

الحددات القانونية للتعاون الاقليمي في عمليات حفظ السلام الدولية

"القوات الهجين في دارفور أنموذجا"

**International and regional collaboration in international peacekeeping operations:
legal determinants**

"Darfur's Hybrid Forces as a Model"

العارية بولرباح

جامعة الجلفة ، (الجزائر)، laria.3838@gmail.com

تاريخ النشر: 2022/04/27

تاريخ القبول: 2022/03/10

تاريخ الاستلام: 2022/02/15

الملخص :

تعتبر عمليات حفظ السلام الدولية ابتكار من قبل منظمة الامم المتحدة لمواجهة النزاعات الدولية، وقد فرضتها الضرورة نتيجة، لعدم تمكن الامم المتحدة من بناء قواتها العسكرية، وقد ساهم نشر عمليات حفظ السلام الدولية في الحد من تفاقم العديد من النزاعات في العالم، إلا أنه مع انتهاء الحرب الباردة تزايد عدد النزاعات غير ذات الطابع الدولي، مما دفع بمجلس الامن الدولي الى التوجه نحو إشراك المنظمات الدولية الاقليمية ودون الاقليمية في عمليات حفظ السلام الدولية .

الكلمات المفتاحية : قوات حفظ السلام الدولية، القوات الهجين المشتركة بين الامم المتحدة والاتحاد الافريقي،

Summary:

International peacekeeping operations are considered an innovation by the United Nations Organization to confront international conflicts, and they were imposed by necessity due to the UN's inability to build its military forces, and their deployment has contributed to limiting the aggravation of many conflicts around the world.

With the end of the Cold War, however, the number of non-international conflicts grew, prompting the United Nations Security Council to consider involving regional and sub-regional international organizations in international peacekeeping operations.

Key words:

International peacekeeping forces, UN-African Union hybrid forces,

مقدمة:

ان عمليات حفظ السلام الدولية، هي أكثر الأدوات الفعالة والمتاحة أمام الامم المتحدة والمنظمات الدولية الاقليمية ودون الاقليمية لتعزيز وصون السلم والامن الدوليين، فرغم أنها لم ترد في ميثاق الأمم المتحدة صراحة، إلا أن المفهوم أوجدته الممارسة الدولية، وحاجة الامم المتحدة لهذا النوع من العمليات الفعالة، وتعتبر عمليات حفظ السلام الدولية، عمليات تتوسط في طبيعتها بين إجراءات التسوية السلمية، وفقا للفصل السادس من الميثاق، وبين التدخل كسلطة قمع وفقا للفصل السابع، وقد تضاغت في العقود الثلاثة الاخيرة، وتعددت أشكالها استجابة لمختلف اصناف النزاعات الدولية، خاصة النزاعات المسلحة غير ذات الطابع الدولي، وأزداد الطلب عليها، مما جعل قدرة مجلس الامن في التصدي لهذه التحديات الجديدة تضعف، وبالتالي كان لا مناص من الاستنجاد بالمنظمات الدولية الاقليمية ودون الاقليمية اعمالا لأحكام الفصل الثامن من الميثاق، ومن ثم البحث عن آليات فعالة لتقسيم العمل والتعاون معها.

والملاحظ أنه لم يكن للمنظمات الدولية الإقليمية دور في عمليات حفظ السلام خلال الحرب الباردة، فعمليات حفظ السلام، كانت ذات أهداف محددة، كإرسال مراقبين دوليين لمراقبة الوضع على الحدود بين الدول المتنازعة، أو على خط وقف إطلاق النار بين فريقين متنازعين، أو بالتحري عن الحقائق في منطقة يسودها الاضطراب، للتأكد من عدم وجود تدخل أجنبي، أو الحيلولة دون وقوع صدام مسلح بين دولتين متنازعتين⁽¹⁾. وعادة ما يتولاها عدد محدود من الأفراد، وفقا لأسس ومبادئ تسيير العمليات، كموافقة الأطراف المتنازعة، ولاسيما الدولة المضيفة، الحياد الكامل، عدم اللجوء إلى القوة العسكرية إلا في حالة الدفاع عن النفس، وقد صممت هذه العمليات في البداية للتعامل مع النزاعات التي تنشب بين الدول، ومن ثم لم تكن الأمم المتحدة في حاجة إلى شراكة وتعاون مع المنظمات الدولية الإقليمية، وهذه العمليات لا تتطلب إمكانيات مادية وبشرية كبيرة، ولكن بعد نهاية الحرب الباردة، توسعت عمليات حفظ السلام الدولية، لتشمل مهام إنسانية وتنظيم المعونات، وحماية الفئات الضعيفة وتنظيم الانتخابات والاشراف عليها، والمساهمة في بناء الاجهزة التنفيذية والقضائية للدول الخارجة من نزاعات، وأحيانا فرض السلام، ومن ثم أصبحت المنظمات الدولية الإقليمية ودون الإقليمية تلعب دورا كبيرا في عمليات حفظ السلام، سواء من خلال تفويض مباشر، أو من خلال عمليات الشراكة والتعاون مع الأمم المتحدة وهو النموذج الذي لقي استحسانا في الممارسة الدولية، ومن ثم نطرح الاشكالية التالية :

ما هو الاساس القانوني لعمليات حفظ السلام الدولية في الاطارين العالمي والاقليمي ؟ وماهي المحددات القانونية للتعاون ؟ وهل شكلت تجربة القوات المشتركة "المهجين" بين الامم المتحدة والاتحاد الافريقي نموذجا ناجحا للتعاون ؟

(1)-ممدوح شوقي مصطفى كامل ، الامن القومي والامن الجماعي الدولي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، الطبعة الاولى، ص 496.

المبحث الاول: ماهية عمليات حفظ السلام الدولية

لم يتعرض ميثاق الامم المتحدة الى تعريف عمليات حفظ السلام الدولية، ولكن الفقه خاض في تعريفها تبعا للتطور الذي شهدته المفهوم في الممارسة الدولية منذ نشأة المنظمة العالمية، وقد تطور المفهوم تبعا لتطوره في للتجارب الناجحة والإخفاقات، فبعد ما كان ينحصر في مراقبة وقف اطلاق النار وفك الاشتباك بين أطراف النزاعات، انتقل المفهوم ليشمل عمليات متعددة الابعاد .

المطلب الاول: مفهوم عمليات حفظ السلام الدولية:

يعتبر مفهوم عمليات حفظ السلام الدولية مفهوما غامضا، كرسته الممارسة الدولية وتطور من مفهوم ضيق الى مفهوم واسع .

الفرع الاول : تعريف عمليات حفظ السلام الدولية

اتجه الفقه الغالب في القانون الدولي الى عدم إعطاء تعريف لعمليات حفظ السلام الدولية، نتيجة لضبابية عمليات حفظ السلام الدولية، وعدم ورودها في ميثاق الامم المتحدة .- ويعتبر كل من " **Lester Pearson** " وزير خارجية كندا السابق والأمين العام للأمم المتحدة السابق " **DAG Hammarskjöld** " من اللذين أرسو دعائم وأسس مفهوم قوات حفظ السلام الدولية ⁽²⁾، وكقاعدة عامة تعرف بأنها هي مجمل عمليات الأمم المتحدة، والتي يتم من خلالها نشر أفراد عسكريين، أو شرطة أو أفراد مدنيين تابعين للأمم المتحدة، بهدف حفظ السلم، وتوسيع إمكانيات منع تجدد النزاع ⁽³⁾. وإنقسم الفقهاء اللذين عرفوا عمليات حفظ السلام الدولية تبعا لما أفرزته الممارسة الدولية في الميدان والتطور الحاصل على هيكلتها، فهناك تعريفات ضيقة وردت في العقود الاولى لنشأة عمليات حفظ السلام الدولية، وتعريفات واسعة وردت بعض التوسع الذي شهدته عمليات حفظ السلام، ومن بين اللذين عرفوا عمليات حفظ السلام الدولية :

وعرفها موريس فلوري " **Maurice flory** " بأنها " جميع العمليات العسكرية وشعب العسكرية التي تنظم تحت ضغط الضرورة نظرا لعدم القدرة على تنفيذ النظام المنصوص عليه في المادة 43 وأحيانا لعد القدرة على الاستناد الى قرارات صادرة عن مجلس الامن " .

وعرفها الأستاذ " **Brian Urquhart** " استخدام الأمم المتحدة للقوة العسكرية ليس لأغراض قتالية أو قسرية، وإنما للتوسط كآلية لإنهاء الاعمال القتالية والفصل بين القوات المتحاربة "

⁽²⁾ -قلى احمد، قوات حفظ السلام في ظل المستحدثات الدولية، اطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، السنة، 2013، ص 55 .

⁽³⁾ -حس نافعة، الامم المتحدة في نصف قرن : دراسة فقهية تطبيقية في ضوء قواعد النظام الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، السنة 1994، ص 125.

وعرفها الدكتور تميم خلاف : بأنها "العمليات التي تنظمها الأمم المتحدة وبعض المنظمات الإقليمية الأخرى، تتضمن استخدام أفراد عسكريين وضباط شرطة دون أن تكون لهم صلاحيات قتالية، بهدف صيانة أو استعادة السلام في مناطق توجد فيها منازعات، وتعتبر عمليات مؤقتة تستهدف منع تصاعد تفاقم النزاعات فقط، ولا يمتد دورها إلى حل الخلافات السياسية التي أدت إلى اندلاعها، وأن تعمل على توفير المناخ والوقت اللازمين لحل الخلافات عبر التفاوض بين الأطراف المعنية .

ولسد الحاجات الآنية المستعجلة لبعض الأزمات الدولية، قامت الأمم المتحدة بموجب قرار مجلس الأمن رقم 54 بتاريخ 15 جويلية 1948، بإنشاء هيئة مراقبة الهدنة " UNTSO " أثناء الحرب العربية الاسرائيلية الأولى سنة 1948، وقد تطورت مهامها، وعدد أفرادها، حسب تطور النزاع العربي الإسرائيلي، وواصلت الأمم المتحدة إنشاء قوات حفظ السلام بمفهومها التقليدي في عديد النزاعات نذكر منها مجموعة المراقبة العسكرية بين الهند وباكستان "UNMOGIP" مجموعة المراقبة في لبنان "UNOGIL" عمليات الأمم المتحدة في الكونغو "ONUC" بعثة الأمم المتحدة للمراقبة في اليمن "UNYOM"، قوات الأمم المتحدة في قبرص "UNFICYP" (4)

-وظلت العمليات التقليدية لحفظ السلام، تحكمها مبادئ أرسنها الممارسة الدولية، ولعبت ظروف الحرب الباردة بين العسكريين في ترسيخها، وهي ضرورة التقيد بالمبادئ الأساسية، كموافقة الأطراف المعنية بالنزاع لاسيما تلك التي تتخذ القوات مسرحا لانتشارها، وحياد قوات الأمم المتحدة حتى تلقى الترحيب والثقة الضروريين لممارسة، وعدم اللجوء إلى استعمال القوة، إلا في حالة الدفاع عن النفس على أساس أن عمليات حفظ السلام كوسيلة لحل الأزمات تعتمد بالأساس على تعاون أطراف النزاع ونهج سبل سليمة (5) .، إلا أن انتهاء الحرب الباردة بين العسكريين أدى الى انحسار التشنج داخل مجلس الامن الدولي، وفسح المجال للتوافق في اتخاذ القرارات بشكل اكثر مرونة وفعالية، ومن اهم المجالات التي طالها التحديث نتيجة هذا التوافق عمليات حفظ السلام الدولية .

-الفرع الثاني : تطور عمليات حفظ السلام الدولية

أدى انتهاء الحرب الباردة إلى تغيير طال هيكلية النظام الدولي، ولعل من السمات الأساسية لهذا التغيير زوال حالة العداء، وانعدام الثقة بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتي سابقا، وهو ما انعكس على أداء مجلس الامن الدولي، ومن ثم التفاؤل بدور أجمع في عمليات حفظ السلام، ففي ظل هذه المستجدات، توسعت عمليات حفظ السلام الدولية، وتعددت

(4)-المرجع نفسه ، ص 130

(5)-مروة نصير ، عمليات حفظ السلام بعد انتهاء الحرب الباردة ، دراسة لحالي الصومال وكوسوفا ، رسالة دكتوراه الفلسفة في العلوم السياسية ، جامعة القاهرة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، السنة 2010 ، ص 77.

ت المهام والوظائف المسندة اليها ، فأصبحت الأمم المتحدة، تولى اهتمام متزايد لحقوق الإنسان، وعرفت آلياتها تطورا جوهريا انتقل من الدبلوماسية، إلى إقرار المسؤولية الجنائية الدولية للفرد أو الجماعة، كما تم ايلاء أهمية لإرساء الديمقراطية كمشروع سياسي يندرج فيه ضمان حقوق الإنسان وحمايتها، إضافة الى تطبيق الاتفاقيات، والتسويات والمصالحة الوطنية، ديمقراطية الشؤون الداخلية، حماية المساعدات الإنسانية، نزع السلاح، تسريح المقاتلين، والمساعدة في إعادة إدماجهم، ضمان التزام الأطراف بحماية حقوق الإنسان، إنشاء أجهزة شرطة حديثة، إجراء أو مراقبة الانتخابات على أسس من الحرية والعدالة، كما أتم إشراك المنظمات الدولية الإقليمية ودون الإقليمية في هذه العمليات، من خلال التفويض والمساعدة أو التعاون والشراكة، ومن أهم هذه العمليات التي شهدها هذا الجيل، عملية نقل المساعدات للسكان في نامبيا (1990/1989)، عملية المراقبة في السلفادور (1995/1991) عملية الإشراف على نقل السلطة في كمبوديا (1993/1992) .

و قد كثفت الامم المتحدة البحث عن تطوير عمليات حفظ السلام الدولية، حيث كلف مجلس الأمن بتاريخ 31: جانفي 1992 الأمين العام للأمم المتحدة بطرس غالي، بإعداد تقرير حول سبل تعزيز وزيادة قدرة الأمم المتحدة في إطار ميثاق الأمم المتحدة وأحكامه، للاضطلاع بمهام الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام وحفظ السلام (6).

وبتاريخ 17 جوان 1992 أعلن الأمين العام عن خطته من اجل السلام، التي تضمنت عددا من المقترحات لتفعيل أنشطة الأمم المتحدة في مجال إيجاد حلول للنزاعات المحتملة، وإرساء السلام في المرحلة اللاحقة لانهاء النزاع، وتضمنت مقترحات بطرس غالي خطة من اجل السلام **An Agenda for pace** الدبلوماسية الوقائية، صنع السلام، حفظ السلام، بناء السلام .

-حمل التقرير توسيع نطاق عمليات الأمم المتحدة، لتشمل مهام متعددة الأبعاد ابتداء من محاولة، منع النزاعات إلى صنع السلام، إلى حفظ السلام، إلى نشاطات بناء السلام، وعكس التقرير طموح كبير يعكس المستجدات على الساحة الدولية وحالة الانفراج داخل الهيئة الأممية، ولكن نجاح تحقيق السلم والأمن الدوليين وفقا لخطة الأمين العام بطرس غالي يتوقف على حجم التعاون الدولي اللازم للقيام بالمهام المتعددة، وهي مهام تتطلب تعاوننا في المجالات، السياسية، والعسكرية، والاقتصادية، والاجتماعية، والبيئية والصحية (7). ونلاحظ أن الأفكار والمقترحات التي عرضها الأمين العام بطرس غالي، أخذت في الاعتبار ضرورة عدم المساس بنصوص الميثاق، ومن ثم فقد التزم بحدود ما كان يراه ممكنا (8). ولكن التقرير لم يل أهمية كبيرة للدور الذي يمكن أن تلعبه، المنظمات الدولية الإقليمية ودون الإقليمية في المساهمة في عمليات حفظ السلام بشكل تفويضي أو في إطار عمليات مشتركة مع الأمم المتحدة.

(6) -حسن نافعة، مرجع سابق ، ص 124

(7) -المرجع نفسه ، ص 126 .

(8) -حسن نافعة ، الامم المتحدة الى أين ، مركز الحضارة للدراسات ، مقال على الرابط www.Hadaracenter.com بتاريخ

2014/01/02 تاريخ الزيارة 2021/08/14 .

الملفت كذلك أنه صاحب التغيير في طبيعة عمليات حفظ السلام بروز فكرة حفظ السلام، المبني على استخدام القوة العسكرية، أي فرض السلام دون موافقة أطراف النزاع وذلك باستعمال القوة المسلحة إذا اقتضت الحاجة (9).

المطلب الثاني: الأساس القانوني لعمليات حفظ السلام

اختلف فقهاء القانون الدولي في الأساس القانوني لتشكيل قوات حفظ السلام الدولية، مما أدى إلى جدل كبير بين الفقهاء وكذا بين الدول، لم يحسم بشكل واضح وأدى إلى خلق معوقات لإنفاذ عمليات حفظ السلام، فمفهوم حفظ السلام بقي غامضاً، فكيف يمكن لأشخاص لهم صفة عسكرية يتم تكليفهم باستعادة السلام في مناطق مشتتة دون أن يكون الحق في استخدام القوة العسكرية لتنفيذ مهامهم، ومع ذلك فقد حققت قوات حفظ السلام الدولية نجاحات مهمة على الأقل الإبقاء على الأوضاع كما هي ومنع تجدد النزاعات، وخلق الظروف الملائمة لدفع الأطراف المتحاربة للوصول لتسويات (10). فإذا كان ميثاق الأمم المتحدة لا يحتوي على نص صريح يشير إلى عمليات حفظ السلام الدولية، فإنه بالمقابل لا يوجد نص يحظر على المنظمة انشاء مثل هذه العمليات .

الفرع الأول : الاساس القانوني في ميثاق الامم المتحدة

يذهب الرأي الغالب من الفقهاء، على أنه لا يوجد اساس قانوني واحد في الميثاق لجميع عمليات حفظ السلام الدولية التي تضطلع بها منظمة الامم المتحدة، وأن الاساس القانوني، يختلف من عملية إلى أخرى، بحسب نوع وطبيعة كل عملية، في حين حاول بعض الفقه ايجاد أساس قانوني واحد لجميع عمليات حفظ السلام الدولية التي تنشئها الامم المتحدة من خلال ما اصطلح على تسميته " الفصل السادس ونصف " من الميثاق وذلك كحل وحيد بحسبهم للتوفيق بين متناقضين، طابع العمليات غير القسري الذي يتجلى واضحاً في كونها عمليات رضائية لا تنشر كأصل عام الا بموافقة جميع المعنيين بها، والطابع العسكري لهذه العمليات والذي يتمثل في كونها العسكري، والنقد الموجه لهذا الاتجاه أنه يستبعد تأسيس عمليات حفظ السلام الدولية على أحكام الفصل السابع، الذي تنص مادته الاربعين باتخاذ اعمال ليس لها طابع قسري، كما أن هذا الاتجاه يؤسس جميع عمليات حفظ السلام الدولية على أحكام موحدة، ونعرض الآراء المختلفة:

- يرى فريق من الفقهاء أن عمليات حفظ السلام، تجد سندها في صلب المادة الأولى من الميثاق لما تحمله من مطاطية، فهي تنص على أن احد الأهداف الرئيسية للأمم المتحدة هو الحفاظ على السلم والأمن الدوليين، وتحقيقاً لهذه الغاية تتخذ الهيئة التدابير المشتركة الفعالة لمنع الأسباب التي تهدد السلم ولإزالتها وتقمع أعمال العدوان وغيرها من وجوه

(9) -مرورة نضير ، مرجع سابق ، ص 99 .

(10) -أدى عدم النص على قوات حفظ السلام في ميثاق الأمم المتحدة لا في الفصل السادس الذي يغطي التسوية السلمية للنزاعات، ولا في الفصل السابع الذي يغطي تدابير القمع، بالأمن العام السابق للأمم المتحدة Dag Hammarskjöld إلى القول ساحراً أن : حدود صلاحيات قوات حفظ السلام الدولية قد ذكرت في الفصل السادس ونصف من الميثاق!.

الإحلال بالسلم وتندرج بالوسائل السلمية وفقا لمبادئ العدل والقانون الدولي لحل المنازعات الدولية التي تؤدي إلى الإحلال بالسلم أو لتسويتها⁽¹¹⁾.

وتشير المادة الى أن تحقيق هذا الهدف يستلزم اتخاذ المنظمة الدولية " تدابير جماعية فعالة " لمنع وازالة الاسباب التي تهدد السلم وقمع جميع الاعمال التي تخل به ،و قد استخدمت المادة اصطلاح تدابير جماعية فعالة وهو اصطلاح ،لم يرد ذكره في الميثاق الا مرة واحدة في صياغة عامة ومجردة تسمح للمنظمة باتخاذ مجموعة تدابير متنوعة والتي يمكن تقسيمها الى تدابير قسرية في اطار الفصل السابع من الميثاق، وتدابير اخرى غير قسرية تتخذ وفقا للفصل السادس⁽¹²⁾. واستناد الى عمومية مصطلح تدابير جماعية فعالة، فانه يمكن للمنظمة اتخاذ الاصطلاح بعمليات حفظ السلام قسرية باستخدام القوة العسكرية، تطبيقا للفصل السابع دون موافقة الدولة وهو ما حصل في تيمور الشرقية، بموجب قرار مجلس الامن الدولي رقم 1272 لسنة 1999، حيث تم انشاء الادارة الانتقالية، وهو ما حدث بمناسبة القرار 1244 لسنة 1999 والذي أنشأ عملية حفظ السلام في كوسوفو، او غير قسرية تطبيقا للفصل السادس بموافقة الدولة المضيفة وهو ما حدث سنة 1964. بموجب قرار مجلس الامن والذي أنشأ قوة الامم المتحدة في قبرص⁽¹³⁾.

- كما أن المادة 29 من الميثاق تكفل للمنظمة إنشاء من تشاء من الأجهزة والفروع الضرورية للقيام بوظائفها، مما يعني أن كل عمليات حفظ السلام الدولية سواء تم إنشائها بقرار من مجلس الأمن الدولي أو توصية من الجمعية العامة يمكن أن تجد سندها القانوني.

-ويذهب رأي آخر أن الأساس القانوني لتشكيل قوات حفظ السلام يستند إلى أحكام الفصل السادس المتعلقة بالتدابير السلمية لحفظ السلم والأمن الدولي ، وقد أيدت محكمة العدل الدولية هذا الاتجاه في رأيها الاستشاري سنة 1962 المتعلق بنفقات قوات الأمم المتحدة المرسله إلى الشرق الأوسط والكونغو، حيث أوضحت انه يوجد فرق بين إنشاء القوة الدولية من اجل وقف الأعمال العدائية وانسحاب القوات المتحاربة، وبين إنشاء هذه القوة من اجل فرض الانسحاب، فقوات حفظ السلام وإن أمكن اعتبار دورها اكبر من دور أجهزة المراقبة إلى أنها لا تعتبر بأي حال من الأحوال قوة عسكرية تفرض سيطرتها على الإقليم التي أرسلت إليه، كما انه ليس لها وظائف عسكرية تتجاوز تلك التي كانت لازمة لضمان تحقيق الظروف السلمية، وانه لا يوجد ما يشير إلى أن هذه القوات قصد منها أن تستخدم لأغراض الردع وعليه فان هذه القوات ليست من قبل أعمال القسر وإنما تدخل في إطار التدابير السلمية لحفظ السلم والأمن الدولي، ومن تم فان للجمعية العامة وكذا مجلس الأمن إمكانية إنشاء قوات حفظ السلام الدولية، ولكن هذا الرأي لم يلق

(11) -مروة نضير ، مرجع سابق ، ص 99 .

(12) -محمد صافي يوسف ، النظام القانوني لعمليات حفظ السلام الدولية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، مصر ، 2008 ، ص 43 .

(13) -المرجع نفسه ، ص 43 .

قبول على أساس أن الفصل السادس يهدف إلى التسوية السلمية للمنازعات الدولية، ونشر هذه القوات يختلف عن الحل السلمي للمنازعات الدولية فهذه القوات تهدف إلى تهيئة الظروف المؤدية للتسوية فهي وسيلة وليست غاية في ذاتها⁽¹⁴⁾.

- في حين يرى البعض أن الأساس القانوني لتشكيل قوات حفظ السلام هو الفصل السابع من الميثاق بداية من المادة 39 التي تمنح المجلس سلطة التكييف ومن تم اتخاذ التدابير لحفظ السلم أو إعادته إلى نصابه إلى غاية المادة 42 وقد دأب مجلس الأمن على نشر قوات حفظ سلام دولية دون تحديد لمادة من المواد المذكورة بل يفضل الإشارة إلى الفصل السابع بصفة عامة دون ذكر مادة بعينها للأسباب التالية :

-احتمالات عدم موافقة الدول الأطراف ولاسيما الدولة المضيفة لهذه القوات .

- إصباغ صفة الإلزام على قرارات المجلس المتعلقة بنشر قوات حفظ السلام .

- إمكانية استخدام القوة المسلحة.

ومن ثم فقد أسس بعض الفقهاء إنشاء قوات حفظ السلام الدولية على نص المادة 40 من الميثاق انطلاقا من ممارسة مجلس الأمن، فقد أنشئت قوات الطوارئ الدولية سنة 1956 بمصر ضمينا على المادة 40⁽¹⁵⁾. وأعلن الأمين العام السابق داغ همر شلد- أن قوات حفظ السلام في الكونغو سنة 1960 أسست وفقا للمادة 40 من الميثاق⁽¹⁶⁾. وذهب البعض الآخر أن الأساس نجده في المادة 41 من الميثاق فباعتماد أن مجلس الأمن هو المسئول عن اتخاذ الإجراءات القسرية التي لا تتطلب استخدام القوة المسلحة لتنفيذ مقرراته وهو ما يتفق وطبعة عمل قوات حفظ السلام الدولية .

- وذهب فريق آخر أن المادة 42 من الميثاق والتي تحول للمجلس استخدام القوة العسكرية والجوية أو البحرية أو البرية كلما رأى ذلك ضروريا لحفظ السلام والأمن الدوليين أو لإعادتهما هو الأساس لقوات حفظ السلام الدولية. - ويرى بعض الفقهاء أن المادة 48 من الميثاق توفر الأساس القانوني لعمليات حفظ السلام الدولية التي تنص على أن تتخذ التدابير اللازمة لتنفيذ مقررات مجلس الأمن لحفظ السلم والأمن الدولي من قبل جميع أعضاء الأمم المتحدة وأن ينفذ أعضاء الأمم المتحدة هذه القرارات مباشرة أو بما يقومون به من الأعمال في المكاتب الدولية المختصة التي ينتمون إليها.

لقد وجه للفقهاء اللذين يؤسسون إنشاء قوات حفظ السلام الدولية على أساس أحكام الفصل السابع لاسيما المواد: 39 — 40 — 41 — 42 من الميثاق نقدا، كون أن قوات حفظ السلام الدولية، تنطلق من مبدأ الرضا أي رضا الدولة المضيفة وعدم استخدام القوة المسلحة إلا دفاعا عن النفس، بينما أحكام الفصل السابع من الميثاق هي تدابير قسرية

(14) -مدوح شوقي مصطفى كامل ، مرجع سابق ، ص 509 .

(15) -تنص المادة 40 من ميثاق الأمم المتحدة " منعا لتفاقم الموقف ، لمجلس الامن ، قبل ان يقدم توصياته أو يتخذ التدابير المنصوص عليها في المادة 39 أن يدعو المتنازعين للاخذ بما يراه ضروريا او مستحسنا من تدابير مؤقتة، ولا تخل هذه التدابير المؤقتة بحقوق المتنازعين ومطالبهم او بمراكزهم ، وعلى مجلس الامن ان يحسب لعدم اخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه "

(16) -قلي احمد ، مرجع سابق ، ص 12 .

تستعمل فيه القوة المسلحة أساساً، ولكن واقع عمليات حفظ السلام، الدولية من الجيل الثالث والتي تطورت على خلفيات النزاعات الحديثة، ولاسيما النزاعات الغير دولية ذات البعد الإثني واللغوي تتطلب من قوات حفظ السلام استخدام القوة المسلحة .

الفرع الثاني : نظرية الصلاحيات الضمنية كأساس لعمليات حفظ السلام

لعبت تطبيقات نظرية الصلاحيات الضمنية (**Implied Powers**) دوراً هاماً في تطوير اختصاصات المنظمات الدولية عموماً واختصاصات مجلس الأمن خاصة بعد الحرب الباردة وما تطلبه .

يرى البعض بعض الفقهاء ان عمليات حفظ السلام، تعتبر من قبيل الاجهزة الثانوية التي يحق لمجلس الامن والجمعية العامة انشاؤها، وفقاً لنظرية الاختصاصات الضمنية، وهي اختصاصات لم يرد ذكرها صراحة في الميثاق المنشئ للمنظمة، ولكنها تستخلص ضمناً باعتبارها ضرورية لتحقيق أهداف المنظمة لممارسة ووظائفها، ومقتضى تطبيق النظرية الاعتراف للمنظمة بمثل هذه الاختصاصات على أساس افتراض أن الدول، إنما قررت في نفس الوقت كل ما يلزمها من اختصاصات تمكنها من تحقيق الأهداف بصورة فعالة، مع قيد رئيسي على هذا الاستخدام هو عدم الاعتراف إلا بالاختصاصات التي تعتبر ضرورية لتحقيق أهدافها أو ممارسة ووظائفها (17).

وقد تنبت محكمة العدل الدولية نظرية الصلاحيات الضمنية في عدة آراء إفتائية، حيث توصلت إلى انه يجب الاعتراف للمنظمة بالاختصاصات غير المنصوص صراحة في ميثاقها إذا كانت هذه الاختصاصات لازمة لها من اجل ممارسة وظائفها، وهو ما ذهب إليه القضاء الجنائي الدولي، فقد أكدت محكمة يوغسلافيا السابقة غرفة الاستئناف غداة نظرها الطعن على عدم شرعية قيام مجلس الأمن بإنشاء المحكمة المؤقتة ليوغسلافيا السابقة بناءً على قراره رقم 93/808 بتاريخ 22 فبراير 1993، -بان مجلس الأمن له سلطة واسعة في تقدير إقرار الإجراءات التي يجوز له اتخاذها في ظل الفصل السابع من الميثاق ومنها إنشاء المحاكم المؤقتة (18).

-ويكاد يكون هنالك إجماع أن مجلس الأمن وبالنظر إلى السلطات الممنوحة له بحكم الفصل السابع من الميثاق، يمكنه التصدي للمخاطر كافة، التي تهدد الأمن والسلام العالمي، وبالتالي فان قيامه بإصدار قرار إنشاء محكمة يوغسلافيا السابقة وكذا محكمة رواندا المؤقتة، يجد سنده في المادة 29 من الميثاق التي تخوله إنشاء ما يراه ضرورياً من الفروع أو الهيئات الثانوية للقيام بمهامه (19)، إضافة إلى ما اتسمت به المواد 41- 42- 43- 47 من الميثاق من عمومية واتساع الأمر، الذي يصعب معه تجريد المجلس من هذه السلطة (20).

(17) -مفيد شهاب، المنظمات الدولية الإقليمية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، الطبعة السادسة، ص 85 .

(18) -مروة نصير، مرجع سابق، ص 130 .

(19) -مفيد شهاب، مرجع سابق، ص 130 .

(20) -الطاهر منصور، القانون الدولي الجنائي، الإجراءات الدولية، ص 168 .

من جانبنا نميل إلى الرأي الذي يؤسس إنشاء قوات حفظ السلام الدولية على أساس أحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، وهي تستمد شرعيتها من الصلاحيات والاختصاصات الجذرية واسعة التي حولتها مواد الميثاق 39 — 40 — 41 — 42 إلى مجلس الأمن،

المبحث الثاني : عمليات حفظ السلام الدولية في الاطار الاقليمي

— لم تنص أغلب موثيق المنظمات الدولية الاقليمية ودون الاقليمية على امكانية قيامها بنشر قوات حفظ سلام دولية صراحة، وبالرجوع الى أحكام ميثاق الامم المتحدة، فان الاحكام الضمنية في الفصلين السادس والسابع التي تخص المنظمة العالمية ودورها في حفظ السلم والامن الدوليين وعلاقتها في هذا المجال بالمنظمات الدولية الاقليمية يستشف منها أنه بإمكان هذه الاخيرة القيام بعمليات حفظ سلام دولية مباشرة أو بإذن من مجلس الامن أو في إطار التعاون والشراكة .

المطلب الاول : الاساس القانوني لتدخل المنظمات الدولية الاقليمية ودون الاقليمية بقوات حفظ سلام

لم يتعرض الميثاق كما رأينا لأحكام صريحة، تتعلق بإنشاء عمليات حفظ السلام الدولية من قبل المنظمات الدولية الاقليمية ولا العالمية، ومن ثم فان البحث عن الاساس لإنشاء عمليات حفظ السلام من قبل المنظمات الدولية الاقليمية ودون الاقليمية، يكون في الاحكام الضمنية التي وردت في الميثاق والتي يمكن أن نستشف منها الاساس القانوني :

- لقد جعل الميثاق من المنظمات الدولية الإقليمية ركائز أساسية في حفظ السلم والامن الدوليين، بحيث تعتبر شريكا أساسيا في هذا المجال، فقد أتاحت المواد 33 و 52 من الميثاق للمنظمات الدولية الإقليمية إمكانية التدخل لبذل كل جهودهم لتدابير الحل السلمي للنزاعات الإقليمية، كما أكدت كل موثيق المنظمات الدولية الإقليمية على حق التدخل لحل النزاعات الإقليمية بالوسائل السلمية التي تنص عليها موثيقها، لكن الإشكال يطرح من له الأولوية في التدخل لحل النزاعات الإقليمية بالطرق السلمية هل لمجلس الأمن، أم للمنظمات الدولية الإقليمية؟ .

الفرع الأول: المنظمات الدولية الاقليمية وعمليات حفظ السلام الدولية

من بين المهام الأساسية التي أنشئت من أجلها المنظمات الدولية العالمية والإقليمية، العمل على إيجاد بدائل سلمية تحل محل العنف، وتشجيع أطراف النزاع على استعمال هذه الوسائل السلمية على وجه لا يجعل السلم والامن والعدل الدولي عرضة للخطر.

حرصا على تحقيق هذا المبدأ وإحلاله على أرض الواقع، تم وضع العديد من الترتيبات والوسائل الكفيلة بتحقيقه، والتي من بينها ما تضمنه ميثاق الأمم المتحدة، وبالأخص في الفصلين السادس والثامن منه، أين أعتبر الدور، الذي يمكن ان تلعبه المنظمات الدولية الإقليمية من بين أهم وأنجح الطرق لحل النزاعات الدولية، لم يتوقف الأمر عند هذا الحد، إذ

ذهبت نصوص الميثاق في هذين الفصلين إلى أبعد من ذلك، محددة إطار العلاقة بين الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية في مجال التسوية السلمية للمنازعات الدولية، فبعد ما أتاحت الفقرة الأولى من المادة الثانية والخمسين من الميثاق قيام المنظمات والوكالات الإقليمية، جاءت الفقرات التالية من نفس المادة، تبين أول مجال من مجالات العلاقة بين المنظمات الإقليمية والأمم المتحدة، وهو مجال الحل السلمي للمنازعات الإقليمية .

و الملاحظ أن صياغة الفقرة الثانية من المادة 52 من الفصل الثامن من ميثاق الأمم المتحدة، ان اختصاص المنظمات الدولية الإقليمية اختصاص اصيل تمارسه دونما تدخل من قبل مجلس الامن، بل وقبل عرض تلك المنازعة عليه، في حين يستفاد من الفقرتين الثالثة والرابعة من ذات المادة ان اختصاص المنظمات الدولية الإقليمية في مجال التسوية السلمية، هو اختصاص تبعي يتوقف ابتداء على الادارة التحكيمية لمجلس الامن⁽²¹⁾. وعلى خلاف هذا الرأي، ذهب فريق ثاني أنه ليس هنالك ما يلزم الدول الأعضاء باللجوء إلي المنظمات الدولية الإقليمية لحل منازعاتها، وإنما يمكن تجاوزها واللجوء مباشرة إلي الأمم المتحدة وتستند وجهة النظر المذكورة إلى الفقرة الرابعة من المادة 52 من الفصل الثامن التي تنص على أنه يجوز لأي عضو في هذه المنظمة أي كانت ارتباطاته الدولية، أن ينبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة إلى أي نزاع أو موقف يخشى منه في حالة استمراره تعريض السلم والأمن الدوليين للخطر وذلك عملاً بما تقضى به المادتين 34 و35 من هذا الميثاق دون مراعاة لما يمكن أن تنص عليه موثيق المنظمات الإقليمية من ضرورة اللجوء إليها أولاً، كما هو الحال في ميثاق "ريو" لمنظمة الدول الأمريكية، ذلك أنه في حالة تنازع الاختصاص بين المنظمة العالمية الأمم المتحدة والمنظمات الدول الإقليمية فإن المادة 103 من ميثاق الأمم المتحدة صريحة بتحويل الأولوية للالتزامات المترتبة على هذا الميثاق، وترتيباً على ما تقدم يمكن القول ان الميثاق حول حقيقة المنظمات الدولية الإقليمية المبادرة لعلاج اي نزاع ينشا بين اعضائه الا ان ذلك لا يعني غل يد مجلس الامن عن نظر ذلك النزاع، الا انه يترك الفرصة للمنظمة الإقليمية المعنية بالنزاع اولاً قبل عرضها على المجلس، اي ان الميثاق اتاح لها فرصة الاستئثار بإمكانية الحل ، غير إن المادة الثانية والخمسين التي اعترفت للمنظمات الإقليمية بهذا الدور، جاءت صياغتها على نحو يكفل تنازع الاختصاص في هذا الشأن بين كل من منظمة الأمم المتحدة من جانب، والمنظمات الإقليمية من جانب آخر وهذا يرجع الى :

أ- ان الدول تتمتع بالسيادة التي تجعلها تختار الاحالة المناسبة بما يخدم مصالحها، فهي ليست مجبرة على عرض نزاعها على المنظمة الدولية الإقليمية التي تنتمي إليها، فيمكن للدولة التي هي طرف في نزاع معين ان تلجأ مباشرة الى مجلس الامن دون المرور بالمنظمة الإقليمية، ولا تستطيع المنظمة الإقليمية الاعتراض على هذه الاحالة.

ب- يتمتع مجلس الامن بصلاحيه النظر في اي نزاع يطرح امامه سواء كان النزاع دولي، او غير دولي، حتى ولو تعلق بدولتين او اكثر ينتمون الى منظمة دولية اقليمية واحدة، فهو غير ملزم بارجاع الاحالة الى المنظمة الدولية الإقليمية .

(21) -صالح محمد بدر الدين ، ص 300 .

وأمام هذا الاختلاف فأنا نميل إلى الرأي الذي لا ينظر إلى المسألة باعتبارها مسألة إلزام قانوني بل مسألة ملائمة على حسب كل نزاع، ولكن عزوف الدول الأعضاء في المنظمات الدولية الإقليمية ولجوتها مباشرة إلى مجلس الأمن مرده تعارض المصالح دخل المنظمات الدولية الإقليمية وسيطرة بعض الدول الفاعلة على قراراتها، وضعف آليات فض النزاعات وبطئها في ظل أن ميثاق الأمم المتحدة أتاح لما إمكانية اللجوء إلى مجلس الأمن مباشرة.

بالنسبة للتعاون الإقليمي فإنه إضافة إلى مواد الميثاق، التي تحدد العلاقة بينهما، فإنه نتيجة للدور المتزايد للمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، فقد بادر الامناء العامون بوضع عدة مبادرة لتحديد آليات التعاون والشراكة نذكر منها :

-تقرير الامين العام بطرس بطرس غالي الذي قدمه سنة 1995 كملحق لخطة السلام أشار الى عدة اشكال للتعاون بين الامم المتحدة والمنظمات الدولية الاقليمية ودون الاقليمية، وحدد خمسة اشكال للتعاون وهي التشاور، الدعم الدبلوماسي، الدعم التنفيذي، الوزع المشترك، العمليات المشتركة هامش حول التقرير 1995

- قرار مجلس الامن الدولي رقم 1631 الصادر بتاريخ 17 اكتوبر 2005 والذي جاء بعنوان " مجلس الامن الدولي والمنظمات الاقليمية : مواجهة التحديات الجديدة للسلام والامن الدوليين كنتيجة للجهود المبذولة من طرف الامم المتحدة لتطوير التعاون مع المنظمات الدولية الاقليمية ودون الاقليمية، من خلال تفعيل أحكام الفصل الثامن من الميثاق، وقد جاءت المبادرة من قبل وزير خارجية رومانيا " ميهاي رازفان اونجورينو " . وقد كرس قواعد مفتاحية للتعاون تضمن القرار مسألتين هامتين :

1-التأكيد على دور المنظمات الدولية الاقليمية في حل النزاعات الدولية والمساهمة المتزايدة التي تقدمها المنظمات الاقليمية بالتعاون مع الامم المتحدة، والتي يمكن أن تكمل بشكل مفيد اعمال المنظمة في صون السلام والامن الدوليين .

2- تفعيل التعاون بين مجلس الامن الدولي والمنظمات الاقليمية، حيث أقر مجلس الامن الدولي مجموعة من المبادئ والاليات لتفعيل التعاون بينه وبين المنظمات الاقليمية، حيث أكد مجلس الامن الدولي على أنه صاحب الاختصاص الاصيل في حفظ السلم والامن الدوليين، كما أكد المجلس على أن الفصل الثامن من ميثاق الامم المتحدة هو الاطار القانوني الذي يحكم العلاقة بينه وبين المنظمات الاقليمية، ويؤكد القرار على تصميم المجلس على اتخاذ الخطوات المناسبة من اجل مواصلة تطوير التعاون بين الامم المتحدة والمنظمات الاقليمية ودون الاقليمية في صون السلام والامن الدوليين، بما يتوافق مع الفصل الثامن من ميثاق الامم المتحدة .

الفرع الثاني : شروط عمليات حفظ السلام في الاطار الاقليمي

يستفاد من احكام المادة 52 من الميثاق ومن الاحكام الاخرى الواردة في الفصل الثامن ان انشاء المنظمات الدولية الاقليمية ودون الاقليمية لعمليات حفظ السلام الدولية مقيد بشروط اهمها :

1- ان يكون النزاع الذي تنشأ عمليات حفظ السلام الدولية بصدده نزاعا اقليميا، وهذا الشرط منصوص عليه صراحة في المادة 52/2 من الميثاق .

2- ان يكون انشاء عملية حفظ السلام من قبل المنظمة الدولية الاقليمية انجع وانسب لحل النزاع الاقليمي، وهذا الشرط منطقي، حيث ان الميثاق لم يرخص بإنشاء المنظمات الدولية الاقليمية ولم يعهد اليها بتسوية المنازعات الاقليمية، إلا على اعتبار انها هي في الغالب الاصلح والاقدر على تسويتها لما لها من دراية كافية وتفهم لظروف نشأة هذه النزاعات وتخصصها في حلها، وذلك اضافة الى تزايد احتمالات قبول تدخلها من قبل اطراف النزاع مقارنة بقبول تدخل الامم المتحدة.

3- ضرورة الحصول على اذن مسبق من مجلس الامن الدولي، في حالة انشاء عمليات حفظ سلام دولية باستخدام القوة المسلحة .

4- ضرورة اطلاع مجلس الامن الدولي، وهو ما نصت عليه المادة 54 من الميثاق التي تقضي بوجود ان يكون المجلس على علم تام بما يجري من الاعمال لحفظ السلم والامن الدوليين بواسطة المنظمات الاقليمية .

و يثار التساؤل بمنااسبة انشاء عمليات حفظ السلام الدولية هل المنظمات الدولية الاقليمية ملزمة بإبلاغ مجلس الامن عن عزمها انشاء عملية حفظ السلام قبل البدء في انشائها ام انه يكفي الابلاغ في اية مرحلة تالية، وما يدعو الى اثاره هذا التساؤل في الواقع، هو ان احكام المادة 54 غير واضحة في هذا الشأن، بل توحى ببعض التعارض حيث انها تلزم بالإبلاغ، عن أي عمل تم اتخاذه، أي الابلاغ سيكون لاحقا، او من المزمع اتخاذه بما يعني ان الابلاغ المطلوب انما هو الابلاغ المسبق .

و نعتقد مع البعض هنا أنه ينبغي تفسير احكام المادة 54 على ضوء مواد الميثاق الاخرى وبصفة خاصة تلك الواردة في الفصل الثامن، وهو التفسير الذي يسمح بالقول، بان الابلاغ المسبق لا يشترط إلا حينما تكون المنظمة الاقليمية عازمة على انشاء عمليات حفظ السلام الدولية باستخدام القوة المسلحة لتأدية مهامها، وذلك لان هذا الحل هو الذي تماشى بصفة خاصة مع احكام المادة 2/52 التي ترخص للمنظمات الاقليمية بتدابير الحل السلمي للمنازعات الاقليمية قبل عرضها على مجلس الامن ودون ان تشترط ابلاغ هذا الاخير مسبقا بالحل المقترح لتسوية النزاع .

- ضرورة ابرام اتفاق مع الدولة المضيفة : تشكل الاتفاقيات التي ترميها الامم المتحدة والمنظمات الدولية الاقليمية ودون الاقليمية مع الدول المضيفة المعنية بعمليات حفظ السلام الدولية أساسا قانونيا لاختصاص المنظمة الدولية بإنشاء العملية، واحيانا يكون الاتفاق مع السلطات غير الحكومية أو الفصائل والجماعات المسلحة التي يكون لها سيطرة

فعلية على أجزاء من إقليم الدولة، ومن جهة أخرى الدول المشاركة في العملية، وتنقسم الاتفاقيات التي تبرمها منظمة الأمم المتحدة مع الدولة المضيفة إلى طائفتين أساسيتين هما:

- 1- اتفاقات الأساس فهو الاتفاق المبدئي الذي يأتي ابرامه في اعقاب صدور قرار الأمم المتحدة المنشئ لعملية حفظ السلام الدولية، ويتضمن موافقة صريحة من قبل الدولة المضيفة على استئصال قوات العملية على إقليمها .
- 2- الاتفاقات المتعلقة بالنظام الأساسي لقوة الأمم المتحدة، فتبرم بين الأمم المتحدة مع الدولة المضيفة كذلك، بعد ابرام الاتفاق الأساس بغرض الاتفاق على مختلف عناصر النظام القانوني الذي سوف تخضع له القوة والاشخاص التابعين لها أثناء مباشرة مهامهم .

الفرع الثاني : تدخل المنظمات الدولية الإقليمية بقوات حفظ سلام

لقد أدى انتهاء الحرب الباردة إلى تغيير هام في عمليات حفظ السلام الدولية التقليدية، التي ظلت لسنوات عديدة تتميز بالحياد أي القيام بالفصل بين المتنازعين دون التدخل في النزاع، وضرورة اشتراط قبول أطراف النزاع ولاسيما الدولة المضيفة، وأخيرا عدم استخدام القوة العسكرية إلا في حدود الدفاع عن النفس، وبمجرد زوال حالة الاحتقان والاستقطاب داخل مجلس الأمن تحرر هذا الأخير وأصبح أكثر قدرة على اتخاذ القرارات، ولعل من أهم المسائل التي طال التغيير عمليات حفظ السلام (22).

كما ارتفع عدد بعثات حفظ السلام إلى عشرين بعثة وعدد أفراد قوات حفظ السلام من 11 ألف فرد إلى 75 ألف فرد، كما تغيرت وتنوعت المهام الموكولة لها بحيث تشمل العمل على مراقبة تطبيق الاتفاقيات والتسويات، نزع السلاح وتسريح المقاتلين والمساعدة في إعادة ادماجهم في المجتمع، إعادة هيكلة جهاز الشرطة، الاشراف على الانتخابات وفقا لمعايير الديمقراطية...، كما ميز هذه المرحلة التحول في الإطار المنظم لعمليات حفظ السلام من خلال التوجه نحو استخدام القوة العسكرية على نحو غير مسبوق، وفي مرحلة تالية ونتيجة للإخفاقات التي حدثت في أوائل ووسط التسعينات أدت بمجلس الأمن إلى تقليل عدد البعثات ومن ثم مراجعة هيكل وأسس عمليات حفظ السلام .

المطلب الثاني: تجربة التعاون الإقليمي بعثة الاتحاد الإفريقي في دارفور

تعد أزمة دارفور واحدة من أصعب وأعقد الازمات، التي كانت ولا تزال تواجه الاتحاد الإفريقي منذ إنشائه سنة 2001 وحتى وقتنا الراهن، فقد بادر الاتحاد الإفريقي مباشرة غداة نشوب النزاع بإرسال قوات صغيرة لحفظ السلام ومراقبة وقف إطلاق النار، قبل تأسيس مجلس السلم والأمن الإفريقي، وبعد تأسيسه وعقده لأول اجتماع رسمي،

(22) هشام الصادق ، عمليات حفظ السلام في الأمم المتحدة من هرشولد إلى الأبراهيمي ، قراءة استراتيجية ، مركز الأهرام للدراسات الاستراتيجية ،

تحرك المجلس بكل ثقله في النزاع، من خلال إرسال قوات سلام افريقية، ثم المساهمة في عملية حفظ السلام المشتركة الأومية الإفريقية بدارفور.

الفرع الأول : الاتحاد الإفريقي وعملية حفظ السلام في دارفور

لقد اقترن إرسال بعثة الاتحاد الإفريقي الى دارفور، ببداية مساعي وقف إطلاق النار ومحاولة حل النزاع سلميا، فبعد اتفاقية ابشي في سبتمبر 2003 والتي أعقبتها جولات التفاوض بنجامينا بتشاد، والتي توصلت بتاريخ 08 افريل 2004 إلى ابرام اتفاقية انجamina⁽²³⁾. بين الحكومة السودانية وحركة تحرير السودان وحركة العدل والمساواة برعاية الوساطة التشادية، وقد تضمن الاتفاق وقف إطلاق العمليات العدائيات لمدة 45 يوما قابلة للتجديد، مع إطلاق سراح الأسرى، وتسهيل الإمدادات الإنسانية، مع إلزام الحكومة بالسيطرة على الميليشيات المسلحة، وتجميع قوات المعارضة في مواقع محددة، مع تشكيل لجنة مشتركة تضم الأطراف ووفد الوساطة التشادية والمجتمع الدولي. وقد أوكلت للاتحاد الإفريقي، مهمة إنشاء لجنة مراقبة وقف إطلاق النار وتوفير التمويل اللازم، وعلى هذا الأساس قدم الاتحاد الإفريقي اقتراحا يتمثل في :

- نشر قوة من دول الاتحاد الإفريقي يتراوح قوامها بين 100 و 300 جندي في دارفور تشارك فيها بصورة خاصة ثلاثة دول افريقية .
- تشكيل لجنة للعمليات من ممثلي أطراف النزاع والوسيط التشادي ومراقبين أفارقة من نيجيريا، غانا، ناميبيا، موزنبيق، الجزائر وممثلين للاتحاد الأوروبي .
- تأسيس مقر لرئاسة المفوضية في مدينة الفاشر في دارفور .
- دعوة الأطراف الدولية والإقليمية الأخرى للمشاركة في تمويل عملية انتشار قوات المراقبة، على ان يكون نشر القوات مسبقا بتنظيم زيارات ميدانية لوفد مشترك من الاتحاد الإفريقي وممثلين للاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة لزيارة دارفور لمعاينة الأوضاع قبل نشر قوات المراقبة، وقد وصل المراقبون إلى دارفور بتعداد أولي قدره ثمانون مراقبا انتشرت في مدن الفاشر والجنينة وكبكاية ونيالا والعينة وابشي داخل الحدود التشادية. ثم تطور تعداد قوات بعثة الاتحاد الإفريقي رويدا رويدا نتيجة الفشل في احتواء ومراقبة وقف إطلاق النار لافتقدها للدعم اللوجستيكي وقلة الإمكانيات وأجهزة الاتصال إلى أن وصل التعداد إلى غاية 01 جوان 2006 إلى : 7105 فردا تتألف من: مراقبين عسكريين، وشرطة، وموظفين، افراد لجنة اطلاق النار، افراد من قوات الحماية⁽²⁴⁾.

بارك مجلس الأمن الدولي إرسال بعثة الاتحاد الإفريقي إلى إقليم دارفور، منذ بداية التدويل، فقد جاء القرار الأول رقم 1556 مثنما لهذا الدور، فعبر المجلس عن ترحيبه بالدور القيادي الذي يؤديه الاتحاد الإفريقي ومشاركته في معالجة

⁽²³⁾—هابي رسلان، دارفور ماذا يجري على يسار العالم العربي؟ دارفور الازمة والجهات المقاتلة..والادوات الخارجية مقال على الرابط www.isiamonline.net، ص 7 .

⁽²⁴⁾—تقرير الأمين العام للأمم المتحدة بتاريخ 2006/06/21 .

الوضع في دارفور، وتم التأكيد على ذلك في القرار الثاني لمجلس الأمن رقم 1564، وطلب في الفقرة الثالثة من نفس القرار من الأمين العام تقديم المساعدات إلى الاتحاد الإفريقي في مجالات التخطيط وإجراء التقييمات المتعلقة بالبعثة (25).

تم تأكيد دور الاتحاد الإفريقي وبعثته في دارفور من خلال انعقاد مجلس الأمن بنيروبي كينيا، والتي أكدت على انه ينبغي للمجلس أن يعزز التعاون مع الاتحاد الإفريقي للإفادة إلى أقصى حد من المبادرات على الأرض باستخدام الجهود الكفيلة بالتصدي السريع للتهديدات الجديدة للسلام والأمن من خلال الاستجابة السريعة لحالات الأزمات مثلما حدث في حالة دارفور (26).

لقد بينت حالة دارفور أن عمليات حفظ السلام مشروع معقد ومتعب بصورة خاصة للاتحاد الإفريقي ويتطلب دعما ماليا، فتجربة دارفور كانت أول عملية للاتحاد الإفريقي في العمليات الواسعة النطاق وهي توفر فرصة لمساعدة الاتحاد الإفريقي على بلوغ المستوى الضروري اللازم في تطور الموارد التقنية. بما في ذلك الموارد المتصلة بالتخطيط العسكري (27). ولهذا ظلت حالات انعدام الأمن متواصلة في الإقليم وكان الهدف السهل لها المدنيين والمشردين، إضافة إلى عمليات السطو والعنف الجنسي إضافة إلى ما يتعرض له العاملين في مجال تقديم المساعدات الإنسانية وغيرهم (28). ونتيجة لهذا العجز بدأ الاتحاد الإفريقي يدرس في خيارات تخليه عن دوره في دارفور سيما على الأرض، فقد أعلنت وزيرة خارجية جنوب إفريقيا (نكوسا زانا دلاميني) التي ترأس اجتماع مجلس السلم والأمن للاتحاد: أن الاتحاد الإفريقي يأمل بسحب مهمته لحفظ السلام في دارفور في نهاية سبتمبر 2007، لتحل محلها قوة تابعة للأمم المتحدة وأردفت: (ليست لدينا الأموال الضرورية لمواصلة المهمة لما بعد هذا التاريخ إلا إذا حصل تطور جديد من خلال دعم الأمم المتحدة لتمديد المهمة، بالنسبة لنا يجب أن ينتهي تفويضنا وستكون الأمم المتحدة هي الجانب الذي سيتولى زمام الأمور هناك) (29).

وأخيرا اتخذ الاتحاد الإفريقي قرارا بإنهاء ولايته مع نهاية شهر سبتمبر 2006، وابتدي موافقته على أن تتحول مهمة هذه القوات إلى رعاية الأمم المتحدة مستندا إلى أن التمويل المتوفر لا يسمح بدور لهذه القوات بعد نهاية هذا التاريخ، وقد وافق الاتحاد الإفريقي مرة أخرى على تمديد مهمته بدارفور حتى 31 ديسمبر 2006 مع دعم ادراي ومادي من الأمم المتحدة، وتمويل من دول غربية للمساعدة في منح العنف .

(25) -قرارات مجلس الامن الدولي رقم 1556 لسنة 2004 وقرار مجلس الامن الدولي 1564 لسنة 2006 .

(26) -العلاقة المؤسسية مع الاتحاد الإفريقي ، محضر اجتماع مجلس الامن الدولي بتاريخ 2004/11/19 بنيروبي كينيا .

(27) -كلمة السيد أداشي ممثل دولة بنين بمجلس الامن الدولي بنيروبي كينيا سنة 2004 .

(28) -تقرير الأمين العام للأمم المتحدة الشهري المؤرخ في 2006/06/21 ، ص 2 ، 3 .

(29) -تصريح وزير خارجية جنوب إفريقيا " نكوسا زاما دولامي " على الرابط darfournews.com، بتاريخ 2006/07/01 أطلع عليه بتاريخ

وقد جاء القرار 1679 المؤرخ في 16 ماي 2006 ليلوح بإمكانية تحويل بعثة الاتحاد الإفريقي في السودان إلى بعثة الأمم المتحدة مع التشديد على إن تتسم العملية قدر الإمكان بمشاركة افريقية وطابع إفريقي قوين. (وإذ يرحب بالجهود التي تبذلها الدول الأعضاء والمنظمات الدولية لمواصلة وتعزيز دعمها لبعثة الاتحاد الإفريقي في السودان وربما لعملية لاحقة تابعة للأمم المتحدة في دارفور) (30).

ودعى القرار إلى فتح التشاور بين الأمين العام للأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي والحكومة السودانية بين الأطراف لتحضر إلى الانتقال إلى عملية الأمم المتحدة، وأخيرا صدر القرار 1706 بتاريخ 31 أوت 2006 عن مجلس الامن الدولي، والقاضي بنشر قوات دولية في دارفور قوامها : 17300 من الأفراد العسكريين والمدنيين وافراد الشرطة، وهي العملية المتعددة المهام . ابتداء من مراقبة وقف اطلاق النار، التحقيق في الانتهاكات للاتفاقيات، نزع سلاح المقاتلين، اعادة هيكله مرفق الشرطة، اقام جهاز قضائي مستقل ووضع استراتيجية لمكافحة الافلات من العقاب، الى المهام الانسانية، التحضير للاستفتاءات، - تامين وجود أفراد وقدرات وخبرات كافية في مجالي حقوق الإنسان والمسائل الإنسانية داخل بعثة الأمم المتحدة (31).

هذا وقد عارضت الحكومة السودانية بشدة القرار المذكور معبرة انه استعمار جديد وإنما ستقاوم القوات المذكورة في حالة قدموها إلى دارفور . كما طالبت من الاتحاد الإفريقي سحب قواته من الإقليم إذا لم يكن راغبا في الاستمرار في مهمته وذلك لكي تقطع الطريق على إمكانية اعتبار قوات الاتحاد نواة للقوات الدولية المزمع إرسالها (32).

هذا ونشير الى فشل بعثة الأمم المتحدة (مجلس الأمن) التي زارت الخرطوم بقيادة السفير البريطاني لدى الأمم المتحدة والمندوبين الدائمين في إقناع حكومة السودان بنشر قوات دولية، كما لم يفلح الاتحاد الإفريقي في نفس المهمة. ونفس الشيء مع بعثة الاتحاد الأوربي التي زارت الخرطوم بتاريخ الفاتح من شهر أكتوبر 2006 من خلال رئيس المفوضية للاتحاد .

لقد أثار القرار 1706 المؤرخ في 31 أوت الكثير من التساؤلات، فقد صدر القرار المذكور استنادا لأحكام الفصل السابع من الميثاق، وكيف الوضع في دارفور على انه، يشكل تهديدا للسلم والأمن الدوليين وبالمقابل دعى الحكومة السودانية للموافقة على القرار حتى يتم إعماله، أي دخول القوات الدولية، ومن ثم فإن الموافقة السودانية لنشر القوات الأهمية، ليس شرطا مسبقا، فالقضية لم تعد محصورة في إطارها السوداني والإفريقي والإنساني بل أصبحت قضية

(30) قرار مجلس الامن الدولي رقم 1679 المؤرخ في 16 ماي 2006 ، الفقرة الرابعة .

(31) قرار مجلس الامن الدولي 1706 بتاريخ ، الفقرة الثامنة .

(32) هاني رسلان ، الجدل حول القرار 1706 ، على الرابط darfournews.com ، بتاريخ 2006/09/25 أطلع عليه بتاريخ 2021/12/28 .

تهم الجماعة الدولية، ومن زاوية أخرى فالرافضين للقرار سيعدون من المهددين للسلام والأمن الدوليين ومن ثم تنطبق عليهم الإجراءات العقابية المنصوص عليها في لقرار (33).

أو يتخذ المجلس تدابير القمع إذا رأى أن التدابير السابقة لا تكفي لردع الحكومة السودانية والإطراف الأخرى المهدة للسلام والأمن في دارفور إذ أجازت له المادة 41 أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدوليين ولإعادتهما إلى نصابهما (34).

كذلك الملاحظة الأخرى نجد أن الكثير من المتبعين يرون أن الرفض الشديد للحكومة السودانية مرجعه المخاوف من قيام هذه القوات المعززة بإحكام الفصل السابع، باعتقال المشتبه فيهم والموجودين على قائمة المدعي العام، والذين يوجد من بينهم بعض المسئولين في الحكومة السودانية.

الفرع الثاني : التعاون الإقليمي القوات "المشتركة المهجين"

بعد شهور من المشاورات، وافق مجلس الأمن الدولي بالإجماع على القرار رقم 1769 بتاريخ 31 جويلية 2007 القاضي بنشر أكبر قوات حفظ سلام في تاريخ الأمم المتحدة بتعداد حوالي 26 ألف من القوات والشرطة والمدنيين التابعين للأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي في إقليم دارفور، وقد وصف بأنه قرار تاريخي سواء من حيث عدد أفراده أو الكلفة المالية المحددة له، والمقدرة بملياري دولار، وحلت هذه القوات محل قوات الاتحاد الإفريقي المنتشرة بدارفور والمقدر بأزيد من سبعة آلاف فرد، وقد عارضت الحكومة السودانية القرار في البداية، وبعد تعديلات أدخلت عليه، خاصة المتعلقة منها بالابتعاد عن لغة التهديد بفرض عقوبات على السودان، وبالتأكيد على الطابع المشترك لقوات حفظ السلام، وكذا القيادة المشتركة والزام الأمم المتحدة بتمويل القوات، وافقت الحكومة السودانية عليه مباشرة بعد صدوره، وقد حدد موعد لا يتجاوز 31 سبتمبر 2007 لنقل السلطة من بعثة الأمم المتحدة والاتحاد الإفريقي بدارفور "يوناميد" -لقد بين النزاع المسلح بدارفور، تلكاً وتردد الأمم المتحدة في التدخل بصفة جدية لاحتواء النزاع، حيث تركت الأمر في بداية النزاع للمساعي الدولية الفردية وللالاتحاد الإفريقي الوليد الجديد مباشرة أو من خلال مجلس السلم والأمن الإفريقي، بالموازاة نجد أن مجلس الأمن تحرك بطريقة غير مباشرة من خلال التفويض الممنوح للاتحاد الإفريقي استناداً لأحكام الفصل الثامن من الميثاق، حيث بارك وساهم في حل مساعي الاتحاد لإنهاء النزاع في الإقليم وهذا من خلال قراراته ودعوة المانحين لتقديم الدعم المالي واللوجستي لقوات بعثة الاتحاد المنتشرة في الإقليم بتعداد أزيد من سبعة آلاف فرد.

(33) -حسان أبوظالب ، دارفور الى اين ، مقال على الرابط darfournews.com بتاريخ 2006/04/02 .

(34) -حسام احمد هندواوي ، مدى التزام مجلس الامن بقواعد الشرعية الدولية ، مجلة السياسة الدولية ، العدد 117 ، سنة 1994 . مرجع سابق ، ص

وقد رعى الاتحاد جل جولات التفاوض الخاصة بوقف إطلاق النار، ونتيجة لقلّة إمكانيات الاتحاد وقلّة الدعم اللوجستيّ وعدم وفاء المانحين وقلّة خبرة قوات الاتحاد قرر هذا الأخير إنهاء ولاية قواته في الإقليم مبدياً موافقته على تحويل المهمة إلى قوات أممية. وفعلاً تحرك مجلس الأمن من خلال القرار 1706 المؤرخ في 31 أوت 2006 والقاضي بنشر قوات دولية بتعداد يفوق العشرين ألف فرد. وقد عارضته الحكومة السودانية بشدة معتبرة أنه نوع من الاستعمار الجديد، وستحارب أية قوات دولية تطأ الإقليم، حيث حذرت بعثة السودان في الأمم المتحدة أية دولة تتعهد بالمشاركة وأنها تعتبره عملاً عدائياً .

لقد بين تدخل الأمم المتحدة في النزاع المسلح بدارفور، تردد وتنوع في الإجراءات المختلفة لاحتواء النزاع . ففي البداية ترددت الأمم المتحدة وتلكأت في التدخل تاركة المجال للعمل الإقليمي ممثلاً في الاتحاد الإفريقي ، و ربما يعزى هذا حسب بعض المحللين إلى عدم تحمس الفاعلين الرئيسيين في مجلس الأمن الدولي (الولايات المتحدة وبريطانيا) لانغماس قواتهما في نزاعات أخرى لها أهمية سياسية واقتصادية لهما، كالنزاع العراقي والأفغاني، ثم تحرك المجلس من خلال مجموعة متنوعة من الإجراءات ذات طبيعة إنسانية، فرض عقوبات، إحالة إلى المحكمة الجنائية، إرسال قوات أممية، وأخيراً إرسال أكبر بعثة سلام دولية مشتركة مع الاتحاد الإفريقي .

لقد حققت بعثة الامم المتحدة والاتحاد الإفريقي في دارفور بعض المكاسب للحد من معاناة المدنيين وإنشاء مناطق نزوح آمنة وإيصال المساعدة الإنسانية ورعاية جـل جولات مفاوضات الحل النهائي إلى غاية الوصول إلى اتفاقية ابوجا أو (سلام دارفور)، ولكن رغم هذه الجهود المزدوجة والكبيرة إلا أن الوضع الأمني مازال متدهوراً في الإقليم ومعاناة المدنيين مازالت متواصلة الى يومنا هذا، وقد أكملت البعثة المختلطة للاتحاد الإفريقي والامم المتحدة " يوناميد " تفويضها في 31 ديسمبر 2020 .

خاتمة

بينت الدراسة أهمية عمليات حفظ السلام الدولية، فرغم أن ميثاق الامم المتحدة ولا موثيق جل الاتفاقيات الاقليمية ودون الاقليمية لم تنص عليها، إلا أن الامم المتحدة أنتجتها وكرستها الممارسة الدولية لأزيد من سبعة عقود بداية من أول عملية سنة 1948 .

بينت الدراسة أن قراءة أحكام المدة الاولى، والفصل السادس والسابع والثامن من ميثاق الامم المتحدة إرتكز عليها بعض الفقه كأساس قانوني لإنشاء عمليات حفظ السلام الدولية سواء من قبل الامم المتحدة أو من قبل المنظمات الدولية الاقليمية أو دون الاقليمية، بينما ارتكز جانب آخر من الفقه على نظرية الصلاحيات الضمنية التي بمقتضاها يحق لكل منظمة دولية أن تنشئ ماتراه ضروريا من الاجهزة لتحقيق أهدافها ولو لم ينص عليها ميثاقها.

بينت الدراسة التطور الذي لحق عمليات حفظ السلام الدولية، فمن مجرد نشر اعداد قليلة من الجنود للمحافظة على وقف اطلاق النار الى عمليات متعددة الجوانب .

بينت الدراسة الاطار القانوني للتعاون والشراكة بين الامم المتحدة والمنظمات الدولية الاقليمية ودون الاقليمية سواء في ميثاق الامم المتحدة وكذا موثيق بعض المنظمات الدولية الاقليمية ودون الاقليمية في عمليات حفظ السلم والامن الدوليين عموما، وخاصة في إنشاء عمليات حفظ السلام الدولية، فأحكام الفصل الثامن من الميثاق تحدد التعاون بينهما، كما أن هنالك عدة مبادرة من قبل الامم المتحدة لاسيما الامناء العامين لرسم إطار مفصل للتعاون كتقرير الامين العام بطرس بطرس غالي، وهنالك قرارات صادرة عن مجلس الامن الدولي نذكر أهمها القرار 1631 لسنة 2006 الذي فصل في أطر التعاون بين المنظمة الاممية والمنظمات الاقليمية .

اخيرا تعرضت الدراسة لأهم تجربة تعاون بين الامم المتحدة والمنظمات الدولية الاقليمية، وهي تجربة إنشاء أكبر عملية حفظ سلام في العالم بين الامم المتحدة ومنظمة دولية اقليمية هي الاتحاد الافريقي في دارفور بتعداد حوالي سبعة وعشرين الف فرد، وهذا بموجب قرار مجلس الامن الدولي 1769 لسنة 2007، وهي التجربة الجيدة رغم العراقيل والصعاب التي واجهتها منذ البداية، من خلال رفض الحكومة السودانية ومطالبتها مجلس الامن بضمانات متعددة، الى مسألة التمويل، ومع ذلك حققت التجربة بعض المكاسب كحماية المدنيين من خلال انشاء مناطق آمنة، تأمين قوافل الاعانة، المحافظة على الاتفاقيات المبرمة.....و أنتهى تفويضها بموجب قرار مجلس الامن الدولي بتاريخ 2021/12/31