات؛

- أهمية فهم الأدوار المختلفة للمنظمات غير الحكومية والدول والعمل على إيجاد إستراتيجية مشتركة مع الفاعلين وخلق فضاء عمل لبعضهما البعض ؛

- القدرة على امتلاك (إيجاد) رسالة مشتركة للمنظمات غير الحكومية مع سرعة ومرونة الحركة، للتكيف مع الظروف؛

- القدرة على جمع البيانات واستخدامها بمسؤولية، وبدرجة عالية من النقد الذاتي ونقل هذه المعلومات أو البيانات بفاعلية لمجموعة من الشركاء في المجتمع المدني والحكومات ووسائل الإعلام.

من جهتها يجب على المنظمات غير الحكومية، أن تكون حذرة بحفاظها على استقلالها من المساندين الحكوميين، كما يجب أن تعتمد في تسييرها على مقاربة ثابتة قوية وحاسمة، وبوجه خاص على استخدامها للبيانات والاتصالات الداخلية والخارجية، فكلما تزايدت مشاركة المنظمات غير الحكومية في عمليات صناعة القرار الدولي، فإن ذلك سينعكس على مستوى التدقيق المطبق على شرعيتها ومساءلتها،

كما أن الطريقة التي تدير بها المنظمات غير الحكومية نفسها، والبيانات الخاصة بها والتواصل مع جمهورها يمكن أن تحدد عوامل ومؤشرات لعملية قياس شرعيتها، وبالتالي قياس شرعية تحالف القوة المتوسطة والمنظمات غير الحكومية بمحد ذاته.