

# الآثار القانونية لتحول الأمم المتحدة من "عمليات حفظ السلام" إلى "عمليات السلام" في ظل ميثاق الأمم المتحدة (تعليق على تقرير الأخضر الإبراهيمي)

محمد جمعه \*

لمياء مخيمر \*\*

"نحن شعوب الأمم المتحدة ... قد ألبنا على أنفسنا أن ننفذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب التي جلبت على الإنسانية مرتين خلال جيل واحد أحرانا يعجز عنها الوصف ... و في سبيل هذه الغاية اعتزمنا أن نضم قوانيننا كي نحفظ بالأمن و السلم الدولي ..."<sup>(١)</sup>

يتصدر حفظ الأمن و السلم الدولي مقدمة مقاصد الأمم المتحدة.<sup>(٢)</sup> و هذه مهمة صعبة عهد بها ميثاق الأمم المتحدة بصفة أساسية الى مجلس الأمن حيث منحه مجموعة من السلطات و الصلاحيات التي تتراوح ما بين اللجوء الى الوسائل السلمية التي تضمنها الفصل السادس من الميثاق و اتخاذ التدابير القسرية التي نص عليها الفصل السابع. و قد ألزم الميثاق أعضاء الأمم المتحدة بأن يضعوا تحت تصرف مجلس الأمن في سبيل المساهمة في حفظ الأمن و السلم الدولي ما يلزم من القوات المسلحة و المساعدات و التسهيلات الضرورية بمقتضى اتفاقيات تبرمها الدول معه.<sup>(٣)</sup> إلا أن الميثاق قد أسبغ كذلك على الجمعية العامة عبء صيانة الأمن و السلم الدولي بمفهومه الواسع.<sup>(٤)</sup> بل أن الممارسة الدولية قد سارت في اتجاه توسيع صلاحيات الجمعية العامة في هذا

\* دكتوراه فلسفة القانون الدولي من جامعة جنيف (معهد الدراسات الدولية العليا).

\*\* ماجستير القانون الدولي من جامعة نيويورك.

(١) ديباجة ميثاق الأمم المتحدة. وقع الميثاق في ٢٦ يونيو ١٩٤٥ في سان فرانسيسكو و دخل الى حيز النفاذ في ٢٤ أكتوبر ١٩٤٥.

(٢) المادة ١(١).

(٣) المادة ٤٣ من الميثاق. لم يتم تنفيذ هذه المادة حتى الآن.

(٤) المادتان ١٢ و ١١(٢). ان للجمعية العامة اختصاص أصيل في النظر في كل الأمور المتعلقة بالسلم و المبادئ العامة للتعاون لرفع المعاناة الإنسانية بما في ذلك حماية المدنيين في أوقات النزاع المسلح.

الصدد، خاصة اذا ما فشل مجلس الأمن فى القيام بالدور المنوط به. (٥) و من الوسائل العديدة المتاحة للأمم المتحدة لصيانة الأمن و السلم الدولى نشر عمليات حفظ السلام (deployment of peacekeeping operations). (٦) فقد أدركت الأمم المتحدة وجود مرحلة فى النزاع يتعين عليها أن تتدخل فيها حتى لا يتفاقم؛ و كان حفظ السلام هو الوسيلة التى اختارتها المنظمة الدولية بالتوافق للقيام بهذا الدور.

و قد عمل حفظ السلام بصفة عامة بصورة طبيعية لأكثر من أربعين سنة شهد خلالها نجاحات فى مرات كثيرة و حقق نتائج أكثر تواضعا فى أحيان أخرى. (٧) و عرفانا بهذا الدور، فقد توجت جهود قوات حفظ السلام، أو "أصحاب الخوذ الزرقاء" (The Blue Helmets) كما يطلق عليهم فى أديبات الأمم المتحدة، بجائزة نوبل للسلام فى عام ١٩٨٨. الا أن الأمم المتحدة وقفت عاجزة أكثر من مرة على مدار العقد الماضى عن مواجهة التحديات التى صادفت حفظ السلام، فلم تتمكن عمليات الأمم المتحدة المتعلقة باقرار السلام من التصدى لأكثر من ثلث حالات النزاع فى فترة التسعينات. و يعود ذلك بصفة عامة الى وجود هوة بين النظرية و التطبيق فى حفظ السلام. كما يرجع بصفة خاصة الى المشكلة المصيرية التى تعرض لها حفظ السلام خلال العقد الأخير و هى وجود فجوة متسعة بين النظام الحالى لحفظ السلام و متطلبات حفظ السلام فى ظل النظام الدولى الراهن مما يستدعى قيام الأمم المتحدة بعملية

(٥) لجأت الجمعية العامة الى مواجهة فشل مجلس الأمن فى اتخاذ أية قرارات أو القيام بأى عمل لحل الأزمة الكورية عام ١٩٥٠ بأن اعتمدت القرار ٣٧٧(٥) فى ٣ نوفمبر ١٩٥٠ المعروف بقرار الاتحاد من أجل السلم (Uniting for Peace resolution) الذى تضمن فقرات موضوعية و أخرى اجرائية لمواجهة شلل مجلس الأمن و ذلك بعقد دورة طارئة للجمعية. و قد أشار القرار بصفة خاصة الى فشل المجلس فى صيانة الأمن و السلم الدولى و فى التفاوض بشأن اتفاقيات القوات المسلحة التى نصت عليها المادة ٤٣ من ميثاق الأمم المتحدة. و قد استخدم هذا الاجراء بالفعل عدة مرات لمواجهة أزمات مختلفة فى السويس و المجر عام ١٩٥٦ و لبنان عام ١٩٥٨ و الكونغو عام ١٩٦٠ و النزاع العربى الاسرائيلى عام ١٩٦٧، كما استخدم مؤخرا فى عام ١٩٩٨ لمواجهة قيام اسرائيل بتشييد المستوطنات فى الأراضى المحتلة.

(٦) من أهم الوسائل التى استحدثتها الأمم المتحدة لصيانة الأمن و السلم الدولى: الدبلوماسية الوقائية و صنع السلام و حفظ السلام و بناء السلام و نزع السلاح و فرض العقوبات و انفاذ السلم.

(٧) قامت الأمم المتحدة بثلاث و خمسين عملية حفظ للسلام منذ انشائها و حتى نهاية عام ٢٠٠٠، وقع خمس و ثلاثون منها فى العقد الماضى وحده.

تقويم و مراجعة بهدف تحديد أوجه الإصلاح الواجبة و طريقة تنفيذها. و قد بدأ بطرس بطرس غالى، السكرتير العام السابق للأمم المتحدة، حملة واسعة النطاق لإصلاح وتطوير حفظ السلام من خلال تقريره الذى أسماه "خطة للسلام: الدبلوماسية الوقائية و صنع للسلام و حفظ السلام" فى عام ١٩٩٢ و الذى اتعبه بـ"ملحق خطة للسلام" فى ١٩٩٥.<sup>(٨)</sup> و قد احتوت "خطة للسلام" و ملحقها على تأصيل لمفهوم حفظ السلام و عمليات الأمم المتحدة الأخرى فى مجال صيانة الأمن و السلم الدولى و الأفكار المتصلة بها التى كان يتم تداولها. و قد انطلق كوفى عنان، السكرتير العام الحالى (و الذى شارك فى صياغة الإصلاحات التى اقترحها بطرس غالى بمناسبة ترأسه لإدارة حفظ السلام وقتذاك)، من "خطة للسلام" و شرع فى برنامج إصلاح الأمم المتحدة الذى بدأه فى عام ١٩٩٧ حيث اتخذ عدة اجراءات من أهمها تكليف فريق الأمم المتحدة المعنى بعمليات السلام (Panel on United Nations Peace Operations) برئاسة الأخضر الابراهيمي، وزير خارجية الجزائر السابق، بتقييم قدرة الأمم المتحدة على تسيير عمليات حفظ السلام بصورة فعالة و تقديم مجموعة من التوصيات المحددة و الملموسة و العملية تساعد الأمم المتحدة على الاضطلاع بأنشطتها المتعلقة بالأمن و السلم الدولى.<sup>(٩)</sup> و بالرغم من أن التقرير الذى انتهى اليه الفريق، و المعروف بـ "تقرير الابراهيمي"، كان يجب أن ينصب على محاولة إيجاد حلول للمشكلات التى يعانى منها حفظ السلام و تقديم اقتراحات بشأنها فى حدود احترام خصائص حفظ السلام و مبادئه، فقد ذهب التقرير الى الدعوة الى التغيير و التحول نحو مفهوم أكثر عمومية للتدخل من القيود التى يفرضها حفظ السلام التقليدى و هو "عمليات السلام" (peace operations).

و يعنى هذا المقال بدراسة الأسباب التى أدت الى الأزمة التى واجهت

(٨) بطرس بطرس غالى، خطة للسلام: الدبلوماسية الوقائية و صنع للسلام و حفظ السلام، الطبعة الثانية، نيويورك، الأمم المتحدة، ١٩٩٥. صدر التقريران فى مستندى الأمم المتحدة A/47/277-S/24111 فى ١٧ يونيو ١٩٩٢ و A/50/60-S/1995/1 فى ٣ يناير ١٩٩٥ على التوالي.

(٩) أنظر الرسالتين المتطابقتين اللتين وجههما السكرتير العام الى رئيس الجمعية العامة و رئيس مجلس الأمن فى ٢١ أغسطس ٢٠٠٠ المرفق بهما تقرير الابراهيمي. مستند الأمم المتحدة A/55/305-S2000/809 المؤرخ ٢١ أغسطس ٢٠٠٠. يقع التقرير فى ٨٣ صفحة.

عمليات حفظ السلام خلال السنوات الماضية و التي تستخدم بدورها كذريعة للمطالبة بالتحول نحو عمليات السلام بغية ايضاح ظروف هذا التحول و ابراز التغيير النوعى الكبير الذى ينطوى عليه و تحليل اثاره المحتملة فى ظل ميثاق الأمم المتحدة، و ذلك فى ضوء بناء (design) تلك العمليات و المفاهيم التى انتهى اليهما تقرير الابراهيمى.

و جدير بالقول أن التغيير الذى يتعرض له حفظ السلام لا يمثل "تطورا" طبيعيا إنما هو "تحول" مقترح، بل ومفروض على نحو ما سيرد لاحقا؛ فهو لم يأت كنتيجة طبيعية و منطقية لمقدمات صاغها مفهوم حفظ السلام نفسه (أى لأسباب ذاتية) بحيث ينتج عن تطور و ترقى لهذا النظام القانونى، و لا هو يأتى استجابة لظروف يتفق المجتمع الدولى على ضرورة اعادة صياغة مفهوم حفظ السلام وفقا لها باعتبارها القاعدة العامة الجديدة (أى لأسباب خارجية).

#### مفهوم عمليات حفظ السلام و طبيعتها القانونية

يقتضى نجاح تقويم آثار التحول المقترح الى عمليات السلام معرفة متعمقة بالمفهوم القائم لعمليات حفظ السلام و تفهم لطبيعتها القانونية. إن حفظ السلام هو أحد أهم الانجازات فى مجال التعاون الدولى فى مرحلة ما بعد ميثاق الأمم المتحدة. و قد حدا ذلك بيطرس غالى الى القول بأن "حفظ السلام هو ابتكار الأمم المتحدة".<sup>(١٠)</sup> فالميثاق لم يتضمن اشارة الى عمليات حفظ السلام، و هو ما دعا الجمعية العامة لاستحداث هذا المفهوم بناء على اقتراح من وزير خارجية الولايات المتحدة دين أتشيسون. و فى الواقع، فإن هذا المفهوم يجد أساسه الفلسفى فى أحكام المواد ١٠ و ١١ و ١٤ من الميثاق، الخاصة بوظائف و سلطات الجمعية العامة ذاتها، و فى القواعد العامة للقانون الدولى.<sup>(١١)</sup> بل أن الجمعية العامة هى التى قامت بالقدر الأكبر فى تطوير و تعزيز حفظ السلام خلال جميع مراحل تطوره و لا تزال. و هى التى استخدمت مصطلح "حفظ السلام" ذاته لأول مرة فى عام ١٩٥٦ بمناسبة انشاء قوات الطوارئ التابعة

(١٠) المرجع المشار اليه فى الحاشية رقم ٨ أعلاه، فقرة ٤٦، ص ٥٢.

(١١) أنظر على سبيل المثال:

للأمم المتحدة (UNEF I) في سيناء على اثر العدوان الثلاثي الذي شنته المملكة المتحدة وفرنسا و إسرائيل على مصر في أكتوبر من ذلك العام. و تعد UNEF I أول عملية حفظ سلام بمفهومها التقليدي تقوم بها الأمم المتحدة اذ لم تكن هناك سابقة حقيقية يمكن الاسترشاد بها، حيث كانت أقرب عمليات الأمم المتحدة اليها هي هيئة مراقبة الهدنة التابعة للأمم المتحدة في الشرق الأوسط (UNTSO) التي كانت منوطة بمهام حفظ سلام و لكن بصورة مبسطة للغاية و لم يكن تشكيلها نموذجا يمكن البناء عليه لا من الناحية التنظيمية أو المؤسسية و لا من الناحية العملية (operational).<sup>(١٢)</sup> و كانت الأمم المتحدة، في مرحلة ما قبل انشاء UNEF I بما تضمنته من ولاية واضحة و هيكل مفصل و مركب، تلجأ الى ايفاد المراقبين لجمع المعلومات و تزويد مجلس الأمن بها في أنشطته المتعلقة بصيانة الأمن و السلم الدولي، و ذلك على نحو ما حدث في الأربعينيات في البلقان و فلسطين و كشمير. فالنظام الذي بدأ بإيفاد حفنة من المراقبين قد تطور مع مرور الوقت ليضم قوات عسكرية نظامية تتألف من آلاف الضباط و الجنود. و هكذا، فقد نشأ مفهوم حفظ السلام من خلال تفسير تقدمي لأحكام الميثاق و استمر في حالة ديناميكية يوائم نفسه فيها مع مقتضيات الحاجة. و قد أدت الممارسة العملية الى بلورة صيغتين رئيسيتين لولايات عمليات حفظ السلام التقليدية. تتلخص الأولى في ايفاد مجموعات محدودة من المراقبين العسكريين.<sup>(١٣)</sup> و أما الثانية، فتتمثل في وضع قوات الأمم المتحدة في موقع وسط (buffer zone) بين قوات الأطراف المتحاربة بحيث يصعب على المتحاربين الاعتداء على بعضهم بعضا دون الاعتداء على قوات الأمم

(١٢) RUSSELL, Ruth, United Nations Experience with Military Forces: Political and Legal Aspects, Washington, The Brookings Institution, 1964, p. 47. و قد أنشئت UNEF I كجهاز تابع للجمعية العامة وفقا للمادة ٢٢ من الميثاق. و جدير بالذكر أن هذه العملية هي الوحيدة التي قامت الجمعية العامة بانشائها و ذلك على اثر أول دورة استثنائية طارئة لها خلال الفترة من ١ الى ١٠ نوفمبر ١٩٥٦ وفقا لقرار الجمعية العامة رقم ٣٣٧ المعروف بقرار الاتحاد من أجل السلم، حيث أصدرت الجمعية قرارها ١٠٠١ (داط-١) في ٧ نوفمبر ١٩٥٦ الخاص بالقواعد الإرشادية الخاصة بتنظيم القوة و بعملياتها.

(١٣) من أمثلتها UNTSO في ١٩٤٨، و مجموعة مراقبي الأمم المتحدة في الهند و باكستان (UNMOGIP) في ١٩٤٩، و مجموعة مراقبي الأمم المتحدة في لبنان (UNOGIL) في ١٩٥٨، و مجموعة مراقبي الأمم المتحدة في إيران و العراق (UNIMOG) في ١٩٨٧، و قوات حماية الأمم المتحدة في يوغوسلافيا (UNPROFOR) في ١٩٩٢، و بعثة مراقبة الأمم المتحدة في ليبيريا (UNOMIL) في ١٩٩٣.

المتحدة.<sup>(١٤)</sup> و يقتضى منطق الأمور و طبيعة حفظ السلام أن تكون تلك العمليات مؤقتة مهما طال مدتها.<sup>(١٥)</sup> و قد كان تسلسل الأحداث و القرارات المؤدية الى نشر قوات الأمم المتحدة حتى نهاية الحرب الباردة، أمرا واضح المعالم يتمثل فى حدوث حرب يعقبها وقف لاطلاق النار يتلوه دعوة الى رصد الامتثال لوقف اطلاق النار و نشر المراقبين أو وحدات عسكرية للقيام بالرصد مع استمرار مواصلة الجهود للتوصل الى التسوية السياسية. و لكن منذ انتهاء الحرب الباردة اقترن حفظ السلام الذى تقوم به الأمم المتحدة فى كثير من الأحيان ببناء السلام فى عمليات مركبة.

و هكذا، فإن حفظ السلام نشأ و تطور فى إطار عملى كرد فعل لمقتضيات اضطلاع الأمم المتحدة بوظيفتها تجاه صون الأمن و السلم الدولى و لم يكن وليد نظرية أو عقيدة فلسفية معينة.

و تحكم عمليات حفظ السلام ثلاثة مبادئ. فمن ناحية، فإنها بطبيعتها أنشطة ذات طابع اتفاقي تماما، بل أنها طالما تم تمييزها تقليديا بوضوح عن النشاطات القسرية التى يتخذها مجلس الأمن فى اطار الفصل السابع. فلا يمكن اقرار أو تنفيذ عمليات حفظ السلام الا باتفاق الأطراف، و خاصة الطرف الذى سوف تتمركز العملية على أراضيه باعتباره بلد مضيف للقوات العسكرية و المراقبين التابعين للأمم المتحدة. و تمتد موافقة الأطراف لتشمل اقرار الأسلوب الذى سوف تنفذ ولاية عملية حفظ السلام وفقا له. و من ناحية أخرى، فهى غير موجهة ضد طرف معين لصالح طرف آخر. فحفظ السلام بمفهومه التقليدى موجه نحو منع مزيد من العنف بين الأطراف بهدف تجميد النزاع أو مراقبة تنفيذ اتفاقيات وقف اطلاق النار أو اتفاقيات السلام أو توصيل الخدمات و المعونة الإنسانية. و هذا ما يعبر عنه بمبدأ عدم التحيز، بصرف النظر عن يمكن للمنظمة الدولية أن تعتبره الطرف المعتدى و من هو الطرف المعتدى

(١٤) من أمثلتها UNEF I فى عام ١٩٥٦ و UNEF II فى عام ١٩٧٣ بين مصر و اسرائيل و عملية الأمم المتحدة فى الكونجو (ONUC) فى ١٩٦٠ و عملية الأمم المتحدة فى الصومال (UNSCOM I) فى ١٩٩٢ و UNSCOM II فى ١٩٩٣ و بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة فى روندا (UNAMIR) فى ١٩٩٤.

(١٥) لا تزال بعض العمليات تمارس مهامها حتى الآن مثل UNTSO فى الشرق الأوسط منذ ١٩٤٨ و UNMOGIP بين الهند و باكستان و غيرهما.

عليه. و من ناحية ثالثة، فان قوات حفظ السلام ليس من حقها استخدام القوة الا دفاعا عن النفس فقط. و هذا مبدأ يتمشى تماما مع كون قوات الأمم المتحدة قوات غير محاربة بالنظر الى المهام المكلفة بها. و على هذا فان عمليات حفظ السلام لا تحتاج الى قوات تجابه القوات العسكرية لأطراف النزاع.

و مؤدى ما تقدم ، أن حفظ السلام لا يتمتع بسلطة الانفاذ (enforcement powers) و هو ما يميزه عن التدابير القسرية المنصوص عليها في الفصل السابع من الميثاق.<sup>(١٧)</sup>

### المشكلات التى تواجه حفظ السلام

تعرضت عمليات حفظ السلام خلال مراحلها المختلفة الى عدد من العقبات بعضها مفاهيمى و بعضها الآخر عملى.<sup>(١٧)</sup> فعلى المستوى المفاهيمى، فقد عانى حفظ السلام فى جميع مراحل تطوره من هوة ما بين النظرية و التطبيق؛ أى بين أهداف و مبادئ ميثاق الأمم المتحدة و واقع السياسة و العلاقات الدولية. فلا بد من الاعتراف بأن مبادئ حفظ السلام الثلاثة قد شكلت قيادا حال دون أداء الأمم المتحدة لمهامها على الوجه الأكمل فى بعض الأحيان لاصطدامها بالظروف فى الميدان. و أما على المستوى العملى ، فهناك مجموعة العوامل، بعضها ذاتى و بعضها الآخر خارجى، مثل المشكلات الخاصة بالقيادة و التحكم و توافر القوات و المعدات و القدرة الاعلامية لعمليات حفظ السلام و الموارد المالية و عدم وضوح الولايات الموكلة الى عمليات حفظ السلام بحيث يتمكن حفظة السلام من تنفيذ مسؤولياتهم بشكل سليم و فعال.<sup>(١٨)</sup> كما عانت عمليات حفظ السلام من الصياغة العامة أو غير الدقيقة للقرارات ذات الصلة بها. فالتعدد منها تتضمن فقرات غامضة؛ الأمر الذى

(١٧) فى الواقع ان عملية كوريا لم تعتبر عملية حفظ سلام على اعتبار أنها لم تكن من تنفيذ الأمم المتحدة و لم تتم بناء على موافقة الأطراف كما أنها انطوت على استخدام للقوة.

(١٨) للاطلاع على تفصيل لعمليات حفظ السلام منذ نشأتها أنظر:

ABI-SAAB, Georges, International Crises and the Role of Law: The UN Operation in the Congo 1960-1964, Oxford, Oxford University Press, 1978.

(١٩) من المثالب التى اعترت ولاية UNPROFOR أن قرار مجلس الأمن رقم ٨١٩ (١٩٩٣) لم يمنح قوات الأمم المتحدة الولاية الكفيلة بحماية المناطق الآمنة الست الخاصة بالمسلمين. كما لم تكن ولاية و هدف و قواعد الاشتباك الخاصة بـ UNSCOM I و UNSCOM II فى الصومال واضحة مما أدى الى تدهور الأوضاع و الانهيار التام للدولة. و بالمثل، فان الولاية التى أوكلها مجلس الأمن بمقتضى القرار ٩١٢ (١٩٩٤) الى UNAMIR لم تمكنها من انهاء المذابح فى روندا.

يعرقل قيام عمليات حفظ السلام بتنفيذ الولاية الموكلة إليها، إذ تصبح ولاية البعثة عرضة لتفسير مختلف من جانب العناصر المتعددة المكونة لعملية حفظ السلام.<sup>(١٩)</sup> وهناك أيضا مشكلة عدم تجلّي الإرادة السياسية الحقيقية للدول. فكثيرا ما يجابهه السكرتير العام بمواقف غير تلك التي تبديها الدول علانية.<sup>(٢٠)</sup> وهذه مشكلة قدر مجلس الأمن أهميتها حيث اعترف بوجود ثغرة في الالتزام بتوفير الأفراد و المعدات اللازمة لحفظ السلام.<sup>(٢١)</sup> ويرجع هذا بطبيعة الحال الى عدم وجود سلطة مركزية لضمان تنفيذ تلك التعهدات. ومن ناحية أخرى لا تتوفر لمعظم الدول - باستثناء بعض الدول دائمة العضوية في مجلس الأمن - الامكانيات الاستطلاعية للتعرف على ما يدور في بؤر النزاع، وبالتالي فان تلك الدول تعتمد على المعلومات التي تنقلها وسائل الاعلام بمختلف اتجاهاتها أو التي تسمح لها بها الدول التي لديها امكانيات استطلاعية عالية.<sup>(٢٢)</sup> وهناك أيضا مشكلة الانسحاب دون استراتيجية محددة المعالم و الأهداف حين تقرر الأمم المتحدة، لأسباب متنوعة، انتهاء العملية و الخروج من الاقليم الذي تتمركز فيه مما يترك فراغا غير محسوب و ما يتبع ذلك من مشكلات عملية قد تنتهي الى تجدد النزاع.<sup>(٢٣)</sup>

(١٩) الصياغات المتفق عليها قد لا تكون واضحة و ذلك لتسهيل التوصل الى توافق في الآراء بين الوفود. كما أن بعض الصياغات الغامضة قد يحظى باتفاق في ضوء ضيق الوقت المتاح للمشاور أو سعيا للتهرب من المسؤولية.

(٢٠) عندما قرر مجلس الأمن في مايو ١٩٩٤ توسيع UNAMIR لم تقم أية حكومة من الحكومات التسع عشرة التي كانت قد تعهدت بتوفير قوات احتياطية آنذاك بالوفاء بما تعهدت به. بطرس غالي، ملحق خطة للسلام، الطبعة الثانية، نيويورك، الأمم المتحدة، ١٩٩٥، فقرة ٤٣، ص ١٨.

(٢١) قرار مجلس الأمن رقم ١٣٢٧ (٢٠٠٠). و قد شرعت الأمم المتحدة في وضع نظام الترتيبات الاحتياطية في منتصف التسعينيات من أجل تعزيز قدراتها على الانتشار السريع وتمكينها من الاستجابة للزيادة الكبيرة و غير المتوقعة في مجال تكوين جيل جديد من عمليات حفظ السلام المعقدة. و يتمثل هذا النظام في قاعدة للبيانات تتضمن الأصول و الخبرات المتصلة بالأفراد العسكريين و الشرطة المدنية و الأصول و الخبرات المدنية التي تعلن الحكومات عن توافرها، نظريا، لعمليات حفظ السلام قبل الموعد المحدد بأسبوع أو خمسة عشر أو ثلاثين أو ستين أو تسعين يوما.

(٢٢) تم اختيار سربرينتسا كمنطقة آمنة في البوسنة و الهرسك بناء على معلومات و وسائل الاعلام و هو ما ثبت بعد فوات الأوان أنه كان خطأ كبير ارتكبه الأمم المتحدة. أنظر في ذلك:

The fall of Srebrenica and the failure of the United Nations Peacekeeping, 7 Human Rights Watch, No. 13, 1995.

(٢٣) لعل أوضح مثال على ذلك هو عملية الصومال. و للقضاء على هذه المشكلة تقدمت هولندا الى مجلس الأمن باقتراح أسمته "لا مخرج بلا استراتيجية" (No exit without strategy) للبحث عن حلول لها (مستند مجلس الأمن S/2000/1072). للاطلاع على



و لا يجب أن يفوتنا أن حفظ السلام هو أحد عناصر صيانة الأمن و السلم الدولي الذي يرتبط بالضرورة بالتفاهم بين الصين و روسيا و فرنسا و المملكة المتحدة و الولايات المتحدة، صاحبة العضوية الدائمة في مجلس الأمن، التي مكنها الميثاق من تعطيل أى قرار موضوعى للمجلس من خلال سلطة النقض (Veto).<sup>(٢٤)</sup> و اضافة الى ذلك، فان هذه الدول تسيطر بصفة مطلقة على لجنة أركان الحرب (Military Staff Committee) التابعة للأمم المتحدة التي تنحصر عضويتها في تلك الدول الخمس فقط.<sup>(٢٥)</sup> و على هذا النحو فان نظام الأمن الجماعى للأمم المتحدة لا يعمل الا باتفاق الدول الخمس دائمة العضوية بمجلس الأمن، مما يؤثر بالضرورة على كفاءة نظام حفظ السلام.

و فى الواقع ، فان هذه الظروف مجتمعة هى التى دعت السكرتير العام السابق الى مطالبة الأمم المتحدة بالنظر فى فكرة تكوين قوة للرد السريع تكون القوة الاستراتيجية الاحتياطية لمجلس الأمن لكى يقوم بنشرها عندما تنشأ حاجة طارئة الى قوات لحفظ السلام.<sup>(٢٦)</sup>

### أثر المتغيرات الدولية على مفهوم حفظ السلام

كما سبق التقديم، فقد واجه مفهوم حفظ السلام فى جميع مراحل تطوره هوة ما بين النظرية و التطبيق. و قد اتسعت هذه الهوة الى أقصى مداها فى التسعينيات. فبعد أن ظلت عمليات حفظ السلام تسير بصورة طبيعية و معتادة لمدة طويلة بفضل قوة الدفع الذاتية التى خلقها التوازن الناتج عن الثنائية القطبية الذى ساد ابان عقود الحرب الباردة، مما مكنها من تخطى العقبات التى كانت تصادفها أو الالتفاف حولها بطريقة أو بأخرى، فقد شهدت بعد انهيار الاتحاد السوفيتى فى ١٩٩١ و انتهاء الحزب الباردة و انقضاء القطبية الثنائية تحديات

آراء الدول أعضاء مجلس الأمن و غيرها بالنسبة لهذا المبادرة أنظر مستندى مجلس الأمن S/PV.4223 (resumption 1) و S/PV.4223.<sup>(٢٤)</sup> استخدمت سلطة النقض فى مجلس الأمن ٢٧٩ مرة منذ انشاء المنظمة فى عام ١٩٤٥ و حتى عام ١٩٩٢ و هى السنة الحاسمة التى انتهت فيها ظاهرة الاسراف فى استخدام هذه السلطة.

<sup>(٢٥)</sup> المادة ٤٧ (٢) من ميثاق الأمم المتحدة.  
<sup>(٢٦)</sup> المرجع المشار اليه فى الحاشية رقم ٢٠ أعلاه، فقرة ٤٤، ص ١٧. يرى بطرس غالى أن هذه القوة يمكن أن تتشكل من وحدات بحجم الكتبية تقدمها عدد من البلدان و أن تستخدم فى عملها اجراءات موحدة.

لم تشهدها منذ نشأتها. و في ظل هذا المناخ طلب مجلس الأمن، الذى انعقد لأول مرة فى تاريخه على مستوى رؤساء الدول و الحكومات فى ٣١ يناير ١٩٩٢، من السكرتير العام اعداد "تحليل و توصيات بشأن سبل تعزيز و زيادة قدرة الأمم المتحدة، فى اطار أحكام الميثاق، على الاضطلاع بالدبلوماسية الوقائية و صنع السلم و حفظ السلام".<sup>(٢٧)</sup> و استجابة لهذا التكليف قدم بطرس غالى تقريره الذى أطلق عليه "خطة للسلام: الدبلوماسية الوقائية و صنع للسلام و حفظ السلام" الذى عالج فيه المسائل الثلاث التى طلب منه المجلس بحثها و قد أضاف اليه مفهوما جديدا هو "بناء السلام بعد انتهاء النزاع" (post-conflict peace-building).<sup>(٢٨)</sup> و قد تلاحقت التطورات بسرعة منذ انعقاد قمة مجلس الأمن، فقد حدثت تغيرات هائلة فى حجم أنشطة الأمم المتحدة و فى طبيعة هذه الأنشطة فى ميدان السلم و الأمن. و أخذت تظهر مفاهيم جديدة و أكثر شمولاً لتوجيه تلك الأنشطة و صلاتها بالأعمال الإنمائية.

و قد رصد بطرس غالى أربعة تغيرات هامة طرأت على عمليات حفظ السلام نتيجة للظروف الدولية الجديدة.<sup>(٢٩)</sup> و فى الواقع فقد أسهمت هذه التغيرات بصورة رئيسية فى الابتعاد عن المفهوم التقليدى لحفظ السلام بحيث تبدلت طبيعته و هدفه.<sup>(٣٠)</sup> فكان أهم التغيرات الكبيرة التى شهدتها العالم هو أن

(٢٧) مستند مجلس الأمن S/23500، ص ١٠٧.

(٢٨) مستند الأمم المتحدة A/47/277-S/24111 فى ١٧ يونيو ١٩٩٢. و قد تناول التقرير كذلك مسألة انفاذ السلم بصورة عابرة. لم تكن هذه أول مرة تقرر فيها الأمم المتحدة اجراء تقويم و مراجعة لعمليات حفظ السلام. فعلى اثر المشكلات الكبيرة التى كادت تعصف بالمنظمة الدولية بمناسبة أزمة الكونجو، قامت الجمعية العامة بإنشاء اللجنة الخاصة بعمليات حفظ السلام لاجراء مراجعة شاملة لمسألة عمليات حفظ السلام بكاملها من كافة جوانبها (قرار الجمعية العامة ٢٠٠٦ (د-١٩) فى ١٨ فبراير ١٩٦٥). و لا تزال هذه اللجنة قائمة حتى اليوم.

(٢٩) راجع "ملحق خطة للسلام"، المرجع المشار اليه فى الحاشية رقم ٢٠ أعلاه، الفقرات ٨-٢٢، ص ص ٧-١١.

(٣٠) فبينما استحدثت عمليات حفظ السلام أثناء الحرب الباردة بهدف اقضاء الأقاليم التى تشب فيها النزاعات عن هيمنة أحد القطبين العالميين، فقد سارت عمليات الأمم المتحدة بعد انقضاء الحرب الباردة فى اتجاه البحث عن حلول نهائية للأزمات بالصورة التى يتوافق عليها أعضاء مجلس الأمن الدائمين. و لعل أولى حالات اتفاق تلك الدول على حل المشكلات الدولية هو صدور قرار مجلس الأمن رقم ٥٩٨ (١٩٨٧) الذى أدى الى تسوية النزاع الذى استمر لمدة ثمان سنوات بين العراق و إيران.

العديد من الصراعات أخذ يدور داخل الدولة الواحدة و ليس فيما بين الدول.<sup>(٢١)</sup> فالنزاعات التي واجهتها الأمم المتحدة اتسمت باشتراك ميليشيات ومدنيين مسلحين لا يخضعون لتسلسل قيادى يمكن فهمه أو التعامل معه. كما أن جبهات القتال كانت غير واضحة المعالم والحدود و استهدف المحاربون فى أغلب الأحوال المدنيين العزل مما أدى الى شيوع حالات الطوارئ الانسانية التى عجز العالم عن التصدى لها فى الوقت المناسب و بطريقة فعالة. بل أن القوات المتحاربة أصبحت تستهدف كذلك عمال الاغاثة و القوافل الطبية و الانسانية و وسائل النقل التابعة للأمم المتحدة. و قد صاحب هذه الظروف انهيار مؤسسات الدولة على نحو ما حدث فى الصومال أو كوسوفو أو رواندا، بل و انهارت الدولة نفسها . و من هنا أخذت الأمم المتحدة تنشئ عمليات لا تقتصر على حفظ السلام بمفهومه التقليدى فحسب، بل امتدت لتشمل أنشطة أخرى تتعلق بإرساء البنية الأساسية فى تلك الدول، اذ أصبحت تفرض عليها هياكل سياسية جديدة و شرعت فى تأسيس مؤسسات تنفيذية و قضائية.<sup>(٢٢)</sup> و كنتيجة طبيعية لهذه الأنشطة اصطدمت الأمم المتحدة بعدة مفاهيم راسخة فى القانون الدولى و على رأسها عدم اللجوء الى استخدام القوة و احترام سيادة الدول و سلامة أراضيها و استقلالها السياسى و عدم التدخل فى الشؤون التى تكون من صميم سلطانها الداخلى.

و تمثل التغيير الثانى فى استخدام قوات الأمم المتحدة فى حماية العمليات الانسانية.<sup>(٢٣)</sup> فقد وقعت الوكالات الانسانية ضحية لرحى الحروب الداخلية التى لم تحترم فيها قواعد القانون الانسانى الدولى، كما أنها كثيرا ما اضطرت

(٢١) يعود ذلك، من ناحية، الى أن انتهاء الحرب الباردة قد أزال القيود التى كانت تحول دون نشوب النزاعات بين مكونات الاتحاد السوفيتى و دول أخرى. و نتيجة لذلك اندلعت حروب كثيرة داخل الدول التى استقلت عن الاتحاد السوفيتى أو التى خرجت عن سيطرته. و من ناحية أخرى، فقد أدى انتهاء الحرب الباردة الى اختلال التوازن الذى حققته القطبية الثنائية لعدة عقود. و قد ساعد انهيار الاتحاد السوفيتى كذلك على نشوب النزاعات المسلحة بين الفصائل فى الدولة الواحدة فى افريقيا و أماكن أخرى من العالم.

(٢٢) طالب قرار مجلس الأمن رقم ٨١٤ (١٩٩٣) فى ٢٦ مارس ١٩٩٣ UNSCOM II بتوسيع نشاطاتها بحيث تساعد الصومال على اعادة استتباب القانون و النظام و ونزع أسلحة المتحاربين و بناء اقتصاده و مؤسساته. كما أوكل المجلس بمقتضى قراره ٨١٧ (١٩٩٣) الى بعثة الأمم المتحدة فى هايتى (UNMIH) اعادة بناء و تطوير القوات العسكرية و الشرطة فيها بحيث لا تعوق هذه القوى العملية السلمية.

(٢٣) مثلما حدث فى البوسنة و الهرسك.

الى ممارسة مهامها فى ظل أحوال تسودها الفوضى و لا سلطان فيها لقانون على النحو المتقدم مما جعل مهمة تلك الوكالات صعبة أو مستحيلة. (٣٤) و نتيجة لعدم تمكن قوات الأمم المتحدة من أداء مهمتها على الوجه الأمثل فقد تعرضت المنظمة الدولية لكثير من النقد، حتى من داخلها. (٣٥)

و أما التغيير الثالث ، فيخص طبيعة عمليات الأمم المتحدة الميدانية. فقد كانت عمليات حفظ السلام ابان الحرب الباردة ذات طابع عسكرى الى حد كبير و كانت تتم عادة فى أعقاب وقف اطلاق النار و قبل تسوية النزاع القائم. فأحد أهم أهداف تلك العمليات كان تهيئة الظروف التى يمكن أن تجرى فى ظلها المفاوضات حول التسوية. الا أن أواخر الثمانينيات شهدت نوعا جديدا من العمليات التى كان يتم انشاؤها بعد نجاح المفاوضات، حيث كانت تكلف بمساعدة الأطراف على تنفيذ التسوية الشاملة التى تفاوضت للتوصل اليها. (٣٦)

و قد أتى التغيير الرابع كنتيجة منطقية للتغيرات السابقة التى كشفت عن الدور الذى تستطيع الأمم المتحدة أن تقوم به بعد تنفيذ تسوية تم التوصل اليها عن طريق التفاوض. فأصبح من المسلم به أن تنفيذ التسوية فى الوقت المحدد قد لا يكون كافيا لضمان عدم تجدد النزاع. و يقتضى ذلك، وفق رأى السكرتير العام السابق، بناء مؤسسات وطنية و النهوض بحقوق الانسان و انشاء قوات للشرطة الوطنية و غير ذلك من التدابير فى الميدان السياسى. (٣٧)

و لقد ابتعدت هذه التغيرات بحفظ السلام عن مفهومه التقليدى و أدت

(٣٤) بدأت عملية UNSCOM I فى الصومال فى أبريل ١٩٩٢ بقوة قوامها ٥٠ مراقب عسكرى و ٣٥٠٠ عنصر أمن و حوالى ٢٠٠ موظف دولى مندى بهدف مراقبة وقف اطلاق النار فى مقدشيو و توفير الحماية لموظفى الأمم المتحدة و للمعدات و المون و لمرافقة المعونات الانسانية الى مراكز توزيعها. و على اثر تدهور الأوضاع قر مجلس الأمن فى أغسطس من ذلك العام توسيع ولاية العملية لتشمل حماية مراكز التوزيع نفسها و حماية القوافل الانسانية.

(٣٥) أنظر

KANET, Roger, Resolving Regional Conflicts, University of Illinois Press, 1998, p. 157.

(٣٦) مثل حالات ناميبيا و أنجولا و السلفانور و كمبوديا و موزمبيق.  
(٣٧) شار بطرس غالى فى "خطة للتنمية" الى أن بذل جهود متواصلة لحل المشاكل الاجتماعية-الاقتصادية و الثقافية و الانسانية التى كانت سببا فى النزاع هو وحده الكفيل بارساء أساس دائم للسلام الذى يتم التوصل اليه. مستند الجمعية العامة A/48/935.

الى ظهور ما أطلق عليه "الجيل الثاني" لعمليات حفظ السلام.<sup>(٣٨)</sup> و في الواقع، فحتى منتصف عام ١٩٩٩، لم تكن الأمم المتحدة قد اضطلمت إلا بحفنة قليلة من العمليات الميدانية التي تتضمن مسائل الادارة المدنية. و لكن سكرتارية الأمم المتحدة وجدت نفسها في يونيو ١٩٩٩ ازاء اقامة ادارة مدنية انتقالية في كوسوفو، ثم في تيمور الشرقية بعد ذلك بثلاثة اشهر، حيث ووجهت بتحديثات و مسئوليات فريدة تقع كلها ضمن اختصاص الدول من حيث سن القوانين و انفاذها، و انشاء الخدمات و القواعد التنظيمية الجمركية، و تحديد و جباية الضرائب، و اجتذاب استثمار الأجنبي، و الفصل في المنازعات على الملكية و المسؤولية عن أضرار الحرب، و اعادة بناء و تشغيل جميع المرافق العامة، و انشاء نظام مصرفي، و ادارة المدارس، و جمع القمامة، و ذلك كله في مجتمع فتته الحرب و من خلال تبرعات تطوعية باعتبار أن ميزانيات البعثات لا تمويل الادارة المحلية للقليم الذي تتمركز فيه.<sup>(٣٩)</sup>

و لقد واكب استجابة حفظ السلام السريعة و غير المدروسة و غير المتفق عليها للمتغيرات التي طرأت مع انتهاء الحرب الباردة اهدار لمبادئ حفظ السلام الثلاثة: موافقة الأطراف و عدم التحيز و عدم استخدام القوة. فقد أسندت الى قوات الأمم المتحدة ولايات لحماية العمليات الانسانية أثناء الحرب، و حماية السكان المدنيين في مناطق اعتبرت "مناطق آمنة" و طلب منها الضغط على الأطراف للتوصل الى مصالحة وطنية على نحو أسرع مما هي على استعداد لقبوله.<sup>(٤٠)</sup> و من ثم لم يكن من الممكن الجمع بين تلك المبادئ و بين الولايات القائمة. فلم يكن من الممكن تنفيذ هذه العمليات من غير قدرات عسكرية أقوى بكثير مما كان متاحا في حالة يوغوسلافيا. فليس في علمية حفظ

(٣٨) لمزيد من التفصيل حول التفرقة بين الجيل الأول و الثاني لعمليات حفظ السلام أنظر: ABI-SAAB, Georges, La deuxième génération des operations de maintien de la paix: Quelques reflexions préliminaires, 20 Le Trimestre du Monde, pp. 87-97 (1992).

(٣٩) في الواقع فان البعض ينادى باعطاء دور واسع للأمم المتحدة في ادارة بعض مجالات العلاقات الدولية مثل مراقبة الانتخابات و التحقق من نزع السلاح و حفظ السلام البحري و المساعدة الانسانية. أنظر في هذا:

KOLODZEJ and KANET, Coping with Conflict After the Cold War, John Hopkins University Press, 1996, pp. 157 f.

(٤٠) مثل حالتى الصومال و البوسنة و الهرسك.

السلام ما هو أخطر من أن يطلب اليها استخدام القوة في وقت لا تستطيع فيه ذلك بسبب تكوينها و تسليحها و ما يتوافر لها من دعم لوجستيكي و طريقة انتشارها. ذلك أن منطق حفظ السلام ينطلق من مقدمات سياسية و عسكرية تختلف تماما عن المقدمات التي تستند اليها التدابير القسرية، كما أن العناصر التي تنفذ من خلالها تلك التدابير لا تتناسب و المناخ الذي تهدف عمليات حفظ السلام الى خلقه. و طمس الفرق بين الأمرين يمكن أن يقوض امكانية تنفيذ عملية حفظ السلام و أن يعرض أفرادها للخطر.<sup>(١١)</sup> و هكذا أخذت التفرقة الواضحة بين التدابير القسرية و عمليات حفظ السلام تخبو حتى أصبحت عادة ما تهدف الى تنفيذ اتفاق بين الأطراف مثلما هو الحال بالنسبة لاتفاق دايتون للسلام في يوغوسلافيا السابقة عام ١٩٩٥ بما شملته هذه العملية من مكون مدنى لانجاز مهام مدنية. و صارت تلك العمليات معقدة و لم يعد الفاعلون (actors) فيها يقتصرون على الدول فقط، بل تعدى ذلك الى المنظمات غير الحكومية و المنظمات الاقليمية و الأفراد المحليين.

### الاعداد للتحويل عن حفظ السلام التقليدى

و فى ضوء الظروف المتقدمة ، قام كوفى عنان، فى ٧ مارس ٢٠٠٠، بتشكيل فريق يضم مجموعة من الشخصيات<sup>(١٢)</sup> برئاسة الأخضر الابراهيمى ليقوم بتقويم قدرة الأمم المتحدة على تسيير عمليات حفظ السلام

(١١) بطرس غالى، المرجع المشار اليه فى الحاشية رقم ٢٠ أعلاه، فقرة ٣٥، ص ١٥. يعد انسحاب القوات الغربية من عمليات حفظ السلام فى الصومال أكبر دليل على ذلك.

(١٢) بريان أتوود (الولايات المتحدة) الرئيس السابق للمعهد الديمقراطي الوطنى و المدير السابق لوكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية؛ كولين جراندسون (ترينيداد و توباغو) المدير التنفيذى لمنظمة الدول الأمريكية؛ الليدى أن ميركوس (نيوزيلندا) المندوبة الدائمة لنيوزيلندا لدى الأمم المتحدة؛ ريتشارد مونك (المملكة المتحدة) مفوض قوة عمل الشرطة الدولية التابعة للأمم المتحدة فى البوسنة و الهرسك من ١٩٩٨ الى ١٩٩٩؛ كلاوس نومان (ألمانيا) رئيس اللجنة العسكرية التابعة لمنظمة معاهدة شمال الأطلنطى (NATO) من ١٩٩٦ الى ١٩٩٩ و مسئول الاشراف على عمليات قوة التنفيذ و قوة تحقيق الاستقرار فى البوسنة و الهرسك و الحملة الجوية التي قامت بها منظمة معاهدة شمال الأطلنطى فى كوسوفو؛ هيساكو شيمورا (اليابان) تقاعدت من خدمة الأمم المتحدة عام ١٩٩٥ كمديرة لشعبة أوروبا و أمريكا اللاتينية فى ادارة عمليات حفظ السلام؛ فلاديمير شوستوف (الاتحاد الروسى) سفير متجول و ممثل سابق لروسيا لدى منظمة الأمن و التعاون فى أوروبا؛ فيليب سيبيادا (زمبابوى) رئيس الأركان الحالى و قائد القوة السابق فى بعثة الأمم المتحدة للتحقيق فى أنجولا و بعثة الأمم المتحدة للمراقبة فى أنجولا من ١٩٩٥ الى ١٩٩٨؛ كورنيليو سوماروجا (سويسرا) الرئيس السابق للجنة الدولية للصليب الأحمر.

بصورة فعالة و تقديم مجموعة من التوصيات المحددة و الملموسة و العملية تساعد الأمم المتحدة فى الاضطلاع بأنشطتها المتعلقة بالأمن و السلم الدولى. (٤٣) و قد اتجه قصد السكرتير العام من تكليف الفريق بهذا الجهد الى المساهمة بوجه عام فى عملية الاصلاح التى شرع فيها منذ توليه منصبه. (٤٤) و لا يجب فى هذا المعرض أن يغيب عن الأذهان أن السكرتير العام كان قد مهد لتقرير الابراهيمى اذ شكل لجنة التحقيق المستقلة لبحث الاجراءات التى اتخذتها الأمم المتحدة أثناء عملية الابداء الجماعية التى وقعت فى رواندا فى عام ١٩٩٤، (٤٥) حيث كان يعلم مسبقا أنها لن تدينه هو أو ادارة عمليات حفظ السلام التى كان يرأسها قبل أن يتربع على قمة الهرم الادارى للأمم المتحدة بالنظر الى علمه بتفاصيل الأحداث التى أدت الى انهيار الأوضاع هناك و التى كانت تخرج عن سلطان ادارته. و قد بات جليا أنه كان يسعى من وراء تشكيلها الى استصدار تقرير ينتقد النظام القائم و المطبق فى حفظ السلام و يطالب بسلطات واسعة لقوات الأمم المتحدة و يسمح بالتدخل الانسانى.

و حسب تقدير السكرتير العام، فقد اتسم تقرير الابراهيمى بالصرامة مع الانصاف و جاءت توصياته شاملة و معقولة و عملية مما يستدعى ضرورة الاسراع فى تنفيذ توصيات الفريق حتى تتمتع الأمم المتحدة بمصدقية حقيقية بوصفها قوة لاقرار السلام. (٤٦) فقام بتكليف لوز فريشيت، نائب السكرتير العام، بمتابعة ما جاء فى التقرير من توصيات و الاشراف على وضع خطة تنفيذية للتنفيذ يقوم بتقديمها هو الى الجمعية العامة و مجلس الأمن حتى قبل نظر الجمعية العامة فى التقرير و اعتماده. (٤٧) كما أتبع السكرتير العام تقرير

(٤٣) أنظر المرجع المشار اليه فى الحاشية رقم ٩ أعلاه.

(٤٤) تقرير السكرتير العام عن تنفيذ تقرير فريق الأمم المتحدة المعنى بعمليات السلام. مستند مجلس الأمن S2000/1081 المؤرخ ٢٠ أكتوبر، فقرة ٧.

(٤٥) مستند مجلس الأمن S/1999/1257.

(٤٦) أنظر الرسالتين المتطابقتين اللتين وجههما السكرتير العام الى رئيس الجمعية العامة و رئيس مجلس الأمن فى ٢١ أغسطس ٢٠٠٠ على اثر صدور التقرير حتى يقوموا بدورهما باطلاع الدول أعضاء الأمم المتحدة عليه، المرجع المشار اليه فى الحاشية رقم ٩ أعلاه.

(٤٧) وقد قامت نائب السكرتير العام بدورها باشارك عدة جهات فى الأمم المتحدة فى اعداد خطة التنفيذ و هى: ادارة حفظ السلام و ادارة الشؤون السياسية و ادارة الشؤون الادارية و ادارة شؤون الاعلان و ادارة شؤون نزع السلاح و مكتب منسق الشؤون الانسانية و مكتب خدمات الرقابة الداخلية و مكتب الشؤون القانونية و المستشارية الخاصة المعنية

الابراهيمي بتقرير خاص أعده هو عن تنفيذ تقرير الفريق ليقدم معلومات تكميلية الى الجمعية لتيسير نظرها في توصيات الفريق.<sup>(٤٨)</sup> ولما كان تنفيذ عدد من توصيات الفريق يستلزم توفير موارد اضافية غير مدرجة في ميزانية المنظمة، فقد أعلن عن أنه سوف يقدم الى الجمعية العامة تقريراً تفصيلياً مستقلاً بشأن الاحتياجات المطلوب توفيرها اللازمة لتحقيق الخطط الطموحة التي تضمنها تقرير الابراهيمي.

في الواقع، ان قيام السكرتير العام بتشكيل فريق من بعض الشخصيات غير المعروفة في معظمها على المستوى الدولي ليجرى استعراضاً للأنشطة التي تقوم بها الأمم المتحدة في مجال السلم و الأمن و لينتهي الى تقييم قدرة الأمم المتحدة على تسيير "عمليات السلام" بصورة فعالة و تقديم توصيات محددة لتعزيز تلك القدرة لهو أمر يستحق وقفة. فبدلاً من أن ينيط السكرتير العام ذلك الفريق بمراجعة أداء و كفاءة نظام "حفظ السلام"، التي يريد الاستعاضة عنها بنظام "عمليات السلام"، كان يجب عليه طرح هذه المهمة على الجمعية العامة باعتبارها هي التي استحدثت مفهوم حفظ السلام و أن هذا المفهوم يجد أساسه في أحكام المواد ١٠ و ١١ و ١٤ من الميثاق الخاصة بوظائف و سلطات الجمعية العامة ذاتها و القواعد العامة للقانون الدولي، بل أن الجمعية العامة هي التي قامت بتطوير و تعزيز حفظ السلام منذ انشائها UNEF I و حتى الآن حسبما تقدم. كما أن حفظ السلام هو أحد أهم مجالات التعاون الدولي في مرحلة ما بعد انشاء الأمم المتحدة و من ثم يقع ضمن الاختصاص الأصلي للجمعية وفقاً للمادتين ١١ و ١٣ من الميثاق. و بالإضافة الى كل ذلك فالجمعية هي الجهاز التشريعي الرئيسي للمنظمة.

و قد أفصح السكرتير العام منذ البداية عن نيته في المضي في تنفيذ

بقضايا النهوض بالمرأة و الممثل الخاص المعنى بالأطفال و النزاع المسلح و برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) و مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (UNHCHR) و مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) و برنامج الأغذية العالمي (WFP) و صندوق الأمم المتحدة للطفولة (UNICEF) و صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (UNIFEM) و منظمة الصحة العالمية (WHO) و مكتب الأمم المتحدة لخدمات المشاريع.  
(٤٨) المرجع المشار اليه في الحاشية رقم ٤٤ أعلاه.



كثير من توصيات الفريق على الرغم من جسامه الأمور التي تدور حولها و التي قد تقتضى الحصول على موافقة الجهات التشريعية المختصة فى الأمم المتحدة، و ذلك أنه يرى أنها تتعلق بمسائل تقع بكاملها فى نطاق اختصاصاته.<sup>(٤٩)</sup>

و على غرار موقف السكرتير العام، فقد أبدى مجلس الأمن كذلك تحمسا لتقرير الابراهيمى. فقد رحب المجلس على مستوى رؤساء الدول و الحكومات فى ٧ سبتمبر ٢٠٠٠ بالتقرير و قرر أن ينظر بسرعة فى التوصيات التى تدرج فى نطاق مسئولياته.<sup>(٥٠)</sup> و قد قام المجلس بإنشاء فريق عمل فى أكتوبر ٢٠٠٠ للنظر فى التقرير و بحث التوصيات الواقعة فى اختصاصه. و انتهى المجلس الى اصدار قرار هام فى ١٣ نوفمبر ٢٠٠٠ أرفقت به مجموعة من القواعد التى تعتبر بمثابة لائحة لعمليات حفظ السلام تضمنت، من بين جملة أمور، عددا من توصيات تقرير الابراهيمى.<sup>(٥١)</sup> و من أهم ما جاء فى هذا القرار هو التقرير باسناد ولايات واضحة و ذات مصداقية و قابلة للتنفيذ الى عمليات حفظ السلام. كما رحب باقتراح فريق الابراهيمى بإنشاء فرق عمل متكاملة لبعثات الأمم المتحدة و أكد على معالجة أسباب النزاع بما فى ذلك تحقيق التنمية المستدامة (sustainable development) و اقامة مجتمع ديمقراطى يستند الى سيادة القانون و مؤسسات مدنية قوية، بما فى ذلك الالتزام بجميع حقوق الانسان المدنية و السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و رحب باعترام السكرتير العام بعرض ما تستطيع منظومة الأمم المتحدة (United Nations System) القيام به بمناسبة عمليات الأمم المتحدة للمساعدة على تدعيم سيادة القانون و مؤسسات حقوق الانسان على الصعيد المحلى بالاعتماد على الخبرة فى مجالات الشرطة المدنية و حقوق الانسان و المساواة

(٤٩) المرجع المشار اليه فى الحاشية رقم ٩ أعلاه. لمزيد من التفصيل حول اختصاصات السكرتير العام المتصلة بحفظ الأمن و السلم الدولى أنظر نبيل العربى، منصب السكرتير العام و تحديات المستقبل، فى:

Boutros Boutros-Ghali *Amicorum Discipulorumque Liber: Peace, Development, Democracy*, Brussels, Bruylant, 1998, pp. 419-43.

(٥١) قرار مجلس الأمن رقم ١٣١٨ (٢٠٠٠).

(٥١) قرار مجلس الأمن رقم ١٣٢٧ (٢٠٠٠). للاطلاع على الآراء المختلفة لأعضاء مجلس الأمن حول هذا القرار أنظر مستند المجلس S/SPV.4220.

بين الجنسين و الشئون القضائية. و رحب القرار كذلك بقيام السكرتير العام بايفاد بعثات لتقصى الحقائق، دون أن يشترط لذلك موافقة الدولة.

أما فيما يتعلق بالجمعية العامة - التي كانت أكثر حذرا من ناحيتها في التعامل مع التقرير حيث أحاطت علما به و قررت أن تنظر فى توصياته على وجه السرعة<sup>(٥٢)</sup> - فيجب التنويه الى أن السكرتير العام و مجلس الأمن قد عملا، و بصفة خاصة خلال السنوات الثلاث الماضية، على الاستئثار بالمسائل التي تعنى بها المنظمة الدولية، بما فى ذلك ما يقع منها فى صميم اختصاص الجمعية العامة.<sup>(٥٣)</sup> و لم يمثل التعامل مع تقرير الابراهيمى أى استثناء على ذلك النهج؛ فقد وضعت شتى العراقيل أمام الجمعية حتى لا تقوم بمناقشة التقرير بصورة تطرح فيها مختلف آراء الدول (بالنظر الى أن الجمعية هى أكثر أجهزة الأمم المتحدة ديمقراطية و شفافية حيث تضم كافة عضوية الأمم المتحدة مما جعلها الجهاز التشريعى الرئيسى للمنظمة) و ذلك بالرغم من دورها فى استحداث و تطوير مفهوم حفظ السلام و كون تلك الموضوعات و المفاهيم تقع ضمن اختصاصها، و من ثم تكون أجدر الأجهزة ببحث الموضوعات و المفاهيم المختلفة التي تعرض لها التقرير. فقد قام السكرتير العام بتقديم تقريره الخاص الذى أعده عن تنفيذ تقرير الابراهيمى<sup>(٥٤)</sup> قبل أن تتمكن الجمعية العامة ذاتها من مناقشة ذلك التقرير، و هو ما استغلته الدول الغربية لمحاولة تفادى مناقشة التقرير و ما أدى كذلك برئيس الفريق العامل، الذى أنشأته اللجنة الخاصة لعمليات حفظ السلام المكلفة بدراسة تقرير الابراهيمى، بالدفع بمناقشة تقرير السكرتير العام و ليس بمناقشة تقرير الابراهيمى نفسه. و انتهى الأمر بمناقشة التقريرين معا مما ألقى بظلاله

(٥٢) قرار الجمعية العامة رقم ٢/٥٥ فى ٨ سبتمبر ٢٠٠٠.

(٥٣) قام مجلس الأمن خلال السنوات الأخيرة بعقد جلسات مفتوحة و أخرى مغلقة لمناقشة موضوعات نظرية حول نظام العقوبات و آثارها بالنسبة للدول المستهدفة بها و بالنسبة للدول الثالثة، و قضية الارهاب الدولي، و مسألة حماية المدنيين أثناء النزاعات المسلحة، و الحالة فى أفريقيا، و مرض متلازمة نقص المناعة المكتسب (AIDS)، و هى كلها موضوعات عامة و ذات طابع نظرى و من ثم تدخل فى اختصاص الجمعية العامة و فقط لأحكام الميثاق و لا تنطوى على حالات محددة يتم فيها خرق أو تهديد الأمن و السلم الدولي حتى يختص بها المجلس حسبما اشترطت المادتين ٢٤ و ٢٩ من الميثاق.

(٥٤) المرجع المشار اليه فى الحاشية رقم ٤٤ أعلاه.

بصورة سلبية على مناقشة الجمعية العامة لتقرير الابراهيمى حيث لم تتم مناقشة المفاهيم التى انطوى عليها، بل وجدت الجمعية نفسها تناقش الأفكار التى قدمها السكرتير العام لوضع تلك المفاهيم موضع التنفيذ، مبتعدة بذلك عن حفظ السلام بصورته التقليدية التى عرفتها الأمم المتحدة. لما يقرب من نصف قرن.

### موقع تقرير الابراهيمى على خريطة العلاقات الدولية

يجب النظر الى تقرير الأخضر الابراهيمى باعتباره حلقة اضافية فى سبيل استكمال الخطة التى يسعى الغرب الى تحقيقها، و يروج لها سكرتير عام الأمم المتحدة، بهدف صياغة نظام دولى جديد سمته الأساسية العولمة بمفهومها الواسع و الأصيل كما يراها علماء الاجتماع السياسى بما يتعدى العولمة الاقتصادية، و ما يستتبعه ذلك من اخلاء العالم من النزاعات و توحيد المفاهيم و فرض قيم مشتركة على المجتمع الدولى بأكمله وإزالة الحواجز و فتح الأسواق أمام التجارة العالمية وصولا إلى العولمة. فالسكرتير العام يحاول تطويع الأمم المتحدة من ناحية، و المجتمع الدولى من ناحية أخرى، لخدمة أغراض العولمة و تحقيقها باعتبارها هدف نهائى فى حد ذاتها. و هو الاتجاه الذى يمكن استشفافه من تقارير و بيانات السكرتير العام بصدده عدة موضوعات مختلفة. فالتقرير محل البحث يقع فى تسلسل منطقي من حيث الترتيب و من حيث التوقيت بالنسبة لما سبق أن أورده السكرتير العام من أفكار فى تقاريره بشأن أسباب الصراع فى أفريقيا<sup>(٥٥)</sup> و تعزيز السلم الدائم و التنمية المستدامة<sup>(٥٦)</sup> و تقريره حول الترتيبات و الممارسات لتفاعل المنظمات غير الحكومية فى كافة نشاطات منظومة الأمم المتحدة<sup>(٥٧)</sup> و تقريره حول حماية المدنيين أثناء النزاعات المسلحة<sup>(٥٨)</sup> و تقاريره عن أعمال المنظمة<sup>(٥٩)</sup> و تقريره حول جمعية الأمم المتحدة الألفية،<sup>(٦٠)</sup> و هى التقارير التى مهد فيها

(٥٥) مستند مجلس الأمن S/1999/1257.

(٥٦) مستند مجلس الأمن S/1998/318.

(٥٧) مستند الجمعية العامة A/53/170.

(٥٨) مستند مجلس الأمن S/1999/957.

(٥٩) بصفة خاصة مستندى الجمعية العامة A/54/1 و A/55/1.

(٦٠) مستند الجمعية العامة A/54/2000.

لاستقبال العولمة و تهيئة الأمم المتحدة و منظومتها و المجتمع الدولي لتطبيقها و طرح من خلالها أفكاره حول التدخل الانساني. <sup>(٦١)</sup> بل أن فريق الابراهيمى نفسه قد أفصح عن أن تقريره قد صيغ بصورة تتواءم مع خطط السكرتير العام و برنامج اصلاح الأمم المتحدة الذى تقدم به فى عام ١٩٩٧، و الذى يعد نقطة انطلاق بارزة لهذه الخطة المتكاملة. و من ثم لا يجب تناول التقرير بمعزل عن بقية عناصر تلك الخطة الرامية الى تذليل العقبات أمام العولمة و التى تحتاج بدورها الى وسائل تنفيذ أمسى من الظاهر أن "عمليات السلام" تقع ضمن تلك المرشحة للقيام بهذا الدور من وجهة نظر السكرتير العام.

و من هذا المنطلق يمكن القول بأن تقرير الابراهيمى يستكمل الضلع الثالث فى مثلث أضلاعه العولمة باعتبارها نظاما أو نموذجاً (paradigm)؛ و فكرة التدخل الانساني التى يطورها الغرب بحيث تسمح بتجاوز القواعد القانونية القائمة باعتبارها الاطار القانونى الذى يمكن معه فرض العولمة؛ و عمليات السلام باعتبارها وسيلة تنفيذ. <sup>(٦٢)</sup>

**فلسفة تقرير الابراهيمى: التحول من "عمليات حفظ السلام" الى "عمليات السلام"**

برر معدو التقرير فلسفتهم بـ "الحاجة الى التغيير" لمواجهة التحديات التى فرضتها المسجدات الدولية، و هى ذات الحجة التى يبرر بها السكرتير العام كل أفكاره منذ عام ١٩٩٧. <sup>(٦٣)</sup> و يتمثل التغيير الذى يسعى اليه التقرير فى احلال "عمليات السلام" محل "حفظ السلام" و القضاء عليه. فهو يتعدى

(٦١) تجدر الاشارة هنا الى التماثل الشديد بين بناء تقرير الابراهيمى و المفاهيم التى استند اليها و يروج لها و بناء و أفكار التقارير الخاصة التى أصدرها السكرتير العام منذ عام ١٩٩٧ مما يكشف عن تنامي الاتجاه الذى يسلكه السكرتير العام.

(٦٢) يدعم وجهة النظر هذه الأسلوب الذى تعامل به السكرتير العام مع تقرير الابراهيمى فى تقريره السنوى حول أعمال المنظمة (مستند الجمعية العامة A/55/1).

(٦٣) أيقن السكرتير العام أنه سوف يواجه عند تنفيذ أفكاره بشأن العولمة بمجموعة من العقبات الدستورية النابعة عن ميثاق الأمم المتحدة و دساتير المنظمات الدولية الأخرى، و المشكلات العملية المتمثلة أساسا فى نقص الموارد. و تلافيا لتلك العقبات، فقد سعى السكرتير العام فى تقاريره الى هدم ما هو قائم بدعوى عدم تناسبه و احتياجات العالم الجديد و التحديات التى يفرضها المستقبل، و دعا الى ضرورة موازنة المجتمع الدولي و الأمم المتحدة و منظومتها لهذا النظام الجديد بحيث يمكن التجاوب مع مقتضيات التغيير و الاستجابة الى متطلباته.

مجرد تغيير المسميات الى تغيير الجوهر و المفاهيم. فمفهوم عمليات السلام يرمى الى اندماج كافة عمليات الأمم المتحدة الثلاث و هى: الوقاية من النزاعات و صنع السلام، و حفظ السلام، و بناء السلام، فى عملية واحدة على الرغم من اختلاف قواعد و شروط كل منها فى الأساس. فالواقع، أن تلك العمليات قد خرجت كلها من تحت عباءة حفظ السلام. ر لكن اتصفت كل منها بسمات تميزها عن غيرها و قيّدت بشروط لازمة لنشأتها و لانطباقها. (٦٤) و مؤدى تمييع الحدود بين تلك العمليات هو التراخى فى احترام الشروط المطلوبة فى كل منها. فمقتضى ما يفضى اليه تقرير الابراهيمى هو اتاحة سلطات واسعة للأمم المتحدة دون عائق لتنفيذ عمليات السلام، التى تتدرج بطبيعتها تحت الفصل السادس بما يتميز به من وسائل اختيارية، و ذلك عن طريق استخدام الوسائل القسرية المتاحة فى اطار الفصل السابع. (٦٥) فبالرغم من أن كثيرا من الأمور التى تطلب التقرير تغييرها ذات آثار قانونية و مفاهيمية هامة، الا أن التغيير الأهم و الأكثر خطورة الذى يسعى اليه التقرير يتمحور بصورة ملحة حول نقض مبدأ ضرورة الحصول على موافقة الأطراف قبل الشروع فى نشر "عمليات السلام". و الهدف من الغاء اشتراط موافقة الأطراف هو امكانية لجوء الأمم المتحدة الى استخدام القوة دون الاصطدام بعقبة عدم مشروعية النشاط فى حالة عدم موافقة الدولة على استقبال عملية الأمم المتحدة أو التعاون معها. و هكذا يمكن للأمم المتحدة أن تتحلى من القيود الدستورية للفصل السادس من الميثاق التى تنطبق على الأنشطة التى تتألف منها عمليات السلام. (٦٦) و يؤكد هذه الفكرة أن التقرير يتأسس أيضا على تصور امكانية

(٦٤) للاطلاع على تقييم لهذه العمليات كل على انفراد أنظر:

ELARABY, Nabil, Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping in the Context of International Law, in Perspectives on International Law, Nandasiri Jasentuliyana ed., The Hague, Kluwer Law International, 1995, pp. 181-200.

(٦٥) بدأت محاولات دمج هذه العمليات تحت مفهوم واحد منذ فترة طويلة نذكر منها ما أشار اليه بطرس غالى فى كتابه "خطة للسلام" من أن الخط الفاصل بين نهاية عملية و بداية عملية أخرى من حيث طبيعة العملية هو خط رفيع للغاية تصعب رؤيته أحيانا مما يؤدي فى كثير من الأحوال الى انصهار عملية داخل الأخرى. بطرس غالى، المرجع المشار اليه فى الحاشية رقم ٨ أعلاه، الفقرتين ٤٤-٤٥، ص ص ٥٢-٥٣.

(٦٦) على الرغم من أن عمليات حفظ السلام يمكن أن تصدر بولاية فى اطار الفصل السابع، و بالتالى تعتبر من قبيل الاجراءات القسرية التى لا تستلزم موافقة الأطراف، الا أنه قد جرى العرف على ضرورة الحصول على موافقة الدولة شأنها فى ذلك شأن الاجراءات

دخول الأمم المتحدة كطرف محارب و رادع فى أى نزاع اذا دعت الحاجة الى ذلك من وجهة نظرها. و تتيح هذه الفلسفة للأمم المتحدة أن تفرض رؤيتها و شروطها بالقوة دون مرجعية.

و هكذا، فإن هذا التغيير يتطلب، حسبما يعلن التقرير، تغييرا مؤسسيا كبيرا على مستوى منظومة الأمم المتحدة،<sup>(١٧)</sup> كما أنه يحتاج الى تغيير مفاهيمي فيما يتعلق باستخدام القوة العسكرية و الشرطة المدنية و الأخذ بنهج متكامل يركز على المساعدة الانتخابية و حقوق الانسان و التنمية و الاعلام و الشئون التعبوية و تعيين الموظفين و مساعدة المجتمعات المحلية على الخروج من الأزمات التى يفرضها النزاع وصولا الى المصالحة الوطنية و ما بعدها من اعادة تأهيل المجتمع.

### الآثار التى يربتها التحول الى عمليات السلام

تضمن تقرير الابراهيمى مجموعة من التوصيات ذات الآثار القانونية و المفاهيمية التى لا يمكن تجاهلها، اذ يتنافى معظمها مع نص و روح ميثاق الأمم المتحدة و قواعد القانون الدولي.

المطبقة وفق الفصل السادس. و لما كانت الموافقة لا تشترط شكلا معينا سواء كان مكتوبا أو شفويا، فقد أصبحت الصورة الأكثر شيوعا هى الموافقة الضمنية. فحيثما لا توجد معارضة من جانب الدولة يعد هذا فى حكم الموافقة.

(١٧) يتمشى هذا مع نهج السكرتير العام الذى يسعى من خلاله الى ترجمة أفكاره بشأن النظام الدولي الجديد، و لاحتلال المفاهيم و المؤسسات القائمة بأخرى، يراها هو، أكثر تمثيلا للمجتمع الدولي و أكثر فعالية عما هو قائم الآن لتسهيل "الانتقال من عالم دولى الى عصر العولمة" (the transition from an international to a global world). فقد أعاد السكرتير العام تعريف التنظيم الدولي من خلال صياغة أهداف جديدة له (الحكم بصورة أفضل و الوقاية من الأزمات و الأمن البشرى ٠٠٠ الخ) و كذلك من خلال الدعوة الى اجراء تعديلات جذرية على الصعيد المؤسسى سواء فى الأمم المتحدة و منظومتها أو فى الدول، و ذلك حتى تكون صالحة لاستقبال النظام الجديد و الاستجابة الى متطلباته. و يقترح السكرتير العام كذلك فتح الدومين الخاص للمنظمات الدولية للمشاركة الكاملة للفاعلين من غير الدول (non-State actors) سواء كانوا من القطاع الخاص أو المجتمع المدني أو البرلمانيين أو الجماعات العلمية. و أما بالنسبة للتعامل مع الجانب الدستورى و القاعدى (normative) القائم فقد دعى الى تشكيل ائتلافات مع شركاء خارج الأطر الرسمية بدعى أن الترتيبات المؤسسية (institutionalized arrangements) غالبا ما تؤدي الى تقييد الآفاق و عرقلة مسيرة التطور. تجدر فى هذا المعرض الإشارة الى "الميثاق العالمى" (Global Compact) الذى أنشأه السكرتير العام فى مطلع عام ١٩٩٩ كإطار للمشاركة بين الأمم المتحدة و القطاع الخاص فى مجالات حقوق الانسان و حماية البيئة و تعزيز معايير العمل المنصفة.

و بالنظر الى أن التقرير يسعى الى ارساء مفهوم عمليات السلام كبديل لمفهوم حفظ السلام، فقد قام التقرير بالتشكيك فى صلاحية مبادئ حفظ السلام الثلاثة و عمد الى هدمها على النحو التالى:

#### ١- مبدأ ضرورة الحصول على موافقة الأطراف:

زعم التقرير أن مبدأ ضرورة الحصول على موافقة الأطراف عرضة للتلاعب من قبل الأطراف المختلفة بما يسلبه أية قيمة حقيقية. الا أن هذا ادعاء لا أساس له من الصحة حيث يثبت الواقع العملى أن الدول تتمسك بحقها فى استقبال قوات الأمم المتحدة بعد أن تكون قد أبدت موافقتها و بالشروط التى يتفق عليها فى اتفاق وضعية القوة (status of the force agreement) الذى تبرمه الدولة مع المنظمة الدولية، و هو مبدأ يجد أصله فى قرار الجمعية العامة ١٠٠١ (داط-١) فى نوفمبر ١٩٥٦ الذى أنشأ UNEFI،<sup>(٦٨)</sup> كما أنه ترسخ من خلال الممارسة الدولية منذ ذلك التاريخ الى أن أصبح شرطاً لازماً فى كل عملية حفظ سلام و يعد أكثر المبادئ التى يتم احترامها فى عمليات حفظ السلام. كما أن موافقة الدولة على استقبال القوة و التعاون معها لهو مظهر من مظاهر سيادة الدول كما أنه تطبيق لمبدأ سلامة أراضيها اللذين كفلهما الميثاق. و يتجلى الهدف من نقض مبدأ الحصول على موافقة الدولة بصورة أكثر وضوحاً اذا ما أخذنا فى الحسبان الأنشطة التى تقع بالضرورة فى اطار الفصل السادس من الميثاق و التى تقتضى بطبيعتها موافقة الأطراف مثل الأنشطة الوقائية أو صنع السلام أو بناء السلام.<sup>(٦٩)</sup>

(٦٨) شكل اتفاق وضعية القوة الذى أبرمته مصر مع الأمم المتحدة عن طريق تبادل الخطابات فى ٨ فبراير ١٩٥٧ السابقة الأولى للاعراب عن موافقة الدولة على استقبال قوات حفظ السلام على أراضيها. و كان من آثار مبدأ الحصول على موافقة الدولة أن كان لمصر رأى فى تشكيل القوة التى استقبلتها فى سيناء. و كنتيجة قانونية لهذا المبدأ، فقد قامت الأمم المتحدة بسحب قواتها من مصر فور تقدمها بهذا الطلب الى قائد القوة فى ١٦ مايو ١٩٦٧. لمزيد من التفصيل حول موقف مصر من استقبال UNEF على أراضيها و التعاون معها و طلب سحبها انظر:

ELARABY, Nabil, *United Nations Peacekeeping by Consent: a Case Study of the Withdrawal of the United Nations Emergency Force*, I NYU Journal of International Law and Politics, 1968.

(٦٩) تتمثل هذه الأنشطة، وفق نص المادة ٢٣ من الميثاق، فى قيام مجلس الأمن بمطالبة أطراف النزاع بأن يلتسوا حله بطريق التفاوض و التحقيق و الوساطة و التوفيق و

و على الرغم من محورية مبدأ موافقة الأطراف، فإن نشوب النزاع داخل الدولة الواحدة و انهيار الدولة بمؤسساتها قد أدى فى حالات معدودة الى وجود استحالة مادية و قانونية للحصول على تلك الموافقة. فبينما يكون الوضع فى حالة النزاعات الدولية واضحا، حيث يتم الحصول على الموافقة من حكومات الدول أطراف النزاع، تتميز المسألة بصعوبة شديدة فى حالة النزاعات داخل الدولة الواحدة. فقد لا توجد سلطة مركزية من الأساس يمكن الرجوع اليها حيث تكون الدولة قد انهارت و يدور النزاع بين الميليشيات أو الفصائل دون سيطرة لأحدهما على الآخر، أو قد تكون الحكومة ذاتها طرفا فى نزاع تغفّر فيه الى القدرة على فرض سطوتها مما يضع شرعيتها محل تسؤل و من ثم يكون الحصول على موافقتها مسألة لا معنى لها. و مع اتفاقنا التام مع ضرورة البحث عن حل لهذه المشكلة، فإن من شأن ما ذهب اليه تقرير الابراهيمى أن يخلق مشكلة أكبر. فقد انصرف التقرير الى فرض قواعد عامة على كل الحالات التى تعنى بها عمليات السلام بالرغم من أن المشكلة تنحصر أساسا فى حالات محددة شهدها العالم فى التسعينيات و يعد تكرارها فى المستقبل أمرا مستبعدا، و ان كان لا يمتنع ذلك تبعا للظروف. و من هنا يجب وضع تلك الحالات التى لا تتمكن الأمم المتحدة، عملا و قانونا، من تأمين موافقة الدولة فيها فى نصابها الحقيقى باعتبارها حالات استثنائية و لا تشكل قاعدة يمكن التعميم وفقا لها. فالمطلوب هو ايجاد حلول لتلك الحالات بعينها يتم اللجوء اليها فقط فى حالة حدوثها.

## ٢- مبدأ عدم التحيز:

ذهب التقرير الى أنه حيثما يمارس طرف فى اتفاق للسلام انتهاكا لبنود الاتفاق بصورة سافرة و قاطعة، فإن استمرار المعاملة المتساوية لجميع الأطراف من جانب الأمم المتحدة يودى فى أفضل الحالات الى عقم و قد يصبح فى أسوأها بمثابة تواطؤ مع قوى الشر، بما يعنى أن المعاملة المتساوية لجميع الأطراف من شأنها أن تنصر المعتدى على المعتدى عليه، و من ثم فالمطلوب

---

التحكيم و التسوية القضائية، أو أن يلجأ الى الوكالات و التنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التى يقع عليها اختيارها.



هو تمكين قوات الأمم المتحدة من التدخل لصالح الضحية. فمن ناحية، فإن هذا في حد ذاته يثير مسألة تحديد من هي الضحية. فمن حيث المبدأ، فهذا سوف يؤدي بعمليات السلام الى تقرير مسألة مدى شرعية الحرب ابتداءً (jus ad bellum)، و هو مجال تتعامل فيه الأمم المتحدة و المجتمع الدولي وفق شروط محددة منصوص عليها في الميثاق.<sup>(٧٠)</sup> كما أنه في مسرح العمليات تتداخل الظروف مما يستحيل معه تحديد الضحية الا بعد تحقيقات دقيقة و شاملة، و هو ما لا يفترض توافره في امكانيات عمليات السلام. و من جانب آخر، فإن التدخل لصالح الضحية يتنافى مع الطبيعة المحايدة لحفظ السلام الذي يهدف الى إيقاف النزاع و صيانة السلم بمجرد تحققه. فقد أكدت الممارسة الدولية منذ انشاء UNEFI على عدم قيام قوات حفظ السلام بالتأثير على التوازن العسكى بين الأطراف المتصارعة أو على مواقفها أو مطالبها القانونية. و بالاضافة الى ما تقدم فإن دخول الأمم المتحدة النزاع كطرف محارب من شأنه تحويل عملية حفظ السلام الى عملية تنفيذ قسرى.

### ٣- استخدام القوة في الدفاع عن النفس:

خرج التقرير عن المفهوم التقليدى لممارسة حق الدفاع عن النفس و المتمثل في رد الخطر الحال الى أن يبتعد و أن يكون الرد متناسباً مع العدوان. فقد طالب التقرير بتمكين القوات من أن تكون قادرة على الدفاع عن نفسها و عن سائر مكونات البعثة و عن ولايتها. كما طالب بالألا تودى قواعد الاشتباك الى حصر دور الوحدات في "الاستجابة القائمة على رد الفعل"، و انما يجب أن يسمح لها باستخدام القوة بدرجة تكفل اسكات مصادر النيران، بل يجب عدم اجبار الوحدات التابعة للأمم المتحدة على التنازل عن زمام المبادرة لصالح من يهاجمونها.<sup>(٧١)</sup> و هو ما يعنى امكانية قيام تلك القوات بالهجوم على أحد الأطراف المتنازعة اذا رأت في ذلك حماية لنفسها أو للسكان الذين تقوم

(٧٠) لقد خصت المادة ٣٩ من الميثاق مجلس الأمن بتحديد حالات العدوان. كما أقر الميثاق

حق الدفاع الشرعى و سمح باستخدام القوة من قبيل التدابير القسرية على سبيل الحصر.

(٧١) حدا تدهور الأوضاع، و خاصة بعد مقتل ٢٤ جندي باكستاني تابعين لقوات UNSCOM في يونيو ١٩٩٣، بالسكربتير العام الى مطالبة UNSCOM بالتعامل بحزم مع المسؤولين عن خرق اتفاق وقف اطلاق النار لعام ١٩٩٣. أنظر تقرير السكربتير العام، مستند مجلس الأمن S/26317 في ١٧ أغسطس ١٩٩٣.

بحمايتهم أو لتعزيز ولايتها.<sup>(٧٢)</sup> وفيما يتعلق بتنفيذ الولاية الموكلة الى القوة، فقد أوصى التقرير بتمكين قوات الأمم المتحدة من استخدام القوة المسلحة لتنفيذ تلك الولاية حتى اذا تعدى ذلك حق الدفاع عن النفس.<sup>(٧٣)</sup> و في الواقع، فان الدفاع عن الولاية مسألة غير معرفة و يشوبها الغموض و قد يصل بالعملية الى حد التدخل في النزاع كطرف يحمي مصالحه.

و في الواقع، فان حفظه السلام، سواء كانوا عسكريين أو أفراد الشرطة المدنية، ممن يشهدون أعمال عنف ضد المدنيين ينبغي أن يفترض أنهم سيكونون مخولين سلطة العمل على وقفها في حدود ما لديهم من وسائل دعماً للمبادئ الأساسية لميثاق الأمم المتحدة و ليس لهدمها.

و من المثير للانتباه في هذا المعرض أنه بينما زعم التقرير عدم صلاحية و كفاية المبادئ الثلاثة التي يقوم عليها حفظ السلام، فقد أكد السكرتير العام الأسبق في عام ١٩٩٥ أن تحليل حالات النجاح و حالات الفشل في عمليات حفظ السلام خلال السنوات المنتهية بتقديم مؤلفه "خطة للسلام" قد أثبتت أن هذه المبادئ قد تم احترامها في جميع حالات النجاح بينما لم تحترم في العمليات الأقل نجاحاً.<sup>(٧٤)</sup>

و أما البديل الذي يسعى التقرير الى بلورته، و هو "عمليات السلام"، فانه يتألف من تضافر عمليات ثلاث: الوقاية من النزاعات و صنع السلام؛ و حفظ السلام؛ و بناء السلام التي تجد أساسها في "خطة للسلام".

#### ١- الوقاية من النزاع و صنع السلام:

تعالج الوقاية من النزاعات في الأجل الطويل المصادر الأساسية

(٧٢) لا يجب الخلط بين هذا التصور و الولاية التي قد تصدر لعملية حفظ السلام باستخدام القوة لتحقيق هدف معين مثلما حدث أثناء أزمة الكونجو عندما منح مجلس الأمن ONUC في عام ١٩٦٠ صلاحية استخدام القوة لاختلاء المرتزقة منعا لوقوع الحرب الأهلية.

(٧٣) يرى بطرس غالي أن حفظ السلام و استخدام القوة في غير الدفاع عن النفس ينبغي أن ينظر اليهما على أنهما أسلوبان بديلان و لا على أنهما نقطتان متجاورتان على خط ممتد يتاح الانتقال عليه بسهولة من نقطة الى أخرى. المرجع المشار اليه في الحاشية رقم ٢٠ أعلاه، ١٩٩٥، فقرة ٣٦، ص ١٥.

(٧٤) المرجع السابق، فقرة ٣٣، ص ١٤.

للصراع من أجل بناء قاعدة صلبة للسلام. و بحكم التعريف فإنه نشاط غير ظاهر. و من الناحية القانونية فالوقاية تفترض وجود وضع لا يرقى الى تطلب التدخل. و مع ذلك فقد قسم تقرير الابراهيمى الوقاية من النزاع ما بين استراتيجية طويلة الأجل تتمثل فى تعزيز حقوق الانسان و حماية حقوق الأقليات و تطبيق ترتيبات سياسية تمثل فيها كل الجماعات المختلفة، و استراتيجية قصيرة الأجل تتمحور حول لجوء السكرتير العام الى بعثات تقصى الحقائق و غيرها من المبادرات. و يتجلى على الفور أن عناصر هاتين الاستراتيجيتين لا تشكل عناصر حفظ السلام بمفهومه التقليدى بل تتعدى ذلك الى جوهر العلاقات الدولية التى تقع ضمن اختصاص الأجهزة المختلفة داخل الأمم المتحدة و خارجها وفقا لأحكام الميثاق و قواعد عمل تلك الأجهزة المختلفة، كما أنها تقع أيضا فى نطاق السلطان الداخلى للدول. و بالإضافة الى ذلك فإنها تتعدى ما يطلق عليه بـ "الدبلوماسية الوقائية" التى لا تزال فى حد ذاتها فى طور التعريف و التشكيل.<sup>(٧٥)</sup> و قد أقحم تقرير الابراهيمى الكيانات الانمائية فى منظومة الأمم المتحدة (مؤسسات بريتون وودز و البرنامج الانمائى للأمم المتحدة) فى عمليات السلام من منظور العمل الوقائى، و من ثم تصبح الوقاية من النزاعات على الأمد الطويل المحور الرئيسى لعملها بدلا من أن تتفرغ لدورها الانمائى فتتغير ولاياتها بحكم الأمر الواقع. و بالإضافة الى ذلك، فإن التصور الذى يطرحه تقرير الابراهيمى لا يمنح الدول نفسها الدور الأكبر فى العمل الوقائى كما تفترض فكرة الوقاية ذاتها.

(٧٥) تجب مراعاة التمييز بين الدبلوماسية الوقائية كما استحدثها داج همرشولد، و التى كان يعتبر حفظ السلام أحد أدواتها، و الدبلوماسية الوقائية التى قصد اليها بطرس غالى فى "خطة للسلام" و التى لم تتمكن الدول من التوصل الى توافق حولها، و بصفة خاصة فيما يتعلق بضرورة الحصول على الموافقة المسبقة للدولة قبل الشروع فى تنفيذها. و لكى يتخطى كوفى عنان تلك العقبة قام من تلقاء نفسه باستحداث مفهوم جديد أسماه "العمل الوقائى" (preventive action) استوعب فيه الدبلوماسية الوقائية فى أبسط صورها المتفق عليها (مساعى حميدة - وساطة - تقصى الحقائق - الخ) الى جانب كافة أنواع النشاطات التى تستهدف الوقاية من النزاع بما فى ذلك استخدام القوة. و لا يزال هذا التصور مطروحا و لم تتم مناقشته على مستوى عضوية المنظمة. و قد حرص كوفى عنان على دخول المنظمة العمل الوقائى قبل التوصل الى اتفاق حوله بالرغم مما تعترضه حاليا من عقبات قانونية و سياسية. و قد ركز تقريره السنويان عن أعمال المنظمة لعامى ١٩٩٧ (مستند الجمعية العامة A/52/1) و ١٩٩٩ (مستند الجمعية العامة A/54/1) تحديدا على الوقاية من النزاعات.

ان منع الأزمات هو أفضل و أقل تكلفة من التصدى لها بعد وقوعها، وخاصة اذا ما كنا نتحدث عن تطبيق هذا المبدأ فى أمور تتعلق بحياة الأفراد و أمنهم. و فى واقع الأمر، فقد فطن واضعو الميثاق لهذه الوسيلة الفعالة للقضاء على النزاعات فى مهدها، و قد صاغوها بحكمتهم فى اطار يجعلها منسجمة مع البناء الذى أرساه الميثاق دون أن تشذ عنه. فبموجب الفصل السادس يستطيع مجلس الأمن أن يبحث أى نزاع أو أى موقف قد يؤدى الى احتكاك دولى أو قد يثير نزاعا لكى يقرر ما اذا كان من شأن استمرار النزاع أو الموقف أن يعرض حفظ الأمن و السلم الدولى للخطر. و تطبيقا لذلك تكون للمجلس صلاحية اتخاذ اجراءات للوقاية من تلك النزاعات أو المواقف. غير أن وسائله فى هذا هى بطبيعتها اختيارية فى اطار الحل السلمى للمنازعات، و يقتضى هذا احترام كامل لسيادة الدول يتمثل فى ضرورة الحصول على موافقتها قبل اقرار تلك الاجراءات أو الشروع فى تنفيذها، و الممارسة الدولية تؤكد هذا الفهم على نحو ما سبق. و لكن المشكلة تثور عندما يطلب من المجلس، أو يسعى هو من تلقاء ذاته، الى التدخل للتعامل مع حالات انطلاقا من صلاحياته النابعة عن الفصل السادس مستخدما للتصدي لها الوسائل المتاحة له بموجب الفصل السابع المتمثلة فى مجموعة من الاجراءات القسرية و العقابية التى تتدرج من التدابير المؤقتة الى استخدام القوة، و فى هذا اساءة لاستغلال السلطة و اهدار خطير للنظام القانونى المستقل و القائم بذاته لكل من فصلى الميثاق على حدة، حيث يقوم تماسك البناء الذى أرساه الميثاق على احترام الخط الفاصل بينهما. و هكذا يتم تجاوز الوقاية الى التنفيذ القسرى.

أما صنع السلام ، فإنه يهدف إلى وقف النزاعات الدائرة باستخدام وسائل كتلك التى ينص عليها الفصل السادس من الميثاق. و قد يكون صانعو السلام مبعوثين من حكومة معينة أو من مجموعة من الدول أو من منظمات اقليمية أو من الأمم المتحدة أو من مجموعات غير رسمية و غير حكومية. كما أنه قد تقوم به شخصية بارزة تعمل بصفة مستقلة. و تفترض عملية صنع السلام وجود اتفاق هدنة توصلت اليه أطراف النزاع و تقوم الأمم المتحدة بعملية الوساطة بينها و العمل من أجل تنفيذه. و بطبيعة الحال، فان هذه

الأنشطة كلها اختيارية و تتطلب موافقة الدولة.

## ٢- حفظ السلام:

يراد بحفظ السلام نشر قوات تابعة للأمم المتحدة فى الميدان بموافقة جميع الأطراف المعنية، و يشمل عادة اشتراك أفراد عسكريين و / أو أفراد من الشرطة تابعين للأمم المتحدة. و كثيرا ما ينطوى ذلك على اشتراك موظفين مدنيين أيضا. كما أنه سبيل لتوسيع امكانيات منع نشوب المنازعات و صنع السلام. و يرى التقرير أن عدم اقتران عمليات حفظ السلام بمسئوليات مباشرة عن بناء السلام أدى الى فشلها فى تحقيق أهدافها النهائية باعتبار أنها كانت تعالج أعراض الصراع دون اتباع استراتيجيات تقضى على مصادره، كما يوى أن قلة الموارد و ضعف تشكيل القوات طالما أثر على أدائها. و من هنا كان من الضرورى ادماج كافة العمليات التى تقوم بها الأمم المتحدة فى مجال صون الأمن و السلم الدولى تحت مفهوم واحد و هو "عمليات السلام" و ذلك حتى يعضد بعضها بعضا و يتم تلافى نقاط الضعف الذاتية فى كل عملية على حدة. و هكذا سوف تتحول عمليات حفظ السلام و غيرها، وفقا لمفهوم عمليات السلام، الى غطاء تتم فى اطاره عمليات الوقاية من النزاعات و حفظ السلام و صنع السلام و بناء السلام كما حددها سكرتير عام الأمم المتحدة فى تقاريره المتعاقبة خلال السنوات القليلة الماضية.

## ٣- بناء السلام:

يريد تقرير الابراهيمى بهذا المصطلح تعريف الأنشطة المضطلع بها فى الطرف الأقصى من النزاع لاعادة استقرار أسس السلام و توفير وسائل بناء وضع يتجاوز مجرد انعدام الحرب على تلك الأسس. و من ثم فبناء السلام يشمل اعادة ادماج المقاتلين السابقين فى المجتمع المدن، و تعزيز سيادة القانون من خلال تدريب و اعادة تشكيل الشرطة المحلية و اصلاح القضاء و النظام الجنائى و ما الى ذلك، و تحسين احترام حقوق الانسان، من خلال الرصد و التنقيف و التحقيق فى الانتهاكات الماضية و الراهنة، و تقديم المساعدة التقنية من أجل التطوير الديمقراطى بما فى ذلك المساعدة الانتخابية و دعم حرية

وسائل الاعلام، و النهوض بأساليب تسوية النزاعات و المصالحة.<sup>(٦٦)</sup> و جدير بالذكر أن التقرير استخدم مصطلح "بناء السلام"، بدلا من المصطلح المتعارف عليه لهذا النوع من العمليات و هو "بناء السلام فيما بعد النزاع" (post-conflict peace-building)،<sup>(٦٧)</sup> بما يتعدى مجرد تغيير التسمية الى تغيير فى جوهر المفهوم نفسه. فبينما يفترض مفهوم "بناء السلام فيما بعد النزاع" - كما ينبئ عنه تسميته - انتهاء حالة نزاع (يليه ابرام اتفاق سلام قد تم انفاذه) تتلوها بعد ذلك المرحلة التى يطلق عليها بناء السلام فيما بعد النزاع، فان المصطلح الذى استحدثه التقرير (بناء السلام) لا يفترض بالضرورة الشروط المسبقة اللازمة لعملية بناء السلام فيما بعد النزاع بما يجعلها أداة صالحة للتدخل فى الشؤون الداخلية للدول وقت السلم، و هو ما يخالف فلسفة ذلك النوع من العمليات أصلا.<sup>(٦٨)</sup>

و قد اشترط التقرير لبناء السلام المشاركة النشطة مع الأطراف المحلية و ذلك من خلال قيام العملية بتمويل مشاريع "سريعة الأثر" يشارك فى ادارتها المنسق المقيم أو المنسق الانسانى لفريق الأمم المتحدة. و بالاضافة الى ذلك يجب أن تدعم العملية اجراء الانتخابات الحرة تمهيدا للتحول الديمقراطى. كما يرى الفريق أن وظائف الشرطة المدنية التابعة للأمم المتحدة يجب أن تتعدى مجرد رصد و تسجيل المخالفات - التى ترتكبها الشرطة المحلية - الى اعادة هيكلة قوات الشرطة المحلية وفقا للمعايير الدولية و حقوق الانسان، و أن تتحلى الأنظمة القضائية بالحيدة. و فى هذا الصدد يوصى التقرير بقيام موظفى الأمم المتحدة المختصين بحقوق الانسان بالمساعدة على تنفيذ البرامج الرامية الى ارساء الوفاق الوطنى. و لضمان حسن سير العدالة يطالب التقرير

(٦٦) قامت عمليات الأمم المتحدة فى كل من ناميبيا و نيكارا جوا و هايتى و أنجولا و كامبوديا و السلفادور و جنوب افريقيا و موزمبيق و ليبيريا و تيمور الشرقية بمراقبة الانتخابات.  
(٦٧) يقصد باجراءات بناء السلام فيما بعد النزاع الجهود التى تبذل بهدف ترسيخ السلام من خلال تناول الجوانب الاقتصادية و الاجتماعية و الانسانية للدول المعنية، و بمعنى آخر دعم الجهود السياسية التى يتم اقرارها بصورة متكاملة عن طريق تقوية البنية التحتية للدول و تحسين أداء الخدمات و المرافق الأساسية للحيلولة دون تفجر الأزمات.  
(٦٨) بعد أن انتهت عملية بعثة الأمم المتحدة فى جمهورية أفريقيا الوسطى (MINURCA) فى فبراير ٢٠٠٠ قام السكرتير العام باستبقاء مكتب ليتولى متابعة تنفيذ الاصلاحات التى أشرفت عليها البعثة و لدعم منهاج متكامل لتنفيذ برامج بناء السلام فيما بعد النزاع.

مجلس الأمن بأن يأذن للخبراء و المحققين الدوليين بتعزيز القبض على المشتبه فيهم و توجيه الاتهام اليهم و تقديمهم الى القضاء. فالمطلوب هو أن يحدث تحول من حيث المبدأ فيما يتعلق بطريقة تفكير الأمم المتحدة في مفهوم الشوطة المدنية و استخدامها في عمليات اقرار السلام. و من هذا المنطلق أوصى التقرير بأنه قبل أن يوافق مجلس الأمن على تنفيذ اتفاق لوقف اطلاق النار أو اتفاق للسلام بعملية لحفظ السلام تقودها الأمم المتحدة، ينبغي له التأكد من أن الاتفاق يلبى شروطاً أساسية من قبيل الاتساق مع المعايير الدولية لحقوق الانسان. و هكذا يبين أن شق بناء السلام في عمليات السلام موجه في مجمله الى التأثير على الأنظمة الداخلية للدول بحيث يتم ارساء الأفكار و المفاهيم داخل مؤسسات الدولة و نشرها على مستوى القاعدة. و من جانب آخر، فإن مثل هذه النشاطات تعرض حياد الأمم المتحدة للتساؤل اذ يمكن للأطراف الأخرى في النزاع أن تعتبرها من قبيل تقديم المساعدة لاعادتها.

### إحكام حقوق الانسان في عمليات السلام

وتمشياً مع الاتجاه الذي يتزعمه الغرب و ينفذه السكرتير العام من احكام حقوق الانسان بصورة عرضية (cross-cutting) في شتى المجالات فقد أورد التقرير موضوعات حقوق الانسان في كثير من المواضع كما سبقت الإشارة أعلاه، بل أنه قد أوصى بتعليق موافقة مجلس الأمن على تنفيذ أى اتفاق لوقف اطلاق النار أو اتفاق للسلام من خلال عمليات تقودها الأمم المتحدة على التأكد من أن الاتفاق يتسق و المعايير الدولية لحقوق الانسان.<sup>(٧٩)</sup> و على هذا النحو فإن اناطة المجلس بمثل هذه الصلاحية تمكنه من فرض مفاهيم و قيم معينة على الدول التي ترى أن لديها حاجة ماسة في اقرار عمليات الأمم المتحدة بسبب ظروفها الخاصة بالرغم من أن هذه الدول قد لا تعترف أصلاً

(٧٩) ليس هناك اتفاق على ماهية معايير حقوق الانسان التي أصبح يشار اليها في كثير من قرارات المنظمات الدولية و الوثائق و التقارير التي تصدر عنها دونما ايراد تحديد لما تنطوي عليه، و هو الأمر الذي يجعل تطبيقهما عرضة لتفسيرات متعددة غير مقبولة أو معترف بها على المستوى العالمي مما قد يجعل الدولة في موضع مساءلة نتيجة لعدم احترام قيم و مفاهيم مقبولة على مستويات اقليمية و في اطار ثقافات و حضارات لا تنتمي اليها هذه الدولة. و من هذا المنطلق فقد تقدمت مصر باعلان تفسيرى بشأن الحقوق الأساسية و المعايير المعترف بها عالمياً و المقبولة من جانب المجتمع الدولي بأسره لدى توقيعها على النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في ٢٦ ديسمبر ٢٠٠٠.

ببعض معايير حقوق الانسان التي لا تتمتع بالعالمية و لا تتفق و ثقافاتهما. و تجدر الاشارة في هذا الصدد الى أن المكون الانساني في قوات الأمم المتحدة في كوسوفو يقوم بالفعل بالزج بمفاهيم حقوق الانسان الغربية في القوانين التي يتم صياغتها في اطار خطة الاعمار التي تساهم فيها تلك القوات.



## خاتمة

يمكن الانتهاء مما تقدم الى أن نظام حفظ السلام يحتاج بالفعل الى مراجعة لتصحيح ما يشوبه من عيوب و استكمال ما يعتريه من نقص. فحالما يتم نشر عمليات حفظ سلام تابعة للأمم المتحدة فلا بد من أن تتم اناطتها بالولاية و تزويدها بالامكانيات الكفيلة بتمكينها بالاضطلاع بما يسند اليها على نحو يجمع بين الكفاءة المهنية و النجاح بحيث لا تؤدي العملية الى تعقيدات مثلما حدث في قبرص أو تنته بمأسى كتلك التي شهدتها العالم فى البوسنة والهرسك أو فى روندا أو لا تقضى الى تحقيق أى انجاز على نحو ما انتهى اليه الوضع فى سيراليون بالرغم من ضخامة عملية الأمم المتحدة هناك. و لكن يجب أن يتم الاصلاح بمراعاة الاحترام الكامل للقانون الدولى بما فى ذلك ميثاق الأمم المتحدة. فحتى عام ١٩٨٥ كان بيريز دى كوييار، السكرتير العام الأسبق، يصف حفظ السلام بأنه "مخلوق ضعيف" (fragile creation).<sup>(٨٠)</sup> الا أن التحول الذى يخطط له السكرتير العام الحالى و يعد له تقرير الابراهيمى قد يجعل منه وحش كاسر يفتك بمبادئ ميثاق الأمم المتحدة و القانون الدولى العام و على رأسها عدم اللجوء الى استخدام القوة و احترام سيادة الدول و سلامة أراضيها و استقلالها السياسى و عدم التدخل فى الشؤون التى تكون من صميم سلطاتها الداخلى.

و غنى عن البيان أن كثيرا مما يدعو اليه التقرير يتم تنفيذه بالفعل على أرض الواقع مخالفة للقواعد القانونية و الأسس المتعارف عليها فى تنفيذ عمليات الأمم المتحدة. الا أن التقرير يقع ضمن الجهود المضنية التى يبذلها السكرتير العام من أجل التخلص من القيود التى يفرضها الميثاق لصالح القضايا التى يتبناها و لتقنين النشاطات المستحدثة للأمم المتحدة و اسباغ الصفة الشرعية على ما تقوم به من أفعال لا تجد لها أساسا فى الميثاق أو القواعد العامة للقانون الدولى. فهى جهود يقصد منها تعديل الميثاق أو تحديد أثره أو

(٨٠) تقديم السكرتير العام لكتاب The Blue Helmets: A Review of United Nations Peace-keeping. New York, United Nations, 1985

(٨١) إعادة تفسيره.

فالتحول الى عمليات السلام لا يفضى بالضرورة الى تذليل العقبات التي يواجهها حفظ السلام، كما أنه يضر أكثر مما ينفع. فالمشكلات التي تواجه حفظ الأمن و السلم الدولي ترجع أساسا الى غياب الإرادة السياسية للدول عامة و الى أداء مجلس الأمن و هو ما يتجاهله عن عمد السكرتير العام و تقرير الابراهيمى و الدول الغربية بصفة عامة. فكثير من المعوقات التي تقف حائلا دون اضطلاع الأمم المتحدة بدورها فى حفظ السلم و الأمن الدولي انما يرجع الى فساد طرق عمل المجلس، بما فى ذلك مشكلات تتعلق بعملية اتخاذ القرار فيه، الذى يتمثل أساسا فى اساءة استخدام سلطة النقض أو التلويح بها بالقدر الذى يعوق أداء المجلس و يمنعه من تحمل التبعات الموكلة اليه بمقتضى الميثاق بالاضافة الى ازدواجية المعايير و الانتقائية التي يتبعها و عدم الشفافية و تغليب الاعتبارات السياسية لأعضاء المجلس، و خاصة الدائمين منهم، على الاعتبارات الجماعية لأعضاء المجلس و الأمم المتحدة ككل،<sup>(٨٢)</sup> و هو ما تمخض عن اللجوء الى بدائل أخرى بدلا من اصلاح طرق عمله و اعادة تشكيله.

و من شأن ادماج العمليات التي تقوم بها الأمم المتحدة فى مؤسسة وحيدة تجت مسمى "عمليات السلام" التأثير بالقدر الأعظم على نوعين من العمليات، هما الوقاية من النزاعات و بناء السلام فيما بعد النزاع. فبالنسبة للوقاية من النزاعات، فان عدم اشتراط الحصول على موافقة الدولة من شأنه

(٨١) لقد شكك السكرتير العام فى صلاحية ميثاق الأمم المتحدة للمرحلة القادمة باعتبار أن البناء الذى أرساه الميثاق يقوم على عدد من المبادئ التي لا تتناسب و مقتضيات العولمة، مثل سيادة الدول و عدم التدخل فى شئونها الداخلية، ذلك أن الميثاق قد صيغ فى حقبة افترض فيها أن أعظم الأخطار هو اعتداء دولة على أخرى بينما شهدت العقود الأخيرة مقتل أعداد هائلة من البشر فى الحروب الأهلية و نتيجة لعمليات التطهير العرقى و الإبادة الجماعية داخل الدولة الواحدة. و رغم تشكيك السكرتير العام فى مدى ملاءمة الميثاق لمواجهة مقتضيات العولمة و تحديات المرحلة القادمة فإنه لم يجرؤ على طرح فكرة تعديل الميثاق، و انما لجأ الى أساليب ملتوية مثل اعادة تفسير أحكام الميثاق بطريقة مشوهة تخالف ما استقرت عليه الممارسة و ما انتهى اليه الفقه، و دمج بعض القواعد بأخرى بحيث تقضى الى معان و مبان لا تحظى بأدنى اتفاق.

(٨٢) عمد مجلس الأمن فى حالات النزاع فى أفريقيا الى اللجوء الى الترتيبات و القوى الإقليمية للمشاركة فى تسوية النزاع. و يرجع ذلك أساسا الى أن القوى الكبرى لا ترغب فى اقبام نفسها فى تلك النزاعات.

أن يتيح للأمم المتحدة التدخل في أماكن لا توجد فيها أصلاً أية نزاعات مما يجعلها (أي الوقاية) في حكم الاجراء القسرى (و كأنها تطبق تنفيذا لقرارات مجلس الأمن الصادرة في اطار الفصل السابع من الميثاق) بالرغم من أن الوقاية بطبيعتها تتدرج تحت الفصل السادس الذي تتسم الاجراءات التي ينص عليه بالطابع الاختياري. و أما بالنسبة لبناء السلام فيما بعد النزاع، فإن مثل ذلك الدمج يتيح للأمم المتحدة - في حالة تحول العملية من حفظ سلام الى بناء سلام - الاستمرار في التواجد لمدد طويلة في المنطق التي كانت تعاني من نزاعات انتهت تعمل فيها على بناء البنية الأساسية و غيرها من اجراءات بناء السلام فيما بعد النزاع و أهمها مسألة اقرار مفاهيم حقوق الانسان و العمل على توافقها مع معايير الدولية لحقوق الانسان بصرف النظر عن الخلفيات الثقافية للشعوب أو مدى تمتع تلك المعايير بالاعتراف العالمي.<sup>(٨٣)</sup> و هذا يربط عمليات السلام بالعولمة حيث يمكن استخدام القوة بصورة مقننة لفرض قيم و مفاهيم موحدة على الكافة.

و لعل من أخطر ما تتبى به دراسة التحول من عمليات حفظ السلام الى عمليات السلام كذلك هو تراجع دور الجمعية العامة أمام مجلس الأمن و السكرتير العام، و من يرى تكليفه بدور في هذا الصدد، على الرغم من أن المفترض هو اعطاء الدور الرئيسي في هذا الى الجمعية العامة باعتبارها الجهاز التمثيلي لكافة عضوية المنظمة و بالنظر الى دورها في استحداث و تطوير مفهوم حفظ السلام، هذا بالإضافة الى أن عمليات السلام المقترحة، و ما يراد اقامه ضمنها من مجالات مختلفة، تتصل بصورة مباشرة بصيانة الأمن و السلم الدولي بمفهومه الواسع و هو ما يدخل في صميم اختصاص الجمعية.

و مع اقرارنا بأن السكرتير العام لا بد و أن يستشعر مسؤولية خاصة ازاء تفاقم المشكلات التي تؤدي الى استعارة النزاع، الأمر الذي يدفعه الى التقدم باقتراحات لمعالجتها و محاولة منع وقوعها، الا أننا لا نستطيع أن نتفق مع ما

<sup>(٨٣)</sup> و هذا يتماشى مع ما تراه الدول الغربية من أن عمليات السلام التي تقوم بها الأمم المتحدة يجب أن ينظر اليها باعتبارها مهام مستمرة ذات أبعاد متعددة. أنظر مواقف تلك الدول بمناسبة مناقشة تقرير الابراهيمي في مجلس الأمن. مستندى مجلس الأمن S/PV.4223 و S/PV.4223 (resumption I).

ذهب اليه هو و فريق الابراهيمى من تغليب اعتبارات "عملية" على احترام القانون الدولي و مبادئ الميثاق. وإن كان التقرير قد احتوى على مجموعة من التوصيات العملية التى من شأنها تحسين أداء عمليات حفظ السلام و غيرها، الا أن هدم مبادئ حفظ السلام أمر لا يصح التهاون فيه بل يجب التعامل معه بكل حذر. فصحيح أنه يجب الحرص على ألا يتعارض واجب احترام و تنفيذ أحكام الميثاق مع حماية الشخص الانسانى وقت السلم و وقت الحرب على السواء، لكننا لا يمكن أن نتصور أن تدفعنا الحاجة الى تقديم العون و اسباغ الحماية و تنفيذ حقوق الانسان الى الاخلال بالميثاق. و من الضرورى هنا أن ننظر الى عملتى كوسوفو و تيمور الشرقية باعتبارهما حالتين استثنائيتين لا يجب القياس عليهما و التعميم وفقا لهما. فيجب أن تتعامل الأمم المتحدة مع كل حالة على حدة مراعاة للخصائص التى تميز حالة عن أخرى.

فاذا كان المقصود هو معالجة أوجه القصور الموجودة فى البناء الذى أرساه الميثاق، فليكن ذلك من خلال القنوات الشرعية و الاجراءات المنصوص عليها فى ذلك الميثاق. و أيا كانت الأهداف التى نصبوا اليها، فالاستمساك بالقانون واجب مقدس حتى لا ينفطر العقد، و ذلك لأن التعامل فى اطار مجتمع دولى بدون مرجعية قانونية أمر جد خطير لا تحتمله الدول الأضعف قوة و الأقل نمواً، كما أنه يقود الدول الأشد بأسا و الأصلب عودا الى الزج بالمجتمع الدولى فى غياهب قانون الغاب. و من هنا فان ما يردد حول اعادة تعريف مفهوم سيادة الدول من خلال قوى العولمة و التعاون الدولى مسألة يجب أن تحظى بكل العناية و التدقيق فى اطار شامل و متكامل من الاعتبارات السياسية و القانونية التى تثبت بناء المجتمع الدولى.

إن حفظ السلام بصورته التقليدية يمكن أن يؤدي الى صيانة الأمن و السلم الدولى اذا ما طبق من خلال ولاية واضحة و ذات مصداقية و قابلة للتحقيق و امكانيات تسمح بتطبيق تلك الولاية فى حدود الشرعية. و هذا يتوقف أساسا على الارادة السياسية الحقيقية للدول، و خاصة دائمة العضوية منها فى مجلس الأمن.