

قوات حفظ السلام

أ. د . يوغزالة محمد ناصر

جامعة الجزائر 1 - كلية الحقوق -

بعد معاناة العالم من حربين عالميتين دفع ويلاتهما والامها عدد كبير من البشر، لذلك فان الامم المتحدة بالدرجة الاولى سعت الى التحكم في ظاهرة الحرب باستتاب الامن عن طريق جملة من النصوص القانونية ضمن احكام الميثاق وخارجة في اطار المنظمات الاقليمية والاتفاقيات المتعددة الاطراف والاتفاقيات الثنائية.

وفي مقدمة هذه الوثائق ميثاق الامم المتحدة التي اشارت ديباجة وعدد من مواده على ضرورة الحفاظ على الأمن والسلم ، الذي يعد من بين المقاصد الاساسية التي كانت سببا في تاسيس منظمة الامم المتحدة.

ومن اجل التحكم في السلم واقارره شرع نظام الامن الجماعي الوارد التاكيد عليه في ميثاق منظمة الامم المتحدة الذي وجد للوقوف امام أي عدوان تلجأ اليه بعض الدول ضد دول اخرى وهذا ما تم معالجته في المادة 51 التي نصت:

(ليس في هذا الميثاق ما يضعف او ينقص الحق الطبيعي للدول فرادى او جماعات في الدفاع عن انفسهم اذا اعتدت قوة مسلحة على احد اعضاء الامم المتحدة وذلك الى ان يتخذ مجلس الامن التدابير اللازمة لحفظ السلم والامن الدولي.

والتدابير التي اتخذها الاعضاء استعمالا لحق الدفاع عن النفس تبلغ الى المجلس فورا، ولا تؤثر تلك التدابير باي حال فيما للمجلس - بمقتضى سلطته ومسؤولياته المستمدة من احكام هذا الميثاق من الحق في ان يتخذ في أي وقت ما يرى ضرورة لاتخاذ من الاعمال لحفظ السلم والامن الدولي او اعادته الى نصابه).

وبذلك يكون الميثاق قد قيد استعمال القوة في كافة صورها، بل حتى التهديد بها أعتبر محظورا وعليه فان حالة استخدام القوة الوحيدة المعترف بها التي يجري استخدامها وفق الشرعية الدولية.

والاصل ان الامم المتحدة كانت تريد انشاء قوات اممية دائمة وفق نص المادة 43 ولكن انشاءها كان محل خلاف بين الدول الكبرى الامر الذي جعل هذه المادة معطلة ، وهو ما دعا الى ضرورة التفكير في ايجاد بدائل لها املاها التوصل الى نظرية الاحتصاصات الضمنية.

وبذلك فان منظمة الامم المتحدة تكون قد اباحت حالات استعمال القوة وحالات عدم استعمالها وهو الوجه الاصلي باعتبار ان عدم استعمال القوة او التهديد بها يعتبر احد المبادئ الاساسية التي تقوم عليها الامم المتحدة والتي كانت سببا في تاسيسها.

وبذلك فان استعمال القوة هو الاستثناء في اطار الدفاع الشرعي الجماعي وقوات حفظ السلام.

والملاحظ ان نظام الامن الجماعي في بداية عمل منظمة الامم المتحدة لقي صعوبات كبيرة في التطبيق بسبب انعكاسات الحرب الباردة على المنظمة ، نتيجة للافراط في استخدام حق الفيتو وهو ما جعل مجلس الامن يقف عاجزا عن مواجهة النزاعات القائمة حينها.

وامام هذه الحقيقة تم اللجوء الى الجمعية العامة للامم المتحدة التي تعتبر معنية بحفظ السلم والامن وذلك ابتداء من سنة 1950 باتخاذ قرار الاتحاد من اجل السلم بمناسبة الازمة الكورية .

وبذلك حلت عمليات حفظ السلام محل نظام الامن الجماعي ابتداء من سنة 1948 التي كانت اول سابقة لتاسيسها حادثة استقلال اندونيسيا عن هولندا ، التي استدعت عمليات وقف اطلاق النار وانسحاب القوات العسكرية ثم تلتها تاسيس قوات عمليات السلام لمراقبة السلام في كشمير اثر النزاع الهندي الباكستاني التي كانت مكونة من 140

مراقبا عسكريا غير مسلح . ثم تم احداث قوات حفظ السلام سنة 1948 بمناسبة النزاع الاسرائيلي العربي التي اضطر فيها مجلس الامن لاصدار قرار يقضي بوقف النار التي تبعتها التتويج مهدنة بين مصر والاردن وسوريا ولبنان¹.

وكانت الانطلاقة الاولى لعمليات السلام هي ارسال مراقبين غير مسلحين الى مواطن النزاع التي كانت مهمتها تكمن بشكل اصيل في مراقبة وقف اطلاق النار ومراقبة انسحاب القوات من المناطق المتنازع بشأنها.

ولكن هذه كلها كانت واقعة تحت ما يسمى عمليات حفظ السلام، ولكن بشكل لاحق تم انشاء قوات عسكرية تابعة للامم المتحدة سميت ب (قوات حفظ السلام) التي تاسست لأول مرة سنة 1956 التي اطلق عليها قوات الطوارئ الدولية بعد العدوان الثلاثي على مصر استنادا لقرار الاتحاد من اجل السلم الصادر عن الجمعية العامة.

وهذه القوات ليس لها وجود في الميثاق وليست بديلا لما هو وارد في الفصل السادس ، ولا الفصل السابع (نظام الامن الجماعي) الذي جعل الامين العام للامم المتحدة يصف هذه القوات بانها تندرج ضمن الفصل السادس والنصف.

وفي بداية تاسيس قوات حفظ السلام انحصر دورها اساسا في (مراقبة وقف اطلاق النار، ومراقبة الحدود ، والقيام بالوساطة) وهذه المهام تعد مهام تقليدية اما المهام الحديثة لهذه القوات فهي متعددة مثل الاشراف على الانتجابات، والاشراف على حماية قوافل الاغاثة ، والمساعدات الانسانية ، والاشراف على الاستفتاء وتطبيق الديمقراطية وحقوق الانسان...

وكانت الحالات الاولى لاستخدام هذه القوات ، مصر 1956، الكونغو 1960، قبرص 1964، مصر ثانيه 1973 لبنان 1978.

- 1N D NGUYEN P. DAILLIER .A PELLET Droit international public , L G D J 4em édition paris 1992 p 920,

اما الجيل الثاني من استخدام قوات حفظ فيتعلق بالمنزعات الداخلية مما تقدم فان الاشكالية التي يثيرها هذا الموضوع تتمثل في ماهية قوات حفظ السلام وما هي هيكلتها وتمويلها؟ وما هو نشاطها؟.

ومن اجل الاجابة على هذه الاشكالية ارتائنا تقسيم الموضوع في فصلين:

الفصل الاول: طبيعة قوات حفظ السلام

الفصل الثاني: نشاط قوات حفظ السلام.

الفصل الاول

طبيعة قوات حفظ السلام

لقد تباين تعريف قوات حفظ السلام وكذلك اساس انشاءها والمبادئ التي تقوم عليها وكذلك حالات انتهاء مهامها، الامر الذي يجعل هذه القوات تعرف تباينا في كل ما تتعلق بها، وقصد معالجة هذا الاختلاف ارتائنا معالجته في المباحث التالية:

المبحث الاول

تعريف قوات حفظ السلام وتمييزها عن غيرها.

اختلف الفقه في تعريف قوات حفظ السلام، وهذا التعريف هو الذي ميزها عن غيرها من الصور التي تتشابه معها وهو ما يقتضي منا الوقوف عنده في النقطتين التاليتين:

- تعريف قوات حفظ السلام

- تمييز القوات عن غيرها.

المطلب الاول: تعريف قوات حفظ السلام:

لقد عرف مركز البحوث والدراسات الكويتية قوات حفظ السلام بأنها (اداة غير قسرية لاحتواء النزاعات الدولية ومن ابتكار الامم المتحدة ، ولم تعرف او تنظم بشكل محدد في الميثاق والعمل يتم من خلال اقرار شرعية او عدم شرعية تصرفات الدول

الاعضاء ، وان ارادة الامم المتحدة تعكس في الاساس اتفاق الدول الكبرى حول اساليب معالجة هذه النوعية من القضايا التي تطرح على مجلس الامن)².

وعرفها موريس فلوري بأنها (جميع العمليات العسكرية وشبه العسكرية التي تنظم تحت ضغط الضرورة نظرا لعدم القدرة على تنفيذ النظام المنصوص عليه في المادة 43 واحيانا لعدم القدرة على الاستناد الى قرارات صادرة عن مجلس الامن)³.

أما Brian urquhart فقال عنها: (استخدام الامم المتحدة للقوة العسكرية ، ليس لأغراض قتالية او قسرية ، وانما للتوسط كألية لانهاء الاعمال القتالية والفصل بين القوات المتحاربة)⁴.

في حين عرفها ميشال فيرالي بأنها (عمل عسكري رضائي وليس قسري يتخذ بواسطة منظمة حكومية مختصة بغرض تسهيل وقف الاعمال العدائية والحفاظ على الهدنة أووقف اطلاق النار وخفض التوتر في المنطقة مسرح النزاع المسلح)⁵.

أما دانيال كولار فعرّفها بأنها (ارسال وحدات عسكرية إلى اماكن المنازعات الدولية ليس لغرض الحرب، فقوات الطوارئ هذه والتي تسمى باصحاب القبعات الزرق ، مفوضه من قبل الامم المتحدة في الميدان للفصل بين العسكريين ، وهي تلعب دور العازل الصحي، ولا يمكنها اللجوء الى القوة المسلحة الا في حالة الدفاع الشرعي).

وقد ساهمت الدراسات العربية في تعريف قوات حفظ السلام حيث عرفها بعضهم: هي العمليات التي تنظمها الامم المتحدة وبعض المنظمات الاقليمية الاخرى تتضمن

2- مركز البحوث والدراسات الكويتية، دور الامم المتحدة في اقرار السلم والامن الدولي، دراسة حالة العراق والكويت، 1995، ص22.

- 3M.Flory L'organisation des N.unies et les opérations de Maintien de la paix AFDI,1965,p447.

4- Liegeois M. Maintien de la paix et diplomatie coercitive l'organisation des n.unies a l'épreuve des conflits de l'après guerre froide Brylant Bruxelles 2003, p236.

5- M virally l'organisation Mondiale Acolin paris 1972,p486.

استخدام افراد عسكريين وضباط شرطة دون ان تكون لهم صلاحية قتالية بهدف صيانة او السلام في مناطق توجد فيها منازعات ، وتعتبر عمليات مؤقتة تستهدف منع تصاعد وتفاقم النزاعات فقط، ولا يمتد دورها الى حل الخلافات السياسية التي ادت الى اندلاعها ، واما تعمل على توفير المناخ والوقت اللازمين لحل الخلاف غير التفاوض بين الاطراف المعنية)⁶

المطلب الثاني تمييز قوات حفظ السلام عن غيرها.

والملاحظ ان عمليات حفظ السلام تتميز عن غيرها من النظم التي تتشابه معها.

تمييز قوات حفظ السلام من الأمن الجماعي: يظهر ذلك من خلال عدد من النقاط اهمها:

1 - وفق ميثاق منظمة الامم المتحدة فإن نظام الامن الجماعي يستهدف التصدي للدولة المعتدية برد العدوان عن الدولة الضحية عن طريق تحرك الجماعة الدولية في الدفاع عنها من خلال القوات العسكرية التي ترسلها الى اقليمها، وبذلك فإن نظام الامن الجماعي غايته القيام باعمال ردعية ذات طابع عسكري صرف، بينما قوات حفظ السلام دورها يمكن في عدم استخدام القوة العسكرية الا اذا اقتضى الامر بذلك ، التي تكمن في الاشراف على وقف القتال، ومساعدة الاطراف على الدخول في هدنة وبالتالي تهيئة الارضية المناسبة لاستتباب عوامل الامن باللجوء الى الحلول الدبلوماسية اكثر من الوسائل العسكرية الا نادرا كقضية الكونغو سنة 1960، ولهذا فان قوات حفظ السلام ليست بديلا لنظام الامن الجماعي.

2- نظام الامن الجماعي قائم اساسا على احداث قوات أممية دائمة توضع تحت تصرف مجلس الامن (المادتان 43 ، 47 من الميثاق) في حين ان قوات حفظ السلام ذات طابع مؤقت، التي توكل عادة للامين العام للامم المتحدة ، فضلا عن ذلك فان قوات حفظ السلام لا تنتهي الى قوات الدول الدائمة العضوية في مجلس الامن التي

6 - تميم خلاف ، تطور مفهوم عمليات الامم المتحدة لحفظ السلام ، مجلة السياسة الدولية ، العدد 157 ، 2004 ، ص172.

يتم تأسيسها كلما دعت الحاجة الى ذلك بينما في السنوات الأخيرة بدأت الدول الدائمة العضوية تشترك في هذه القوات خاصة فرنسا وبريطانيا.

3- نظام الامن الجماعي يهدف الى رد العدوان واعادة السلم الى وضعه الطبيعي بالجوء الى الفصل السابع من الميثاق دون التقييد بشروط معينة ، بينما قوات حفظ السلام تخضع لقاعدة موافقة اطراف النزاع حتى تدخل الى اقليم او اقاليم الدول المتنازعة⁷.

تميز قوات حفظ السلام عن الاحلاف العسكرية: اذا كانت الاحلاف وقوات حفظ السلام تهدفان لحفظ السلام لكنهما يختلفان عن بعضهما الذي يبدو من خلال النقاط التالية:

1- الدول الاعضاء في الاحلاف الرابطة بينهم تقوم على اساس تعاقدى الهدف منها تقديم المساعدة المتبادلة وقت الحرب بالتصدي الجماعي للعدوان الخارجى، على خلاف قوات حفظ السلام التي هي قوات مؤقتة وغير قمعية هدفها عادة وقف اطلاق النار والاشراف على الهدنة.

2- ان الاحلاف تتوفى تحقيق السلم ضمن اطار الدول الاعضاء فيه، بينما قوات حفظ السلام تستهدف تحقيق السلم على مستوى واسع من العالم كله.

ثالثا- تميز حفظ السلام عن القوات المتعددة الجنسيات: يتجلى الفرق بين نظام قوات حفظ السلام ونظام القوات المتعددة الجنسيات في عدد من النقاط نذكر اهمها:

1- ان نظام القوات المتعددة نظام تأسس خارج منظمة الامم المتحدة التي سميت (بالقوات البرتغالية) أما قوات حفظ السلام فتم استحداثها نتيجة لتفسير احكام الميثاق وهي ذات (قبعات زرق).

7 - قلى أحمد ، قوات حفظ السلام في ظل المستجدات الدولية، رسالة دكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013، ص54.

ونظام القوات المتعددة الجنسيات تم احداثها نتيجة استحالة تاسيس قوات حفظ السلام التي جاءت بديلا لها. ومثالها اتفاقية كامب ديفيد المبرمة بتاريخ 26/ 3/ 1979 التي اشرفت عليها قوات متعددة الجنسيات التي تجد سنة انشاءها في معاهدة السلام ذاتها ، حيث تم تاسيسها بموجب اتفاق سيناء بتاريخ 3 اوت 1981 التي خضعت لقيادة عسكرية امريكية والتي لا يجوز انسحابها الا بموافقة مجلس الامن.

وهذه القوات البالغ عددها 2000 فرد منها حوالي 687 امريكي التي استبعدت من تشكيلها الدول العربية التي تشكلت من الدول الاتية، الولايات المتحدة، بريطانيا (التي انسحبت لاحقا) فرنسا ، استراليا ، كندا ، كولمبيا ، فيجي ، المجر، ايطاليا، زيلندا الجديدة، الارغواي ، هولندا.

وميزانية هذه القوات قدرت ب 65 مليون دولار بمساهمة مصر واسرائيل والولايات المتحدة بشكل متساو بالاضافة الى اليابان وسويسرا التي ساهمت في التمويل الاضاقى.

2- القوات المتعددة الجنسيات سميت كذلك لان النظام القانوني الذي يحكمها هو نص الاتفاق المبرم بين الدول بينما قوات حفظ السلام يتم ابرامها وفق احكام الميثاق وحتى اشراف الامم المتحدة في حين ان القوات المتعددة الجنسيات يتم تسييرها خارج احكام الميثاق . التي تتمتع بنظام الحصانات والامتيازات الدبلوماسية المعترف به من الامم المتحدة بوجود سند قانوني في نص الاتفاق الخاص بها ومثالها القوة المتعددة الجنسيات التي استحدثت في لبنان 1982.

ويترب على هذا ان نفقات قوات حفظ السلام تتحملها المنظمة (اقليمية ، او عالمية) في حين نفقات القوات المتعددة الجنسيات تتحملها الدول المشاركة او المساهمة⁸.

المبحث الثاني : انشاء قوات حفظ السلام وانتهاء مهامها

يطرح انشاء قوات حفظ السلام عدة اشكالات قانونية لا سيما اذا ادركنا ان تاسيسها لا يستند الى احكام صريحة في الميثاق وهذا ما يستدعي منا الوقوف على هذا الاشكال من خلال النقاط التالية:

- انشاء قوات حفظ السلام

- انتهاء قوات حفظ السلام.

المطلب الاول: انشاء قوات حفظ السلام:

هذا الموضوع مهم جدا لانه يتوقف عليه الوجود القانوني لقوات حفظ السلام وكذلك المبادئ التي تقوم عليها.

الفرع الاول-الاساس القانوني لتاسيس قوات حفظ السلام والمبادئ التي تقوم عليها.

الفرع الثاني- هيكله وتمويل قوات حفظ السلام

الفرع الاول-الاساس القانوني لتاسيس قوات حفظ السلام والمبادئ التي

تقوم عليها.

طلما ان الميثاق لا يتضمن احكاما صريحة خاصة بقوات حفظ السلام فكان هناك

اختلاف بين الدول بصدد انشاءها في حين ان المبادئ التي تقوم عليها عرفت واقعا عمليا

يحكمها وامام هذه الحقيقة فاننا سنتناول الموضوع في النقاط التالية:

اولا- الاساس القانوني للانشاء

ثانيا-الاساس القانوني الذي يقوم عليه الانشاء

اولا- الاساس القانوني للانشاء: لقد نشأت قوات حفظ السلام نتيجة لفشل

نظام الامن الجماعي الذي كان يسعى لانشاء جيش دولي دائم حسب نص المادتين (43

47 من الميثاق).

وقد حاول الاتحاد السوفياتي وكندا سنة 1972 بعث هذا النظام بين جديد خاصة لجنة اركان الحرب المحور الاساسي في نظام الامن الجماعي على نحو توكل الى هذه اللجنة مهمة قوات حفظ السلام الا ان هذا المسعى لم يكتب له النجاح بسبب معارضة الولايات المتحدة ، لان قواتها لاتريد فعلا ان تكون تحت امره هذه اللجنة ولا تحت امره الامين العام للامم المتحدة.

وللعلم فان انشاء قوات حفظ السلام لاققت معارضة شديدة من قبل بعض الدول الاعضاء في الامم المتحدة من بينهم الاتحاد السوفياتي الذي كان يرى ان هذه القوات وجودها غير شرعي باعتباره لا يوجد لها سنة في الميثاق ، وان صلاحيات الامن والسلم الدولي هي من صلاحيات مجلس الامن وحده ، وهذا الاشكال طرح في اعقاب صعوبة اللجوء لتعديل الميثاق لتاسيس قوات حفظ السلام.

اما الولايات المتحدة فكانت ترى ان قوات حفظ السلام طالما ان عملها غير قسري ورضائي فانه يمكن اللجوء الى تاسيسها استنادا لنظرية الاختصاصات الضمنية.

ان انشاء هذه القوات في بداية الامر كان في كنف الجمعية العامة للامم المتحدة التي تحررت من هيمنته الدول الكبرى في انشاء قوات حفظ السلام وتشكيلها وارسالها.

فاذا رجعنا الى قوات حفظ السلام في الكونغرس سنة 1960 لوجدنا ان اساس وجودها هما المادتان 39 ، 40 ومجمل احكام الفصل السابع

اما بعثة حفظ السلام في لبنان فقد تم تاسيسها استنادا للمادة 34 من الميثاق وتم تاسيس قوات حفظ السلام في مصر سنة 1956 الى المواد 10 ، 11 ، 12.

وبعض عمليات حفظ السلام تم انشاءها استنادا للمادة 1/1 (تدابير جماعية دولية) وانطلاقا من احداث قوات حفظ السلام فإن اساس القانوني لا يقوم على معيار موضوعي بل ان كل عملية حفظ السلام يختلف بناؤها القانوني انطلاقا من الغاية التي تم تاسيسها من اجلها.

وإذا رجعنا الى قرارات انشاء قوات حفظ السلام لوجونا ان مجلس الامن احيان يشير الى الأسانيد وأحيانا أخرى لا يشير الى سند وهذا ما يجعل كل عملية تنفرد عن غيرها ، وكذلك الحال بالنسبة للجمعية العامة عندما اسست البعثات الاولى لقوات حفظ السلام أما المنظمات الاقليمية فقد اللجوء في احداثها للقوات الى المادة 1/33 ، والفصل الثامن (المادتان 2/52 ، 3/52 ، 1/53).

والغاية من هذا الاختلاف هو أن قوات حفظ السلام يختلف انشاؤها بحسب مهمتها، فإن كانت مهمتها عادية كان ذلك وفق الفصل السادس، اما ان كان الوضع يهدد السلم والامن الدولي بشكل كبير فإن قوات حفظ السلام يتم احداثها حسب الفصل السابع من الميثاق.

ومن الامثلة على ذلك.

قرار مجلس الامن رقم 1772 سنة 1999 الخاص بتييمور الشرقية الذي تم فيه الاستناد للفصل السابع وكذلك قرار المجلس 1224 سنة 1999 الخاص بالكونغو.

اما قرار مجلس الامن 186 سنة 1964 الخاص بقبرص فقد تم فيه الاستناد للفصل السادس واحيانا تم الاستناد الى المادتين 1/36 ، 37.

اما الجمعية العامة فلجأت الى المادة 1/24 والمادة 2/11 ، والمادة 14 لتبرير احداث قوات حفظ السلام.

واحيانا تم اللجوء الى المادة 2/7 التي تسمح للامم المتحدة بانشاء اجهزة فرعية قصد تنفيذ تعهداتها، وكذلك المادة 22 التي تسمح للجمعية بان تنشئ اجهزة فرعية ترى انها ضرورية للقيام بوظائفها ونفس الحق ورد في نص المادة 29 وكذلك الحال بالنسبة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي (المادة 68) ولذلك فان اغلبية اجهزة الامم المتحدة خولت انشاء لجان لحسن اداء وظائفها.

والملاحظ انه من بين 63 عملية حفظ السلام حتى سنة 2007 اقتصر دورها خلال الاربعين سنة الاولى على موقف اطلاق النار والفصل بين المتحاربين ما عدا قوات حفظ

السلام في الكونغو سنة 1960، غير ان العمليات اللاحقة لم يعد دورها مقتصر على حفظ السلام بل تجاوزته الى تدعيم السلام باعادة السلام الى ما كان عليه.

والمقصود بتدعيم السلام هو جميع العمليات او الاعمال التي يجري اتخاذها بعد انتهاء النزاع التي تتطلب القيام باشطة متعددة القصد منها توجيه اطراف النزاع وادماجهم في المجتمع المدني عن طريق عدة اوجه منها تدعيم الشرطة القضائية والقضاء وتعزيز احترام حقوق الانسان بمنع ومراقبة الخروقات الخاصة بها وتحقيق المصالحة الوطنية والاشراف على الانتخابات وتحقيق التنمية وبناء الديمقراطية...

وبذلك بقيت قواعد حفظ السلام محافظة على تسميتها وان كانت تتجاوز مهامها هذا الاطار، وهذا ما صرح به رئيس مجلس الامن في ديسمبر 1998 الذي ضمنته اللجنة الخاصة بعمليات حفظ السلام تقريرها سنة 2000 وبهذا فان حفظ السلام لم تعد قاصرة على منظمة الامم المتحدة بل تجاوزته الى المنظمات الاقليمية.

وقد تباينت قرارات الجمعية العامة أو قرارات مجلس الامن بصدد تسمية هذه القوات و سند إنشائها فقوات الطوارئ التي انشأتها الجمعية العامة سنة 1956 على اقليم مصر دعيت وفق المادة السادسة حسب لائحة تلك القوات (جهاز ثانوي للامم المتحدة يتكون من قيادة الامم المتحدة بالقرار رقم 1000 الصادر عن الجمعية العامة في الخامس من نوفمبر عام 1956 ومن جميع العسكريين الذين تضعهم الدول الأعضاء تحت تصرف هذه القيادة)⁹.

ونفس التأكيد تقريبا ورد في قرار مجلس الامن رقم 425 الصادر بتاريخ 19/ 03/ 1978 الخاص بلبنان اشار الى العبارة التالية (للقوة طابع دولي بوصفها جهازا ثانويا تابعا للامم المتحدة)

ونفس المضمون تقريبا ورد في قرار مجلس الامن رقم 1258 الصادر بتاريخ 06/ 08/ 1999/ (جهازا ثانويا تابعا لمجلس الامن)¹⁰.

- 9 poirier la force internationale d'urgence LGDJ paris , 1962,p367.

10 - محمد صافي يوسف، المرجع السابق، ص 49-50.

وقد صدر إنشاء قوات حفظ السلام في شكل قانوني آخر غير الاجهزة الثانوية المحدثة وفق نظرية الاختصاصات الضمنية وهي قرارات الجمعية العامة وقرارات مجلس الامن دون وجود سند قانوني مستمد من الميثاق حيث ان اجهزة الامم المتحدة المختصة بانشاء العمليات احيانا لا يفصح مجلس الامن عن السند القانوني لتلك القوات.

وإذا رجعنا الى الاتفاقيات المبرمة مع الدول الاعضاء فاننا نجدتها تشكل اساسا قانونيا لقوات حفظ السلام ما دام ان الدول المتعاقدة ارتضت طواعية تاسيس هذه القوات وتحديد صلاحياتها ونشرها.

والاتفاقيات التي تعقدها الدول مع الدول المتنازعة (المضيفة) على نوعين:

أ- اتفاقيات الاساس التي تأتي في اعقاب صدور قرار من مجلس الأمن والجمعية العامة سابقا- تعبر فيها الدول المضيفة عن استعدادها لاستقبال القوات ، واتفاق الأساس هو الذي يؤسس لإنشاء قوات حفظ السلام.

ب- الاتفاقيات المتعلقة بالنظام الاساسي لقوة الامم المتحدة، التي تتم عادة في شكل اتفاقات ذات شكل مبسط من خلال تبادل الخطابات التي اصبحت خاضعة لنموذج أعده الامين العام للامم المتحدة سنة 1990 الذي يحدد صلاحيات هذه القوات.

وللعلم فان هذا لا علاقة له بالاتفاقيات التي تبرمها الامم المتحدة مع الدول المشاركة في قوات حفظ في اعدادها وتكوينها وتمويلها...التي تعترف فيها باختصاص المنظمة لتحقيق السلم والامن الدولي.

أما فيما يخص قوات حفظ السلام يمكن ان تنشأ في ظل التعاون بين الامم المتحدة والمنظمة الاقليمية وحيانا تنشأ بطريقة انفرادية من المنظمة الاقليمية حيث قامت منظمة الوحدة الافريقية بارسال لقوات الى التشاد سنة 1981، وكذلك ارسال الاتحاد الافريقي لقوات بورندي 2004، ودارفور سنة 2004 والصومال 2007، كما قامت الجامعة العربية بارسال قوات الى الكويت سنة 1961 ولبنان سنة 1978 ولكن هذه الحالات قليلة الحدوث لدى المنظمات الاقليمية.

والقاعدة العامة ان المنظمات الدولية عندما تريد تاسيس قوات حفظ السلام فانها تدعو الدول الى المشاركة فيها، فتتلقى المنظمة عروضاً من الدول، ولكن في بعض الاحيان يمكن ان يكون هناك احجام من المشاركة كما حدث لقوات الامم المتحدة في لبنان 2006.

ثم يتبع ذلك ابرام اتفاق مع الدولة المضيفة التي تعبر فيه عن موافقتها لاستقبال القوات وهذا ما اكدت عليه المادة الثانية من الاتفاق المبرم بين الامم المتحدة والكونغو بتاريخ 27 / 11 / 1961 التي جاء فيها (ان منظمة الامم المتحدة هي وحدها المختصة بتحديد تشكيل العناصر العسكرية التي سوف ترسل الى الكونغو مع الاعتراف في ذات الوقت بان المنظمة يجب، حينما تقرر هذا التشكيل ان تاخذ في الاعتبار رأي حكومة الكونغو كعامل هام يجب مراعاته عند التعيين)¹¹.

ثم ان الدولة المضيفة يمكن لها ان ترفض مشاركة بعض الدول كما جرى لقوات حفظ السلام في مصر سنة 1956 حيث رفضت مصر مشاركة باكستان بسبب معارضتها لتاميم قناة السويس.

ثم ان المطالبة قد تكون ايجابية مثل مطالبة لبنان بضرورة مشاركة القوات الفرنسية ضمن القوات الخاصة بلبنان سنة 1978 استثناء من المبدأ العام القاضي بعدم مشاركة الدول الخمس الدائمة العضوية في قوات حفظ السلام، غير انه في حالة تعارض طلبات الدولة المضيفة مع طلبات المنظمة فإن طلب هذه الاخيرة هو الذي يسود ومثاله ما حدث بالنسبة لقوات حفظ السلام في الكونغو حيث الحت الدول الافريقية على ان تتشكل قوات حفظ السلام منها لوحدها فرفضت المنظمة ذلك.

ثانياً: المبادئ التي يقوم عليها إنشاء قوات حفظ السلام وشروطها.

هناك مجموعة من المبادئ والشروط التي استقر عليها العمل الدولي في مجال قوات حفظ السلام التي يجب مراعاتها حيال كل عملية يتم تاسيسها.

- 11ph. Manin l'organisation des n.unies et le maintien de la paix le respect des consentement de l'état LGDJ paris 1971 ,p181.

1- مبادئ انشاء قوات حفظ السلام: هناك مجموعة من المبادئ التي تخضع او تحكم قوات حفظ السلام منها على وجه الخصوص:

-مبدأ عدم إشراك الدول الدائمة العضوية في تشكيل قوات حفظ السلام: وهذا ما جاء واضحا في قرار مجلس الامن رقم 340 لعام 1973 المؤسس لقوات الطوارئ الدولية في مصر الذي من بين ما ورد فيه: (تتكون القوات من افراد ينتمون الى الدول الاعضاء في الامم المتحدة من دون الدول الدائمة العضوية) وذلك لتجنب انتقال الخلافات من مجلس الامن الى هذه القوات، ولكن هناك بعض الاستثناءات التي شهدها العمل الدولي منها قوات حفظ السلام في قبرص سنة 1964 التي شاركت فيها بريطانيا ومشاركة فرنسا في قوات حفظ السلام في لبنان 1978، لكن بعد السبعينات تم التحلل من هذا المبدأ اثر الحرب على العراق اين شاركت كل الدول الكبرى في النزاع الكويتي العراقي ، تم ان الولايات المتحدة شاركت في قوات حفظ السلام في الصومال وكذلك فرنسا ، وشاركت الولايات المتحدة والصين وبريطانيا وروسيا في قوات حفظ السلام في السودان¹².

- مبدأ عدم اشراك الدول الاعضاء في الاحلاف في القوات: وذلك لضمان حياد عمل هذه القوات وعدم التأثير على اداءها لمهامها، لكن هذا القيد كما هو واضح لم يتم احترامه خاصة بالنسبة للدول الكبرى التي هي دول دائمة العضوية واعضاء في الاحلاف.

- مبدأ التوزيع الجغرافي العادل في القوات: وهذا من خلال اعتماد التقسيم الذي شرعته الجمعية العامة في قرارها رقم 1991 الصادر بتاريخ 27/12/1953 الذي بموجبه تم تقسيم العالم الى خمس مناطق جغرافية اوروبا، آسيا، اوروبا الشرقية، امريكا اللاتينية، اوروبا الغربية والدول الاخرى، وهذه التمثيل يقوم على قاعدة المساواة وعدم هيمنة مجموعة معينة من الدول على القوات.

ولكن هذا التوزيع لم يحترم ابان الدفعات الاولى لتشكيل قوات حفظ السلام، مصر 1956، الكونغو 1960، قبرص 1964.

12 - محمد صافي يوسف ، المرجع السابق، ص 162.

- استبعاد الدول التي لها مصالح في النزاع: و القصد من ذلك ضمان حياد الاعضاء حتى يتم حل النزاع بشكل موضوعي وحتى لا يكون النزاع ذريعة لخلق نزاع ثان، واستنادا لهذا المبدأ تم استبعاد مشاركة الدول العربية بمناسبة النزاع العراقي الايراني بموجب قرار مجلس الامن رقم 6/9 الصادر بتاريخ 1988/8/9¹³.

-مبدأ عدم استخدام القوات للقوة الا في حالة الدفاع عن النفس: عادة لا تملك قوات حفظ السلام الاسلحة خفيفة ودفاعية حيث لا يرخص لها باستخدامها الا في حالة الدفاع الشرعي، ولعل هذا الوضع هو الذي جعل هذه القوات سهلة المنال.

و عموما يرفض للقوات باستعمال القوة للقيام بالتدخل الدولي الانساني لحماية المدنيين و ايصال المساعدات الانسانية الى المناطق المعنية، و تطبيقا لهذا المبدأ استخدمت القوة العسكرية في عملية الصومال 2 على اثر اللامن السائد تمثلت في نزع اسلحة الاطراف المتحاربة، تأمين المطارات والمواني، حيث صرح الامين العام للامم المتحدة ان قوات حفظ السلام لا تستطيع القيام بمهامها الا اذا تمكنت من استخدام القوة العسكرية بتفويض من الامم المتحدة، و المثل الواضح في ذلك قوات حفظ السلام في الكونغو 1999، وكذلك ادارة الامم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية و سيراليون¹⁴.

II. شروط الانشاء القوات: توجد مجموعة من الشروط التي تحكم عملية انشاء قوات حفظ السلام منها:

1 - ضرورة موافقة الدول او الدولة المضيفة: سواء تعلق الامر باستقبال هذه القوات او نشرها او استمرار عملها، فان دخول هذه القوات دون موافقة الدولة المضيفة يشكل اعتداء عليها ويتعارض مع جميع المبادئ السائدة في القانون الدولي و خاصة الميثاق (المادة 7/2، 7/2، ...)

13- المرجع نفسه ص 169.

14 - على احمد المرجع السابق ص 89.

وهذا ما بدى واضحا في الرأي الاستشاري لمحكمة العدل الدولية المتعلقة ببعض نفاقات الامم المتحدة سنة 1962 الذي ورد فيه ان موافقة الدولة المضيفة يرتبط بشرعية قوات حفظ السلام على اقليم الدولة المضيفة و اغلب قرارات انشاء القوات تتضمن اشارة واضحة من مجلس الامن لسيادة الدولة المعنية وسلامة اقليمها.

وتجدر الاشارة الى ان القوات اما ان تنشأ بموافقة الدولة المضيفة او بطلب منها وقد ورد هذا التاكيد بشكل قاطع في تاسيس قوات حفظ السلام في قبرص 1964 وكذلك ورد في قرار مجلس الامن رقم 1244 الصادر سنة 1999 الخاص بيوغوسلافيا الذي اكد فيه المجلس على سيادة دولة يوغوسلافيا وسلامة اراضيها.

واذا كان وجود القوات وانتشارها يخضع لموافقة الدولة المضيفة كما راينا فان استمرارها في اداء عملها على اقليم الدولة المضيفة يبقى رهين هذه الموافقة حيث انسحبت قوات الطوارئ الدولية سنة 1967 من المنطقة العازلة بطلب من جمال عبد الناصر مما جعل الامين العام thant يصرح: (انني بقدر ما آسف لهذا التطور ، لا املك الا ان اقدر مطلب الجمهورية العربية ولا املك ايضا الا ان اعبر عن املي في ان يمارس الجانبان اقصى درجات الهدوء وضبط النفس).

وهذه الموافقة قد تغيب (استثناء) نتيجة لعدم وجودا للدولة (كحالة الصومال) و الكونغو بعد سنة 1960 و دارفور (عدم وجود قادة فعليين مسؤولين عن الجماعات المسلحة وصعوبة التفاوض معهم)

او قد تكون هناك انتهاكات خطيرة تهدد السلم و الامن الدولي كحالة يوغوسلافيا (ابادة جماعية عرقية)

وفي سنة 1992 بمناسبة الازمة اليوغوسلافية وقع خلاف بين الامين العام للامم المتحدة و مجلس الامن حيث تمسك الامين العام بضرورة موافقة الدولة المضيفة ، في حين ان مجلس الامن اكد على استحالة الحصول على هذه الموافقة، لكن المشكل الحقيقي لم يكن في الحصول على هذه الموافقة التي تم الحصول عليها، بل الاشكل في توسيع صلاحيات عمل قوات حفظ السلام حتى يكون دورها فعالا ومنتجا لاثاره.

- الوقف المسبق لاطلاق النار: لا يمكن لقوات السلام ممارسة عملها الا اذا تم وقف اطلاق النار، لان هذه القوات ليست قتالية، مما يفيد ان الدول المتنازعة تكون على أهبة الاستعداد لحل الاشكال القائم.

وهذه القوات عادة ما تكون محايدة تطئن اليها الدول في التعويل عليها لاستقرار الاوضاع حتى يتم ايجاد تسوية للنزاع القائم، ولعل من بينها اتاحة الفرص للمساعي الحميدة وغيرها من وسائل حل النزاع حلا سلميا حتى تلعب دورها .

ونتيجة للخروقات التي حدثت ومست هذه القوات فان مجلس الامن اصدر قراره الشهير 868 بتاريخ 93/9/29 حث فيه الدول المضيفة على احترام القوات الذي تحول الى اتفاقية بتاريخ 94/12/19 اطلق عليها (امن اشخاص الامم المتحدة والاشخاص المشاركين).

ولكن قد يحدث ان نكون امام عدم التوصل كل بشأن وقف اطلاق النار؟ وهنا تقتصر المهمة على إيفاد مراقبين عسكريين تكمن مهمتهم في اعداد تقرير يتضمن تسجيل انتهاكات الاطراف ونشر المعلومات التي تساعد على نشر القوات كالصومال و يوغوسلافيا اللتان عرفتا نشر القوات دون موافقة جميع الاطراف.

- عدم لجوء القوات للقوة العسكرية: لان وظيفتها وقف اطلاق النار والقيام بالاعمال الانسانية وحفظ الامن والاشراف على الانتخابات وتحقيق المصالحة الوطنية... كلها اعمال لا تتطلب استخدام القوة العسكرية و بالتالي لا يرخص للقوات باستعمال القوة الا نادرا كحالة الكونغو سنة 1960 اين رخص مجلس الامن للقوات للتصدي للعسكريين والمرتزقة بما في ذلك اعتقالهم ومنعهم من مغادرة الاقليم والحول دون دخول افراد اخرى للحدود حتى لا يستفحل النزاع اكثر.

ثم ان مجلس الامن رخص ايضا للقوات في دارفور و تيمور الشرقية و الصومال باستعمال القوة لتنفيذ اتفاق السلام وحماية المدنيين.¹⁵

الفرع الثاني: هيكله وتمويل قوات حفظ السلام:

أولا الهيكلية: عادة ما تطلب الدولة ضحية العدوان، من الامم المتحدة تقديم العون بتدخل قوات حفظ السلام، حينئذ يجري التفاوض بالطرق الدبلوماسية بصددتها الى غاية ان يتم تأسيسها ومثلها ما حدث في افغانستان بعد انسحاب الاتحاد السوفياتي حيث شرع الامين العام في مفاوضات مع الدول الاعضاء قصد ارسال بعثة التي عادة ما ينظم سندها مجلس الامن من حيث الانشاء والمهام وكل النظام القانوني وانشاء هذه القوات يتطلب دراسة وافية عن بلدان النزاع التي يقوم بها مجلس الامن التي يتحدد في ضوءها نوع العملية ومهمتها وعددها ونوعية مشاركتها وتمويلها ومدة عملها التي تفحص ضمن الدوائر الداخلية لمجلس الامن والامين العام للامم المتحدة.

و مدد تاسيس القوات قد يكون سريعا مثل قوات الطوارئ الثانية في مصر 1973 التي تأسست في 24 ساعة بينما دام تاسيس قوات حفظ السلام في الكوسوفو مدة طويلة.

ومنذ تاسيس الامم المتحدة تم احداث حوالي 63 عملية منها حوالي 14 عملية لازالت قائمة حتى الآن (7 منها في الدول العربية) التي تم التجنيد لها باكثر من 120 الف فرد، اما عدد المدنيين فيقارب 19 الف شخص.

ومن اكثر المساهمين في البعثات في الدول العربية مصر (5476 فرد) من الخبراء والعسكريين والشرطة والاردن (4110 من خبراء عسكريين وشرطة) والمغرب (1579 فرد) في حين هناك دول عربية أخرى تشارك بعدد ضعيف اليمن 270 فرد، تونس 42، قطر 3 اما الجزائر فهي تشارك باستمرار منذ سنة 1989 التي كانت مشاركتها ضعيفة، حيث ساهمت:

- في قوات حفظ السلام في الكونغو 6 افراد من الجيش الوطني الشعبي

- في قوات انغولا سنة 1989 ب 57 ملاحظا عسكريا، وفي هايتي سنة 1990 ب 32 ملاحظا عسكريا وشرطة، وفي كامبوريا سنة 1991 ب 228 ملاحظا عسكريا وشرطة، و

في الكونغو الديمقراطية سنة 1991 ب 51 ملاحظا عسكريا، وفي البوزندي شارك عميد من الجيش كقائد مساعد للقوات بمعية ملاحظين عسكريين.

كما ساهمت الجزائر في الامداد عن طريق النقل الجوي في نقل وحدات عسكرية الى الصومال 16 اما عن هيكله هذه القوات فالاصل انها تعرف هرما قانونيا وفق الشكل التالي:

- الامين العام كقائد اعلى لهذه القوات.

- قائد القوات الدولية الذي يعينه الامين العام بالاتفاق مع مجلس الامن وموافقة الدول المشاركة.

- قادة الوحدات الذين يكونون تحت تعليمات وتوجيهات قائد القوات والامين العام، ولكن قد يحصل ان قادة الوحدات يرفضون الاشراف الاممي مثل ما حدث للوحدات الاسكتلندية سنة 1993 التي رفضت الالتزام بالاوامر الصادرة لها عن قادة الوحدات، وكذلك رفض القوات الايطالية تطبيق الاوامر الصادرة لها من قيادة الوحدات الدولية و قامت بالهجوم على قوات فرح عبيد، وكذلك رفض القوات الامريكية الالتزام بتطبيق الاوامر في اقليم البوسنة.

و من اجل تحسين ادارة قوات حفظ السلام قام الامين العام بتاسيس جهاز فرعي يدعى (ادارة عمليات حفظ السلام) الذي جعل تابعا للامانة العامة للامم المتحدة التي انصب عملها اساسا على تاسيس الاتصال بين الامانة العامة و قيادة قوات حفظ السلام التي يتلخص دورها في جمع المعلومات وتحليلها، وتحليل التقارير السياسية والاقتصادية.

وللعلم فان دائرة حفظ السلام تتشكل من عدة أقسام:

- قسم الاستشارات العسكرية، المشكل من 7 ضباط بحيث يكون كل واحد منهم مسؤولا عن منطقة عمليات معينة.

- قسم التخطيط المشرف والمعد للعمليات .
- قسم ادارة القوات القائمة، المكون من 3 ضباط المكلف ببيانات الوحدات
- 3 خلايا اقليمية متخصصة لآسيا و الشرق الاوسط، لأفريقيا ، و اوروبا، و امريكا اللاتينية و كل عملية يشرف عليها ممثل للامين العام يتولى تنفيذ سياسة الامين العام الذي يزوده بكل المعلومات عن قوات حفظ السلام.17

و اذا كان الامين العام للامم المتحدة هو المشرف على عمليات حفظ السلام الا ان مجلس الامن هو صاحب هذه العمليات فان الامين العام لا يملك الابقاء على هذه القوات الا بموافقة مجلس الامن وهذه القوات ان خالفت الدور المنوط بها تعرضت للعقوبات منها اعتداء ضابط من القوات على صاحب مطعم في البوسنة الذي حوله الصرب الى ملهى ليلي خاص بالاسيرات المسلمات وكذلك ما حدث للكتيبة الكندية سنة 1995 الذي كان محل نقد كبير نتيجة لبث التلفزيوني الذي أظهر تلفظ اعضاء تلك البعثة بعبارات عنصرية، ومارست بعض صور التعذيب في الصومال.

و غالبا ما تتبع هذه الجرائم باحكام قضائية منها حكم اوتواو بتاريخ 27 / 5 / 1996 الذي خص ضابط كندي الذي حكم عليه بالسجن لمدة اشهر وفصله من الجيش نتيجة استخدامه القوة ضد المساجين الصوماليين.¹⁸

ثانيا تمويل قوات حفظ السلام: الاصل ان كل عضو من اعضاء الامم المتحدة يساهم بتسديد حصته في ميزانية حفظ السلام حسب حكم المادة 17 من الميثاق، و ذلك وفق الانصبة التي تقدرها الجمعية العامة المعلنه في شكل جدول التي تتم استنادا الى معايير شتى، حيث تشارك الدول الدائمة العضوية بنصيب اكبر، لانها مسؤولة بالدرجة الاولى عن استتباب الامن، لذا فان كل جندي يحدد راتبه الشهري ب 1028 دولارا حسب قرار الجمعية العامة الصادر سنة 2002 اما الشرطة فتدفع رواتبهم من ميزانية قوات حفظ السلام

17- المرجع نفسه ص 101

18- المرجع نفسه ص 108

و نتيجة لتوسع نشاط القوات و ازدياد تدخلها في بؤر نزاع كثيرة في العالم فان الميزانية ارتفعت من 230 مليون دولار سنة 1990 الى 3210 سنة 1993¹⁹

وطالما ان قوات حفظ السلام تقوم بمهام متعددة فانها تحتاج لاموال كثيرة لتغطية النشاطات المختلفة التي تباشرها وهذا ما كان سببا في ارتفاع نفقات هذه القوات خاصة في السنوات الاخيرة من التغذية والعلاج، المواصلات، الاسلحة، النقل، والاجهزة والمعدات الضرورية لاداء المهام²⁰

و كقاعدة عامة فان الاموال ينبغي ان تكون حاضرة في كل جزء من نشاط قوات حفظ السلام لان المال قد يكون سببا في نجاح عمل القوات او فشلها كأن يكون وصول الاموال متأخرا او غير متوفر بالقدر المطلوب مما يضعف دور القوات الامر الذي يؤدي الى استفحال النزاع اكثر.

و اذا علمنا بان نفقات القوات تقتطع من الميزانية العامة للمنظمة، ولكن الواقع اثبت ان هذه الميزانية لم تعد كافية للاستجابة لكل نشاطات القوات الامر الذي يدعو الى اموال اضافية تغطي كل العمليات (ميزانية اضافية).

وفي بداية تاسيس وتمويل القوات رفضت فرنسا والاتحاد السوفياتي وبعض الدول الاخرى اعتبار نفقات القوات كجزء من الميزانية العامة خاصة قوات الطوارئ الدولية لسنة 1956 والكونغو 1960 وهذا ما جعل المنظمة تشكو من ازمة مالية وعجز مالي.²¹

واسباب رفض الدول متباينة حسب هذه الدول، فالبعض منها رده الى ان الجمعية العامة ليست لها صلاحية في نشأة هذه القوات، بل ان بعض الدول الاعضاء اكدت على ان وجود هذه القوات غير شرعي و ثم لا يجوز تمويله، فضلا عن ذلك فان بعض

19 - المرجع نفسه ص 98.

20 - D.DORMOY Aspects Recentes de la la question du Financement des opérations de maintien de la paix de l'organisation des N.unies AFDI 1993 p 133.

21- H.Thierry commentaire de l'avis consultatif de la cour internationale de justice du 20 juillet 1962 AFDi 1962 p 259.

المنظمات لم تعرف مثل هذه النفقات ولم يطرح هذا الموضوع في السنوات الاولى لان المنظمة كانت نفقاتها محدودة، غير انه عندما بدأت المنظمة تتوسع في نشاطها طرح الموضوع بحدة.

وامام هذه المواقف وجدت الجمعية العامة للامم المتحدة نفسها امام تطبيق المادة 19 من الميثاق التي تقضي لحرمان العضو الممتنع عن اداء النفقات التي في ذمته (سداد الاشتراكات) من حق التصويت في الجمعية العامة عند تبلغ عامين.

والمادة قد طرقت مشكلا قانونيا ما المقصود بالاشتراكات المالية؟ فهل تقتصر على المساهمات السنوية المعتادة ام تشمل كل المساهمات المالية خاصة غير المتوقعة منها الخاصة بقوات حفظ السلام، وهذا ما جعل الجمعية العامة للامم المتحدة تطلب رأيا افتائيا من محكمة العدل الدولية الذي عنون ببعض نفقات الامم المتحدة الذي اكد على انه من الضروري إظهار المقصود بالنفقات: (نفقات ايه منظمة هي المبالغ التي تدفع لتغطية المصروفات المتعلقة بتحقيق اهدافها، وهي في الحالة المعروضة على المحكمة الاهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والانسانية وغيرها من اهداف الامم المتحدة)²²

وعليه فان تحديد النفقات يتوقف على اهداف المنظمة.

كما ان نفس الراي ورد فيه ان المحكمة رفضت اقتصار النفقات على النفقات الإدارية للمنظمة بل تمتد الى النفقات الخاصة بمختلف العمليات مهما كانت (حفظ السلام) العمليات الاقتصادية والاجتماعية او غيرها.

ثم ان المحكمة عللت ذلك بان مصطلحي (الميزانية) و (النفقات) الورددين في المادة 17 من الميثاق جاءا عامين دون تحديد وبالتالي لا يمكن تفسيرهما على نحو مقيد.

وعليه توجد لدينا مساهمات الزامية ومساهمات اختيارية التي يمكن ان تصدر عن الدول الاعضاء او الدول غير الاعضاء ومثالها تمويل الامم المتحدة برنامج الامم

22 -Recueil Clj 1962 P 158.

المتحدة للتنمية وبرنامج الغذاء العالمي، وصندوق الامم المتحدة للطفولة وصناديق الامم المتحدة المتعلقة بالسكان وصندوق الامم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين²³

وقد لا تكون المنظمة مخيرة في التمويل بسبب التأخير أو لأسباب أخرى فتضطر الى الاقتراض من المؤسسات المالية الدولية، ويمكن ان تحصل على التمويل من بعض الاعمال التي تقوم بها المنظمة كاصدارها للمطبوعات او طوابع بريدية التي تؤول عائداتها الى هذه المنظمة.

لكن بعض الدول كان لها موقف مختلف بخصوص التمويل ذلك ان الاتحاد السوفياتي والدول الاشتراكية كانت تبرى تحميل الطرف المعتدي النفقات، بينما رات فرنسا بان كل الدول التي وافقت على قرار مجلس الامن الهادف لتاسيس قوات هي التي تتحمل عبء النفقات.

وقد عبر ممثل الاتحاد السوفياتي في اللجنة الخاصة بعمليات حفظ السلام سنة 1965 قائلا: (اذا قرر مجلس الامن انشاء وتمويل قوة مسلحة تابعة للامم المتحدة فان الاتحاد السوفياتي سيكون مستعدا للمساهمة في نفقاتها)²⁴

وهذه نتيجة لمعارضة الاتحاد السوفياتي لقوات حفظ السلام التي تشرف عليها الجمعية العامة، و عليه فان الاشراف عندما يكون تحت رعاية مجلس الامن فان الاتحاد السوفياتي لن يتاخر عن التمويل اما وجهة نظر فرنسا فتكمن في (المقرر هو الذي يدفع) ذلك ان الجمعية العامة لها حق اصدار التوصيات فقط وان مجلس الامن المختص بانشاء قوات حفظ السلام ونتيجة لذلك تقرر مبدأ المسؤولية المشتركة لجميع الدول في نفقات المنظمة (قوات حفظ السلام).

23- C.A.colliard quelques Aspects des Problèmes de financement des organisatins internationales in les organistions contemporaines Mutation développement colloque de Starasbourg SFDIPedone Paris1988 P 76.

24. - J.C MARTINEZ le financement de maintien de la PAIX DE L'organistaion des N.unies AFDi 1977 p 137- 140

بالإضافة الى ذلك لابد من وجود معيار على اساسه يتم تحديد هذه النفقات وهو معيار (مدى القدرة على الدفع) وهذا المعيار مر بمرحلتين (مرحلة 48 - 1973) ومرحلة 73- الى الآن) ، ففي ظل المرحلة الاولى كانت النفقات ضمن الميزانية العادية، غير انه عندما اصبحت الميزانية غير كافية لتغطية نشاط القوات اقترح الامين العام عام 1956 ان يتم اللجوء الى التمويل خارج اطار الميزانية العامة، وهذا ما اعتمدته الجمعية العامة في قرارها رقم 1089 الصادر بتاريخ 21/ 12/ 1965 وبذلك اصبحت المساهمات الاجبارية تعتمد على نفس معيار المساهمات الاختيارية.

اما في ظل المرحلة الثانية فقد شهدت اختلافات بحيث تم اقرار الميزانية على انصبه غير متساوية بين الطوائف الاربعة، الدول الدائمة العضوية الخمس، الدول المتقدمة اقتصاديا، الدول النامية، مجموعة من الدول النامية ذكرت بالاسم (وهي الاكثر تخلفا وعددها 26 دولة)، فكل فئة من هذه الفئات تدفع نصيبا محددًا متناسبا مع قدرتها على الدفع مع وجود جدول (قرار الجمعية رقم 3/ 01 الصادر بتاريخ 11/ 12/ 1953 ونجم عن ذلك ان تحملت الفئتان الاولتان النصيب الاكبر من المساهمات وتحملت الدول النامية 2% من النفقات.

غير ان الجمعية العامة في قرارها (S- 8/ 25 الصادر بتاريخ 21/ 4/ 1978 الخاص بلبنان زادت في عدد الدول التي تنتمي الى الفئة الرابعة، وكذلك قرارها رقم 43 - 322 الصادر بتاريخ 1\3\1989 الخاص بناميبيا.

غير ان قرار الجمعية العامة رقم 235\55 الصادر بتاريخ 23\12\2000 جاء بتحديد انصبه مالية جديدة حيث قسم اعضاء الامم المتحدة الى عشر مجموعات المنطلقة من الدخل القومي للفرد مع التقيد بالقاعدة العامة وهي مساهمة كل عضو في النفقات حسب مساهمته في الميزانية العامة للمنطقة مع اقرار تخفيضا يطبق على كل المجموعات باستثناء المجموعتين الاولتين، ويصل هذا التخفيض الى 90 % بالنسبة للمجموعة العاشرة التي تشمل اغلب الدول الافريقية، لذلك فان هناك تخفيض من الاعلى الى الادنى وهو ما جعل المجموعة الثالثة تستفيد من تخفيض قدره 75%²⁵.

25 - محمد صافي يوسف المرجع السابق ص 298.

المطلب الثاني: انهاء مهام قوات حفظ السلام: يثير انهاء مهام قوات حفظ السلام عدة اشكالات قانونية، هل هو التاريخ المحدد من قبل المنظمة ام التاريخ الفعلي للعمليات ام يعد بتاريخ انسحاب القوات و مثالها كامبوديا التي تقررت المهام فيها رسميا بتاريخ 24\9\1993 حسب قرار مجلس الامن رقم 860 بتنصيب الحكومة الجديدة، ولكن عناصر القوات العسكرية لم تنسحب الا بتاريخ 15\9\1993²⁶

اما اسباب الانهاء متعددة:

1- بناء على طلب الدولة المضيفة: التي توجه طلبا بالانهاء للامين العام للامم المتحدة المتحدثة للقوات وتسري نفس القاعدة على اعادة انتشار القوات واستمراريتها في اداء مهامها على اقليم الدولة المضيفة التي لا تلزم بتوضيح اسباب الانهاء، ذلك انه لا يجوز للمنظمة ابقاء القوات في اقليم الدولة المضيفة على الرغم منها، الذي يطرح مشكلا قانونيا مفاده ماذا لو تعارضت وجهة نظر الدولة المضيفة مع وجهة نظر المنظمة بشأن انسحاب القوات من عدمه، رغم عدم تحقيق الهدف الذي ارسلت من اجله البعثة.

من الناحية القانونية لا يوجد سند للمنظمة بان تقوم بالابقاء على القوات، رغم ان الامن و السلم محل شك، فقهيا توجد حلول، لكن التأسيس القانوني غير موجود بالنسبة للمنظمة.

2- تحقق اهداف قوات حفظ السلام (نجاحها): وهو الغاية الاساسية التي وجدت من اجلها القوات خاصة تلك المتعلقة بالاشراف على الانتخابات، وعملية بناؤ الدولة، و اعادة السلام، التي منها قرار مجلس الامن رقم 937 الصادر بتاريخ (15\11\1994) الذي وضع حدا لعمل القوات في الموزنبيق على اثر الاشراف على صحة الانتخابات التي جرت بين 27-29\10\1994.

والانهاء عادة ما ياتي في شكل ثناء مجلس الامن على هذه القوات واعترافه بمجهوداتها لتحقيق النتائج المرجوة.

و القاعدة العامة ان لم يتم تجديد المدة فان القوات تبقى مستمرة في اداء مهامها و مثالها انغولا والصومال حيث يعبر عنها بالبعثة الثانية او الثالثة....

3 - انتهاء العمليات لنتيجة فشل القوات في اداء مهامها: ويتم ذلك عن طريق قرار صريح صادر عن المنظمة التي اسست البعثة ومثالها قرار مجلس الامن رقم 954 الصادر بتاريخ 14\11\1994 الخاص بالصومال بسبب عدم تعاون الاطراف المتنازعة مع المنظمة.

4 - الانهاء لاسباب مالية: وهذا ما يصدق على بعثة الامم المتحدة في اليمن سنة 1963 التي رفضت كل من مصر والسعودية تمويلها²⁷.

اما عن اجراءات الانهاء فان الدولة المضيضة و الجمعية العامة و مجلس الامن و الامين العام و الدول اطراف و الدول غير اطراف التي تعتبر طرفا في النزاع ان تطلب انهاء المهام الذي تتبعه المشاورات مع الجهات المعنية قصد تحويل الطلب الى واقع.

و المنظمة خارج اطار طلب الدولة المضيضة تتمتع بسلطة تقديرية في قبول الطلب او رفضه، و مجلس الامن لا يؤسس انهاؤه للبعثات على مواد معينة في الميثاق و انما استنادا لقراراته السابقة.

و الدول المشاركة في القوات تشارك في اتخاذ قرار الانهاء، بل ان امر يتسع لكل اعضاء مجلس الامن و كل عضو في الامم المتحدة اذا تبين ان مصالحها ستتأثر من خلال عملية الانهاء، دون ان يكون له حق التصويت (المادتان 31، 32 من الميثاق).

و تتبع الاجراءات السالفة بعملية التصويت على القرار.

الفصل الثاني

نشاط قوات حفظ السلام

هذا الموضوع يجرنا الى دور قوات حفظ السلام ذلك ان هناك مهام تقليدية ومهام حديثة فضلا عن اختلاف النظم القانونية التي يخضع لها اصناف القوات لذلك سنتناول هذا الموضوع من خلال المبحثين التاليين:

المبحث الاول

تعدد النظم القانونية التي تحكم القوات

تتعدد النظم القانونية التي تخضع لها مختلف فئات القوات التي نجد منها الانظمة التالية:

1- نظام الوظيفة العامة: يسرس هذا النوع من النظام على الاشخاص التابعين للامانة العامة للامم المتحدة، وهؤلاء يعتبرون موظفين دوليين، ولقد ورد هذا الحكم في المادة الخامسة من النظام القانوني لقوات حفظ السلام الذي اعده الامين العام سنة 1990 استنادا لطلب موجه اليه من قبل الجمعية العامة بمقتضى قرارها رقم 49\44 الصادر بتاريخ 8\12\1989 (نظام نموذجي للاتفاقيات) الذي يمكن تعديله بالزيادة او بالنقصان.28

2- نظام الخبراء المكلفون باداء مهام محددة: وهذه الفئة تشمل المراقبين العسكريين، قوات الشرطة، و المستخدمين المدنيين من غير الموظفين الدوليين التي ترسل قوائم بصددهم للدولة المضيفة، ويعاملون على اساس انهم خبراء يخضعون لنظام الحصانات والامتيازات الصادر عن الجمعية العامة سنة 1946.

3- نظام الاعضاء المعينون من داخل الدولة المضيفة: التي تضم المواطنين من الدولة المضيفة والمقيمين فيها الذين يحكمهم نظام قانوني خاص يجدهه قائد العملية بالاتفاق

مع الدولة المضيفة التي عادة ما تعترف لهم بحد ادنى من الحصانات و الامتيازات (حصانة قضائية) بالنسبة لبعض الاعمال، و عدم خضوع رواتبهم للضرائب، وعدم خضوعهم للخدمة الوطنية.

4 - نظام القوات العسكرية للعملية: ان الوحدات العملية العسكرية التي تقدمها الدول للمنظمة تخضع لنظام خاص وفق الاتفاقيات المبرمة التي تشمل قائد العملية ومنهم تحت امرته.

ورغم تعدد الانظمة القانونية فإن حقوق المشمولين بها تقريبا واحدة وكذلك واجباتهم، فكل الفئات ينطبق عليها مفهوم الموظف الدولي ، ويختلفون في الصفة الدائمة او المؤقتة التي تضاف عليهم.

وهؤلاء الاصناف على اختلاف انواعهم لا يخضعون لقضاء الدولة المضيفة المدني والجنائي على حد سواء.

وعموما فإن العسكريين يخضعون للدولة التي يتبعونها بالجنسية في الجرائم الجنائية التي يرتكبونها في الدول او الدولة المضيفة، اما باقي الجرائم او الافعال المدنية فيتمتعون من خلالها بحصانة مطلقة حتى بعد انتهاء مهامهم وهذه ما اكدت عليه الاتفاقيات ذات العلاقة.

ونفس الشيء يسري على الحصانة المدنية والادارية مادام الموظف يؤدي مهامه بشكل عاد، وعليه فإن النتائج المترتبة على اعمال هؤلاء الموظفين يتم تسويتها بناء على مفاوضات أو لجان مشتركة بين المنظمة والدولة المضيفة، او الاتفاق على اية وسيلة سلمية اخرى يرتضيها الجانبان.

أما اذا كان الموضوع خارج المهام فان محاكم الدولة المضيفة هي المختصة مع مراعاة الضمانات الواردة في الاتفاقيات المبرمة بين الدولة المضيفة والمنظمة.

فضلا عن هذا فإن الموظف يتمتع بالحماية القانونية من قبل الدولة المضيفة التي عادة ما يتم تسوية المنازعات التي تنشأ بين الدولة المضيفة والمنظمة عن طريق المفاوضات²⁹.

29 - محمد صافي يوسف، المرجع نفسه، ص321.

المبحث الثاني

حقوق وواجبات القوات

سبقت الإشارة الى ان الامين العام يعد قائدا عاما او القائد الاعلى للقوات الذي يتقاضى رتبة قائد العملية اجورهما من المنظمة مباشرة ، اما اعضاء القيادة فيتقاضون اجورهم من دولتهم التي يتبعونها بالجنسية التي تدفع لهم لاحقا، وكذلك تعويضات المرض والعجز والوفاة المعفية من الخضوع للضرائب والرسوم ، زيادة على ذلك فإنهم يستفيدون من نظام الاعفاءات الجمركية.

وتتمتع القوات بحرية التنقل التي غالبا ما تنظمها الاتفاقيات المبرمة بين الدولة المضيفة والمنظمة .

ولكن هذا الحق ليس حقا مطلقا محرر من أي ضوابط ، بل يجب ان يكون هذا الانتقال تمليه اداء المهام فهو حق وظيفي، لان هذه المهام عادة ما تنحصر ضمن جزء من الاقليم وليس كله.

وحرية الانتقال التي خصت كل الاقليم خصت الكونغو والسودان الذي يشمل عادة سفن البعثة وطائراتها ومعدات³⁰.

وسبق التنويه بان قوات حفظ السلام الارجح انها قوات غير قتالية ، ولما كان الوضع كذلك فإنه يحق لها حمل وحياسة السلاح الذي عادة ما يكون خفيفا، الذي يتوقف على اداء المهام ، بعكس الحال اذا تعلق الامر بفرض السلام والذي هو دور استثنائي للقوات.

وعليه فإن حمل السلاح ليس حقا عاما يشمل كل اعضاء البعثة ، بل يشمل إلا الاعضاء المرخص لهم بحمله الذي يستخدم عادة في حالة الدفاع الشرعي والحالات الاستثنائية.

30 - المرجع نفسه، ص339.

ونتيجة لتعرض اعضاء البعثات لمخاطر اثناء اداء مهامهم ، بل ان بعض الاعضاء توافقوا، لذلك سعت الامم المتحدة الممثلة في امينها العام لحل هذا الاشكال بابرام اتفاقية بتاريخ 09 / 12 / 1994 خصت (أمن اشخاص الامم المتحدة والاشخاص المشاركين)، وهذه الاتفاقية التي لا تطبق الا على اعضاء بعثات حفظ السلام التي تعمل تحت اشراف الامم المتحدة فقط دون المنظمات الأخرى التي تسري على جميع افراد البعثة ومقراتهم، وهو التزام يقع على عاتق الدول المضيفة (الالتزام الحماية والتعاون مع المنظمة ، وهؤلاء لا يجوز الحجز عليهم أو استجوابهم، الذين ينبغي إن يعملوا وفق اتفاقيات جنيف سنة 1949 الذين يسري عليهم القانون الدولي الإنساني.

فضلا عن ذلك فإنه يقع واجبا على الدولة المضيفة بمعاينة كل من يعتدي على اعضاء البعثة باتخاذها جميع التدابير اللازمة لتحقيق هذه الغاية ، وكل خرق لهذه المسألة ينبغي اخطار الامين العام بذلك والدولة المضيفة مخيرة بين محاكمة الجاني وتسليمه.

وكل هذا متوقف على احترام البعثة لقوانين الدولة المضيفة بعدم التدخل في شؤونها الداخلية وعادة فإن الاتفاق بين المنظمة والدولة المضيفة يحدد هذا القيد، حيث يلزم اعضاء البعثة بعدم القيام بالاعمال والانشطة التي تتنافى مع اداء مهامهم (احترام سيادة الدولة وسلامة اقليمها) وكذلك الالتزام بالحياد تجاه ما يقع في الدولة المضيفة (احزاب جمعيات، عدم تأييد المعارضة ، ولا قلب نظام الحكم، او المساهمة في أي نشاط سياسي تكون له اثار سلبية...)

كما أن اعضاء البعثة ملزمين بارتداء الزي الرسمي للبعثة الدال عليها، الذين يرتدون زي الدولة التي يتبعونها بالجنسية مع وجود شارة الامم المتحدة ، وفي بعض الاحيان الذي يكون متشابهها (مثل الذي حصل سنة 1956 لكل من كندا او بريطانيا)، فكان الفاصل بينهما القبعات الزرق لذا سموها بهذه التسمية³¹.

ومن سنة 1956 الى غاية 1999 ظل التساؤل قائما حول تطبيق القانون الدولي الانساني على البعثات، حيث ان اللجنة الدولية للصليب الاحمر منذ الشروع في تاسيس قوات حفظ السلام نادت وسعت بتطبيق القانون الدولي الانساني عليها، كما ان اللجنة طلبت من الامين العام للامم المتحدة بمناسبة قوات الطوارئ لسنة 1956 اتخاذ مايلزم من التدابير والاجراءات لتطبيق اتفاقيات جنيف الاربعة على قوات حفظ السلام ، وتكرار ذلك سنوات 1961، 1965، 1978.

غير أن الاشكال الذي كان مطروحا حينها ان الامم المتحدة ليست طرفا في اتفاقيات جنيف ولا البروتوكولين للحقين لسنة 1977 (اللذان يخصان الدول فقط) غير ان الاجابة عن ذلك تكمن في ان كل اعضاء الامم المتحدة اطراف في اتفاقيات جنيف، وان الامم المتحدة ملتزمة باتفاقيات جنيف ليس باعتبارها قواعد مقننة بل باعتبارها قواعد عرفية تسري على الجميع.

ونتيجة لهذا الجدل دعا الامين العام للامم المتحدة الى اصدار نشرة سنة 1999 تلزم اعضاء البعثات باحترام جزء من احكام القانون الدولي الانساني، باعتبار ان الانضمام لاتفاقيات جنيف مسموح للدول فقط، ثم ان الامم المتحدة لا تعتبر طرفا في أي نزاع ليستدعي خضوعها للقانون الدولي الانساني ، لذا فان اغلب الاتفاقيات المبرمة لا تشر الى التزام القوات باتفاقيات جنيف وغيرها.

ولكن بعض الاتفاقيات التي ابرمتها الامم المتحدة والدول المشاركة في القوات تضمنت إشارات صريحة بذلك (اتفاقيات جنيف 1949 وللحقين) وذلك سنة 1991، الامر الذي كان يكتنفه الغموض حيث وردت العبارة التالية (احترام مبادئ وروح الاتفاقيات الدولية المتعلقة بسلوك الاشخاص العسكريين).

ولكن المسجل والثابت ان الامم المتحدة لم يصدر عنها أي نص يلزم البعثات باحترام القانون الدولي الانساني غير ان الوضع تغير سنة 1993 بحلول عبارة (مبادئ وقواعد الاتفاقيات الدولية المتعلقة بقانون النزاعات المسلحة) محل عبارة (روح ومبادئ الاتفاقيات الدولية...)

وحل الإشكال بشكل قاطع بموجب اتفاقية سنة 1994 الخاصة بأمن أشخاص الأمم المتحدة والأشخاص المشاركين في المادة 20/أ التي تضمنت: (التزام اعضاء عمليات حفظ السلام الدولية باحترام القانون الدولي الانساني تم اتباع باصدار الامين العام لنشيرة 1999 التي كان عنوانها (احترام القانون الدولي الانساني من قبل قوات الامم المتحدة).

وحيث إن الاشكال الذي يطرح ما طبيعة هذه النشيرة؟ الأرجح انها وثيقة ادارية ذات قوة قانونية داخلية بالنسبة للامم المتحدة التي تسري على قوات حفظ السلام ، صادرة عن الامين العام باعتباره قائدا للقوات الذي يجوز له اصدار الاوامر والتعليمات وغيرها اللازمة لاداء مهام القوات.

والنشيرة في الحقيقة كما يراها البعض انها تطبق على كل احكام القانون الدولي الانساني حيث ان نشاطهم يتقيد باحترام المدنيين وتجنب الهجوم على مواقع عسكرية، بل اكثر من ذلك حيث انه في الاوقات العادية ان القوات العسكرية وتجهيزاتها في غير اوقات استخدام القوة تعتبر مدنية وتجهيزاتها مدنية 32 لأن اصل القوات محددة بغايات مدنية وليست عسكرية ، لذا يحظر على القوات استخدام الاسلحة المحظورة دوليا واجتناب الاهداف المدنية والاعيان المدنية ، وكل المرافق التي تؤدي خدمة مدنية (التغذية، الادوية، المياه، السدود، الجسور، مراكز الطاقة الكهربائية، ومعاملة المرضى والجرحى والمصابين والمحتجزين معاملة انسانية)، وكل خرق لها لهذه المواضيع يمثل اعضاء البعثة امام القضاء الخاص بدولهم.

الخاتمة:

والمستخلص أن قوات حفظ السلام قد شهدت قفزة كبيرة من حيث النصوص القانونية التي يخضع لها، لأن دورها لم يكن واضحا نتيجة للتداخل بين مهام قوات الامن الجماعي وكذلك القوات المتعددة الجنسيات ، وقوات الاحلاف، لذا فإن جزء كبيرا من النقائص تم إيجاد حلول.

ومع ذلك فإن المثل الكبير الذي تبقى تعاني منه قوات حفظ السلام هو مشكل تمويلها لاعتبارات كثيرة، فضلا عن المدة الزمنية التي تطول في نشر تلك القوات وبقاءها على اقليم الدولة المضيفة وهو ما يثقل كاهل المنظمة ماليا.

ثم ان هناك اشكالا آخر صادفته قوات حفظ السلام في مهامها، وهو انسحابها دون تحقيقها للاغراض التي اسست من اجلها لعدة اعتبارات قد تكون خاصة بالوضع الداخلي للاقليم محل وجود قوات حفظ السلام، وقد يكون راجعا لسياسة المنظمة ذاتها ولكن المسجل ان قوات حفظ السلام لا ينبغي ان تنحرف من اداء المهام التي أسست من اجلها كما حدث في الصومال والبورندي فقد يكون ذلك سببا نحو عدم تعاون الدول مع قوات حفظ السلام رغم قيام اسباب قوية على ان ما تشهده يهدد السلم والامن الدولي.

لذا يجب التحكم في عمل قوات حفظ السلام بشكل موضوعي بغرض رقابة مستمرة على اداء مهامها وتصحيح الاوضاع ان كانت هناك خروقات التي لا ينبغي ان تؤثر على استمرار قوات حفظ السلام في قيامها بعملها.

ثم ان الدول ينبغي عليها ان تنظم قوات حفظ السلام بشكل قاطع بايجاد نصوص قانونية تكفل وحدة النظام القانوني الذي يخضع له من خلال تعديل الميثاق لتحل هذه القوات محل نظام الامن الجماعي نتيجة لعجز الدول الكبرى واختلافاتها بشأن اقرار ذلك النظام.