

عولمة العلاقات المدنية-العسكرية: دراسة حالة الرقابة الأممية على القوات المسلحة الدولية

The globalization of civil-military relations: case study of UN Control of international armed forces

رُميساء قراري

جامعة قسنطينة 03 (الجزائر)، roumeissa.karari@univ-constantine3.dz

تاريخ النشر: 2022/04/18

تاريخ القبول: 2022/03/30

تاريخ الاستلام: 2021/11/08

ملخص:

تهدف الدراسة إلى فحص آليات الرقابة الأممية على القوات المسلحة الدولية وكيف تؤثر على فعاليتها في تدبير المخاطر الأمنية الجديدة، عبر الوقوف على طبيعة التفاعلات المدنية-العسكرية متعددة الأطراف التي أنشأتها فواعل المجتمع الدولي، واستيعاب تأثير مختلف الشركاء على سبل تعزيز الأمن الدولي، من خلال رصد مجموعة من المعايير التي تعمل على ديمقراطية الجيوش النظامية، مع إبراز دور الأمم المتحدة في ممارسة الرقابة المدنية على قوات حفظ السلام لتصبح أكثر فعالية في ظل التحديات الداخلية والخارجية، وقد خلصت الدراسة بعد المعالجة التحليلية إلى أن الهيئة الأممية تقوم بممارسة رقابتها عبر عدة آليات تشريعية ومؤسسية واجتماعية وقضائية، ورغم ذلك تعاني من عدة مشكلات أبرزها احتكار الدول الكبرى لقرارات مجلس الأمن، وظهور فواعل مسلحة من غير الدول، مع اقتراح إعادة إصلاح القطاع الأمني العالمي.

كلمات مفتاحية: التنسيق المدني-العسكري، الرقابة الأممية، قوات حفظ السلام، المرتزقة الجدد.

Abstract:

The aim of this study is to re-examine the mechanisms of UN control over the international armed forces and how they impact their effectiveness to managing the new security risks, by describes the nature of the multilateral CMR which was created by the actors of international community, and understanding the affect of various partners on ways to enhance international security, by monitoring a set of standards that democratize regular armies, while highlighting the role of the UN in exercising civilian control over peacekeeping forces to become more effective in light of internal and external challenges. The most obvious finding to emerge from this paper is that UN exercises its control through several legislative, institutional, social and judicial mechanisms. Despite this, it suffers from several problems, most notably the monopoly of major countries on Security Council resolutions and the emergence of armed non-state actors, with a proposal to reform the global security sector.

Keywords: civil-military coordination; UN control ; peacekeeping forces ; new mercenaries.

مقدمة:

يثير موضوع العلاقات المدنية-العسكرية سواء على المستوى الوطني أو الدولي، عدة إشكالات تتعلق بدمقرطة القوات المسلحة وشرعنة تدخلاتها، من خلال فرض السيطرة المدنية وتحقيق الفعالية العسكرية.

غير أن بروز فواعل جديدة من غير الدول في الساحة الدولية بعد نهاية الحرب الباردة، ونشوء عالم مُعولم تزول فيه الحدود السيادية وتُدوّل فيه كل الظواهر مُشكّلة فرصاً أو تحديات، أفرز لنا شبكة معقدة من التفاعلات المدنية-العسكرية الدولية، تمارس في إطارها العديد من المنظمات الحكومية وغير الحكومية مبدأ الرقابة المدنية على القوات المسلحة النظامية متعددة الجنسيات عبر آليات معينة.

نظراً لذلك ومن أجل تنسيق الجهود الدولية في عمليات السلام وإضفاء الشرعية عليها دون اختراق حقوق الإنسان أو الإخلال بالمساعي السلمية والأمنية للمجتمع الدولي، فإن السبيل الوحيد هو تجميع كل تلك الفواعل وتنسيق جهودها تحت مظلة أممية عالمية تتمثل في هيئة الأمم المتحدة وجهازها الأمني.

إلا أن النقاش حول جدوى الرقابة الأممية يستخدم إذا تحدثنا عن تعاضد دور الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة في السنوات الأخيرة، والتي أصبحت تنافس الجيوش النظامية في أداء مهامها وأحياناً أخرى تتصارع معها، مما يبرز تراجع أدوار ووظائف الدولة وضعفها في فرض سيطرتها عليها؛ وعليه تتمحور إشكالية الدراسة في التساؤل المركزي التالي: كيف يمكن للأمم المتحدة فرض رقابتها على القوات المسلحة الدولية؛ وماهي التحديات التي تواجهها في ظل تعاضد خصخصة الأمن؟

وفي محاولة لتفكيك الإشكالية المطروحة آنفاً نبني الفرضية المركزية التالية:

— فعالية الأمم المتحدة قد تنعكس في ممارستها الرقابية على القوات المسلحة الدولية.

نصوب من خلال هذه الدراسة للوصول إلى الأهداف الآتية:

— ضبط مفهوم العلاقات المدنية-العسكرية وتحولاتها المعولمة.

— تحديد دور الأمم المتحدة في التنسيق بين مختلف الأطراف المدنية والعسكرية الدولية.

— رصد أهم التحديات التي تواجهها الهيئة في عملية الرقابة المدنية على المستوى الدولي.

ومن أجل البث في موضوع الدراسة اعتمدنا على المقاربة القانونية-المؤسسية وتقنية تحليل المضمون

وأداة المقارنة بغية تحليل العناصر التالية:

أولاً: ضبط مفاهيم الدراسة.

ثانياً: آليات الرقابة الأمنية على القوات المسلحة الدولية.

ثالثاً: تحديات الرقابة الأمنية على الفواعل المسلحة الدولية (النظامية والخاصة).

أولاً: ضبط مفاهيم الدراسة

1. مفهوم العلاقات المدنية-العسكرية الدولية

اكتسب موضوع العلاقات المدنية-العسكرية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية أهمية بالغة نظراً للأحداث الكبرى التي صاحبت تلك الفترة، كإنشاء المنظمات والتكتلات الإقليمية والدولية، تصفية الاستعمار وبداية موجات الانتقال الديمقراطي وما أعقبها من انقلابات عسكرية في دول العالم الثالث، وظهور فواعل مسلحة من غير الدول وغيرها.

نتيجة لذلك أثرت العديد من الأسئلة حول طبيعة ونمط تلك العلاقات على المستويين الوطني والدولي؛ ولعل أهمها يتعلق بكيفية تحقيق المواءمة بين وجود قوات مسلحة قوية تكفي لحماية المدنيين، وبين ولاء عسكري يكفي لعدم تجاوز السلطة المدنية¹؛ من خلال البحث في مدى فعالية الجيوش* في أداء مهامها من جهة وتعزيز الرقابة المدنية على القوات المسلحة من جهة ثانية.

وفي هذا الصدد يعد كتاب **صامويل هنتنغتون Samuel Huntington** "الجندي والدولة" (1957) أبرز الإسهامات النظرية، حيث ميز فيه بين نوعين من السيطرة المدنية، ذاتية وموضوعية، ففي حين تشير الأولى إلى السيطرة المؤسسية والدستورية فإن الثانية مرادفة لمهنية الجيش واحترافيته واستقلالته عن الشؤون السياسية²؛ غير أن الفصل بين المجالين المدني والعسكري ليس بهذه السهولة عملياً، فالمؤسسات السياسية والعسكرية نابعة من المجتمع وتتفاعل مع نظامه السياسي ونسقه الثقافي.

لذلك عارض **موريس جانوفيتس Morris Janowitz** فكرة الفصل الحاد بين المدنيين والعسكريين، إيماناً منه بأن تدخل الجيش في الشؤون السياسية هو عند الحد الأدنى في كل النظم المدنية مهما كان شكلها، بمعنى أن أنشطته تقتصر على كونها رمزا للسيادة والشرعية، من خلال مساهمته في فرض القانون والنظام الداخلي وتأمين الحدود والمشاركة في العمليات الأمنية³؛ هذه الأخيرة تشير إلى أن الرقابة المدنية أصبحت مزدوجة وطنية ودولية، تسعى في مجملها لإنفاذ قواعد القانون الدولي وتقليص حدة الفوضى الدولية.

وفي السياق نفسه، ركز بيتر فيفر **Peter Feaver** على مبدأ الهرمية والتفاعل الاستراتيجي بين أفراد الجيش والسيطرة المدنية، بحيث أن درجة الرقابة (أكبر أو أقل) تحدث سلوكا عسكريا معيناً (العمل أو التهرب)⁴؛ وترى **Rebecca Schiff** أن السياسيين والجيش والمواطنين هم شركاء داخل الدولة الواحدة، ويتم تحديد أدوار ومهام ومسؤوليات كل طرف بناءً على اتفاق⁵؛ ويؤيدها في ذلك **دوغلاس بلاند Douglas Bland**، مضيفاً فكرة المساءلة والمحاسبة التي يجب أن يخضع لها أفراد الجيش أمام السلطات المدنية وفقاً لآليات ومعايير مناسبة يتفق عليها الشركاء الثلاث⁶؛ بمعنى أن الرقابة المدنية على القوات المسلحة لم تعد مؤسسية ودستورية فحسب بل اجتماعية أيضاً نابعة من روح العقد الاجتماعي المبرم بين شركاء الوطن الثلاث.

ورغم ارتباط المصطلح بالنظم السياسية الداخلية إلا أنه أخذ بعداً دولياً منذ مطلع عام 2000، أين أنشئت مراكز دولية تُعنى بتكريس السيطرة والرقابة الديمقراطية على القوات المسلحة على غرار مركز جُنيف، كشرط أساسي للانتقال الديمقراطي وإصلاح القطاع الأمني⁷؛ ففي ظل عالم يتسم بوجود فواعل دولية متعددة، أصبحت استجابة الحكومات تخضع لتأثيرات المنظمات الدولية، حيث يشمل المشاركون في العمليات العسكرية مختلف القوات المسلحة الوطنية، وقوات التحالف، ومنظمات دولية حكومية وغير حكومية، وحتى كيانات تجارية، تتركز مهامها في الأدوار التنموية والإغاثية والإنسانية أو الدعوة لمناصرة قضايا معينة⁸.

ونظراً لتقاطع الأدوار والمهام المدنية والعسكرية في البيئة العملياتية للصراعات، صار التعايش والتنسيق والتعاون مطلباً ضرورياً بين المؤسسات لضمان فعاليتها، في المقابل لا بد من حماية الاستقلالية الوظيفية والحيادية والنزاهة لكليهما⁹.

وعليه يمكن وصف العلاقات المدنية-العسكرية الدولية على أنها: شبكة من العلاقات متعددة الأطراف، تخضع لإشراف وقيادة جهاز أو هيئة دولية محايدة، تشرف بدورها على قوات عسكرية مشتركة من جنسيات مختلفة¹⁰؛ بحيث يتفاعل فيها القادة المدنيون والعسكريون على كل المستويات الإستراتيجية والعملياتية والتكتيكية، ويجب عليهم تنسيق جهودهم مع جهات وثقافات أخرى لتحقيق أهدافهم¹¹.

إذن حق القول، إنّ الدول والمنظمات الدولية وقوات حفظ السلام وغيرهم من الفواعل، هم شركاء ضمن المجتمع الدولي ويتفاعلون مع نظامه السياسي، ويخضعون في تنظيم علاقاتهم إلى القوانين والأعراف الدولية، وينسقون جهودهم الرامية إلى تعزيز السلم والأمن الدوليين بناءً على هرمية وتدرج في السلطة بين الأجهزة التابعة لهيئة أممية عالمية وقوات مسلحة متعددة الجنسيات.

2. التعريف بهيئة الأمم المتحدة

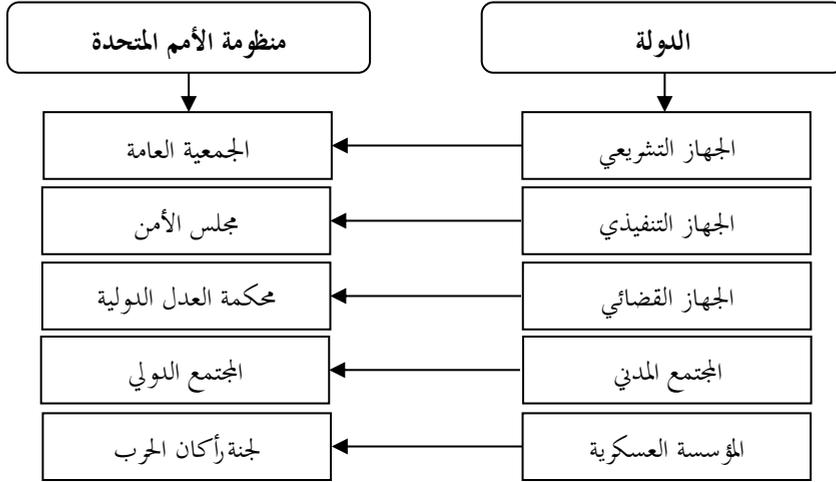
تعد الأمم المتحدة منظمة دولية عالمية أنشئت عام 1945، وتتكون حالياً من 193 دولة عضو، تقوم بعدة مهام ووظائف لتحقيق أهدافها ومقاصدها الواردة في الميثاق المؤسس لها، ويعد الأمين العام المسؤول الإداري الأول لها، يتم تعيينه لمدة خمسة سنوات قابلة للتجديد من طرف الجمعية العامة بناءً على توصية مجلس الأمن.

تشكل الهيئة من عدة أجهزة رئيسة نذكرها على التوالي: الجمعية العامة، مجلس الأمن، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، مجلس الوصاية، الأمانة العامة، ومحكمة العدل الدولية، كما تنسق عملها مع العديد من الكيانات والبرامج والصناديق والوكالات المتخصصة، وكذلك لجنة أركان الحرب المشكلة من رؤساء أركان حرب الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن، وتتحدد مهامها في استخدام وتوجيه وقيادة القوات المسلحة الموضوعية تحت تصرفها وتنظيم التسليح ونزع السلاح في العالم¹².

تسعى الهيئة إلى تحقيق جملة من الأهداف وعلى رأسها تكريس الأمن والسلم الدوليين، وتعزيز سبل التعاون الدولي وإثراء العلاقات الودية بين الشعوب والأمم، وتحث على احترام مبادئ القانون الدولي وحقوق الإنسان، وحل النزاعات بالطرق السلمية بدل اللجوء إلى استخدام القوة، بالإضافة إلى تنمية الشعوب والمجتمعات اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً¹³.

إذن تعكس هيئة الأمم المتحدة توليفة من العلاقات المدنية-العسكرية الدولية، فهي مماثلة في هيكلها لهيكل السلطات السياسية داخل الدولة (أنظر الشكل 1 في الصفحة الموالية) التي تشرف على تنسيق الجهود العسكرية الدولية؛ من خلال محاولة تقريب سياسات الدول -بما فيها السياسات الأمنية والدفاعية- عن طريق تسهيل عملية الاتصال والتشاور والتفاوض وعقد الاتفاقيات بين الدول لتحقيق أهدافها¹⁴؛ ولعل جميع الدول تتفق على أن تكريس السلم والأمن الدوليين هو الهدف الأول لها.

الشكل 1: مقارنة الأطراف المدنية والعسكرية على مستوى وطني وأمي.



المصدر: من إعداد الباحثة

شكلياً، يمكن ملاحظة تطابق أجهزة الأمم المتحدة مع مؤسسات الدولة، غير أنه من الناحية الفعلية من الصعب أن تمارس الهيئة الأممية نفس مهام الدولة، لأن هذه الأخيرة تتمتع بسيادة واستقلالية وتحتكر سلطة القهر والإكراه ولا يمكن أن تتنازل عنها لصالح هيئة فوق قومية، مما يصعب عملية الرقابة الأممية على القوات المسلحة متعددة الجنسيات.

ثانياً: آليات الرقابة الأممية على القوات المسلحة الدولية

خطى المجتمع الدولي خطوات كبيرة نحو إرساء قواعد ومعايير العلاقات المدنية-العسكرية الدولية، بدءاً بسن التشريعات والقوانين ثم تنظيم وضبط تلك العلاقات عبر هيئات وأجهزة وسياسات محددة، ومحاولة تفعيل آلية الرقابة على الممارسات العسكرية الدولية وتقويض أي تدخل عسكري منفرد من خلال فرض الالتزام بالشفافية والمسؤولية والمحاسبة.

تعد هيئة الأمم المتحدة نظاماً فريداً نظراً لما تحتوي عليه من عناصر مدنية وعسكرية يمكن فحصها

كنظام موحد مشابه لنظام الدولة تتضمن نظام تشريعي وقانوني ومؤسسي¹⁵.

1. الآلية التشريعية

ورد وصف المبادئ الأساسية للعلاقات المدنية-العسكرية لمنظومة الأمم المتحدة في الميثاق المؤسس لها، بحيث يحدد طريقة العمل وتقسيمه والمسؤولية المشتركة بين المعنيين، وكيف يتم بناء تلك العلاقات بالرجوع إلى ذات الميثاق، وإعلانات الهيئة واتفاقياتها وقواعدها النموذجية¹⁶؛ وفقا لذلك فإن البعد التشريعي هو المحدد الرئيسي للسيطرة المدنية في المنظومة الأممية.

حيث تنص المادتين 1 و 2 من ذات الميثاق على أن هيئة الأمم المتحدة هي المرجعية الأساسية لتنسيق وتوجيه الأعمال الأممية، كما توضح المادتين 39 و 51 من الفصل السابع، إجراءات اتخاذ القرار بشأن استخدام القوة العسكرية، وبالمثل تؤكد المادة 49 على ضرورة تضافر جهود الأعضاء على التعاون المتبادل لتنفيذ الإجراءات التي يقرها مجلس الأمن¹⁷.

ويمكن ممارسة الرقابة الأممية على قوات حفظ السلام من خلال مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ذات الميثاق، وفقا لاتفاقيات خاصة تبرم بين أعضاء الأمم المتحدة والمجلس، والتوقيع والتصديق عليها وفق مقتضيات أوضاعها الدستورية، وتجدر الإشارة إلى أن قرارات المجلس بخصوص استعمال القوة ملزمة وواجبة التنفيذ على جميع الدول الأعضاء¹⁸؛ بمعنى أن القوات المسلحة التي تشارك بها الدول سواء كانت عضو أو متعاقدة مع مجلس الأمن في عمليات السلام تخضع لرقابة قانونية داخلية وخارجية.

إذن تشكل المواثيق والاتفاقيات والقرارات الدولية الإطار الدستوري الذي ينظم العلاقات المدنية-العسكرية الدولية، احتراماً لمبادئ القانون الدولي والإنساني وتكريساً للأمن والسلم الدوليين.

2. الآلية المؤسسية

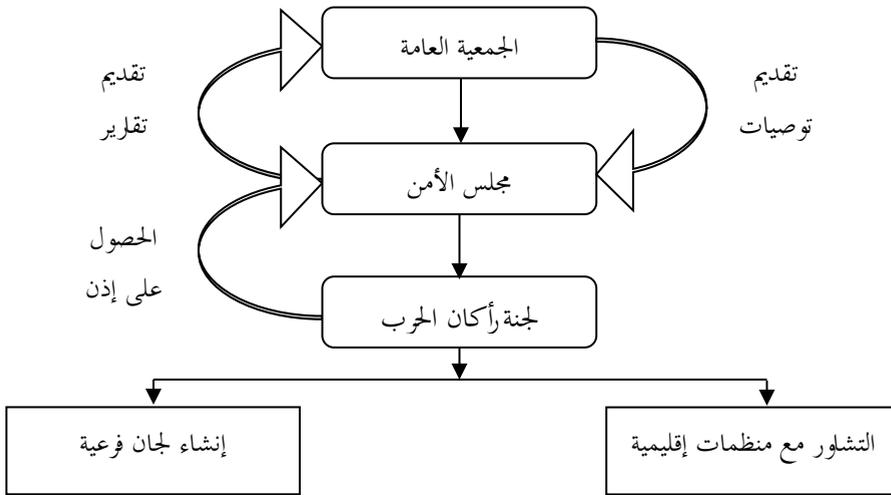
تشرف هيئة الأمم المتحدة على تنظيم وتنسيق العلاقات المدنية-العسكرية الدولية على عدة مستويات استراتيجية وعملية وتكتيكية، بحيث تربط أجهزتها الرئيسية بالوكالات المتخصصة، والمنظمات الإقليمية، والمنظمات الدولية غير الحكومية، وقوات حفظ السلام وغيرها.

تقوم الهيئة بتقسيم المسؤوليات والسلطات والمهام التشريعية والتنفيذية والقانونية بين الجمعية العامة، مجلس الأمن، ومحكمة العدل الدولية على التوالي، مما يعني أن جميع أجهزة الأمم المتحدة لها مهام فردية وأن التعاون الداخلي مطلوب من وجهة نظر العلاقات المدنية - العسكرية على المستوى الدولي¹⁹.

يشير الفصل الرابع إلى أن الجمعية العامة مخولة بالنظر في كل ما يتعلق بالميزانية والترتيبات المالية²⁰؛ بما في ذلك الميزانية العسكرية التي تؤثر على الكفاية الدفاعية للقوات المسلحة متعددة الجنسيات؛ إذ أن تفويض بعض المهام العسكرية من قبل الأمم المتحدة يجعل من الجيوش جزءاً من الجهود العسكرية العالمية، بدل أن تكون تابعة لدولة بعينها وتتكبد أعباء وتكاليف تلك المهام، بل يتم تمويلها وتموينها دولياً²¹؛ كما يمكن لذات الجمعية أن تمارس سيطرتها على مجلس الأمن من خلال انتخاب الأعضاء العشر غير الدائمين فيه كما ينص الفصل الخامس، بينما يشرف مجلس الأمن على لجنة أركان الحرب التي تساعد في أداء وظائفه²² (أنظر الشكل 2 أدناه).

وفي السياق نفسه، توضح المادة 43 أن مجلس الأمن ليس تحت تصرفه قوات دائمة، ولذلك فإن الدول الأعضاء يجب أن تقدم ما يلزم من القوات المسلحة والمساعدات اللوجيستية الضرورية، بناءً على طلب المجلس وطبقاً لاتفاقيات خاصة توضح عددها وأنواعها ومدى استعدادها وأماكنها، ثم تصادق عليها وفق مقتضيات أوضاعها الدستورية²³.

الشكل 2: السيطرة المدنية الأممية على لجنة أركان الحرب.



المصدر: من إعداد الباحثة

يمكن لمجلس الأمن أن يستعين بالتنظيمات والوكالات الإقليمية في العمليات العسكرية متى دعت الضرورة، على أن تخضع تلك التنظيمات لمراقبته وإشرافه، في المقابل عليها أن تأخذ إذنه قبل القيام بأي إجراءات انفرادية²⁴.

بالإضافة إلى ذلك نلاحظ التنسيق المدني-العسكري على مستوى ميداني من خلال²⁵:

– الإجراءات والتدابير المدنية: كالمساعدات، والوساطة بين الأطراف المتنازعة، والمراقبة، والتدخلات الاقتصادية والنقدية والاجتماعية، وتوفير التعليم والتدريب... الخ، وكلها تتم في كنف الأمم المتحدة أو تدابير حكومية إقليمية ثنائية أو فردية.

– الإجراءات والتدابير العسكرية: التي تتراوح بين التطبيقات السلمية أو الحربية، كإنشاء قواعد بيانات مختلفة، ونزع السلاح بواسطة الاتفاقيات أو التدخل العسكري، إلى جانب الدعم العسكري للتدابير المدنية مثل التدخل الإنساني، وعمليات السلام، وتبادل المعلومات الحساسة وغيرها.

إذن، توضح طريقة عمل الجمعية العامة ومجلس الأمن، وجود سيطرة مباشرة على القوات المسلحة على المستوى الدولي بشكل مماثل لما يحدث داخل الدول من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية، والفعالية الناتجة عن نظام علاقات الفاعلين الذي تم إنشاؤه وفق عملية مساومة على أساس المصالح فوق الدولانية المصالح الداخلية.

غير أن تلك السيطرة شكلية فحسب، ذلك أن الصلاحيات التي يملكها مجلس الأمن تفوق صلاحيات الجمعية العامة مما يعني تقويض سيطرة هذه الأخيرة من الناحية الفعلية بشكل كامل.

3. الآلية الاجتماعية

تتعلق الرقابة المجتمعية بمنظمات المجتمع الدولي ونشاطها على مستوى ميداني في منطقة نزاع أو حرب؛ حيث تؤثر ممارسات المنظمات غير الحكومية - لاسيما الإنسانية - على العلاقات المدنية-العسكرية الداخلية والدولية، إذ يمكن لها أن ترفع صوتها ضد أو لصالح قضية معينة من أجل دعم التنمية السلمية للمجتمع الدولي²⁶.

ففي ظل تحول أدوار الجيوش من تقليدية إلى حديثة تُعنى بالبعد الإنساني والإغاثي للعمليات العسكرية - والذي كان حكرا على المدنيين الملتزمين بصفة الحياد وعدم الانحياز في أي نزاع - أصبح من

اللازم خلق بيئة تعاونية وتشاركية بين الأفراد العسكريين والمدنيين بغية إنجاز العمل الإنساني²⁷؛ ولا يمكن تحقيق هذا التعاون إلا من خلال هيئة الأمم المتحدة التي تنسق كل الجهود الرامية لتحقيق الأمن الشامل.

ذلك أن إقحام القوات المسلحة في الجهود الإغاثية غالباً ما يكون في الدول المهشة أو في حالات ما بعد الصراع بصفة عامة، وبالتالي لا مجال لإبعاد العسكريين لإتمام مهام المدنيين وتأمينها ودعمها لوجيستياً، إلا أن مشاركة العسكريين في الشؤون المدنية، يمكن أن يجعل العملية الإغاثية المشتركة جزءاً من الصراع لا الحل، بسبب تورط بعضهم في عدااء مع بعض عناصر المجتمع المحلي باستخدام القوة سواء للدفاع عن النفس أو لسبب آخر²⁸.

وهو ما أدانته اللجنة الدولية للصليب الأحمر ومنظمة أطباء بلا حدود بشدة في بيانين منفصلين لهما، حيث أشارا إلى أن تقديم المساعدات لم يعد إنسانياً بحتاً، بل تم استخدامه لدعم الأهداف العسكرية والسياسية مما يعرض الأفراد المدنيين المتطوعين للخطر²⁹.

ومن أجل تلافي وقوع مثل هذه الصدمات والخروقات، عملت الأمم المتحدة على وضع إطار شامل لتلك العمليات يستند على المعايير الإنسانية عند اللجوء للقوات المسلحة لتقديم المساعدات والتي يجب أن تخضع لإشراف منظمة أو وكالة إنسانية تابعة للأمم المتحدة، دون التدخل في استقلالية ومهنية الجيوش، ويجب أن تكون هذه الأخيرة الملاذ الأخير وتساهم بشكل غير مباشر للحؤول دون الاستخدام السياسي لها³⁰.

وبالتالي فإن الرقابة المجتمعية التي تمارسها المنظمات غير الحكومية محدودة جداً تتراوح بين الإدانة ورفع تقارير للجهات المعنية، ولكن يقع على عاتق هذه الأخيرة محاسبة ومعاقبة أي سلوك عسكري منافي للمقاصد الأممية وما ينص عليه القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، وهذه المهمة يجب أن تسند لسلطة قضائية فعالة كما هو الحال داخل الدولة.

4. الآلية القضائية

تُسند مهمة المحاسبة والمعاقبة على المستوى الوطني عادة إلى المؤسسات القانونية والقضائية التي تسهر على تفعيل سيادة حكم القانون، من أجل محاسبة كل منتهكي القواعد القانونية ومرتكبي الجرائم والتحقيق معهم وملاحقتهم قضائياً وإخضاعهم لمحاكمة عادلة وشفافة.

أما على مستوى دولي، فرغم توفر محكمة العدل الدولية، إلا أنه من الصعب ملاحقة منتهكي القانون الدولي ومرتكبي الجرائم الإنسانية وغيرها من مظاهر العنف؛ ذلك أن دورها ينحصر في تفسير الإتفاقيات الدولية وإبداء الرأي القانوني في المسائل التشريعية وفق ما نصت عليه المادة 196³¹؛ مما يعني أن دورها استشاري فقط وأن أحكامها القضائية غير ملزمة، كما أن الحديث عن صفة الإلزام والجزاء في القانون الدولي صعب التجسيد من الناحية التطبيقية، ذلك أن الجهاز القضائي الدولي ضعيف ولا يشترع في أداء مهامه إلا في القضايا المتنازع عليها التي يتفق الفرقاء على تحويلها إليه، كما أنه لا يمكن أن يضمن تطبيق قراراته وأحكامه.

ولذلك يمكن لمجلس الأمن أن يتدخل متى دعت الضرورة من خلال تقديم التوصيات وإصدار القرارات الخاصة بالإجراءات التي يجب اتخاذها من أجل تنفيذ الحكم حسب ما تنص عليه المادة 94 من ذات الميثاق³²؛ إذن فإن الجهاز التنفيذي للأمم المتحدة يحظى بدور محوري على عكس الجهاز القضائي.

أما المحكمة الجنائية الدولية فرغم امتلاكها السلطة القانونية للنظر في أغلب الجرائم بالغة الخطورة، بما فيها جرائم الحرب والتطهير العرقي والإبادة الجماعية والقتل الجماعي والاعتصاب والتعذيب والاعتداء، إلا أنها لاتزال عاجزة عن تنفيذ أحكامها الصادرة في حق أعضاء قوات حفظ السلام بسبب الحصانة التي يتمتعون بها، لاسيما جنود الدول التي لم تصادق على اتفاقية نظام روما الأساسي لعام 2002.

وقد دعت عدد من الدول المصادقة على الاتفاقية من غير أعضاء مجلس الأمن إلى مناقشة موضوع الحصانة، لما لها من تأثيرات مباشرة على عمليات حفظ السلام، كما أنها تثير العديد من الأسئلة في ميادين المصادقية والقانون الدولي ودور مجلس الأمن في تعزيز سيادة القانون³³.

ثالثاً: تحديات الرقابة الأممية على الفواعل المسلحة الدولية

رغم الفرص التي قدمتها هيئة الأمم المتحدة لتوحيد وتنسيق الجهود الدولية المدنية والعسكرية، إلا أنها تواجه عدة تحديات داخلية وخارجية، أبرزها ضعف السيطرة المدنية وعدم وجود قوات مسلحة دائمة خاصة بها، وعدم ديمقراطية جهازها الأمني، وكذلك ضعف جهازها القضائي على ممارسة مهامه، بالإضافة إلى استعانة الأمم المتحدة بالشركات الأمنية والعسكرية الخاصة وما يترتب عن ذلك قانونياً وأمنياً.

1. التحديات الداخلية

تخضع قرارات مجلس الأمن لإرادات ومصالح الدول الكبرى الخمس (G5)، التي تؤيد أو تمنع التدخل الدولي متى توافق ذلك مع مصالحها الخاصة، وكما لاحظنا سابقاً، فإن لجنة أركان الحرب تتكون من رؤساء أركان الأعضاء الدائمين في المجلس، مما يعني أن الدول الكبرى تتحكم في القوات المسلحة بشكل مباشر. ورغم أن تلك القوات نظامية، إلا أنها غير دائمة بل تطوعية وتعاقدية ومتعددة الجنسيات، مما يضعنا في إشكال آخر يتعلق بالولاء للدولة القومية أم لهيئة فوق قومية، لاسيما وأن إحكام السيطرة المدنية مرتبط بوجود ولاء عسكري يكفي لعدم تجاوزها.

بالإضافة إلى ذلك فإن محكمة العدل الدولية ومحكمة الجنايات الدولية لا تزالان بعيدتين عن تنفيذ وتطبيق أحكامهما كما هو الحال بالنسبة للجهاز القضائي التابع للدولة، ذلك أن أحكامها غير ملزمة، دون أن تغفل إشكالية المساءلة والمحاسبة المتعلقة بالتدخلات العسكرية الإنسانية لقوات حفظ السلام.

فرغم لجوء مجلسي الأمن وحقوق الإنسان المدعومة من مفوضية الأمم المتحدة لاستخدام بعثات تقصي الحقائق ولجان التحقيق الدولية، للتحقيق في الانتهاكات الانسانية الخطيرة في حق المدنيين³⁴؛ إلا أن تحقيقها يقتصر على الأطراف المتنازعة في دولة أو إقليم معين، ولا يشمل الخروقات التي ترتكبها القوات المسلحة الدولية، وعليه لا بد من إدراج هذه الأخيرة ضمن ملفات التحقيق.

2. التحديات الخارجية

يُعبّر تعاضم نشاط الفواعل المسلحة من غير الدول عن معضلة أمنية وقانونية كبيرة، ذلك أن الدول نفسها لم تستطع التحكم في الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة، فما بالك بالمنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية مما يصعب عملية الرقابة الأومية عليها.

خاصة أن الأمم المتحدة أصبحت تتجه في السنوات الأخيرة لاستخدام الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة لتأمين موظفيها ومبعوثيها في ظل بيئة أمنية خطيرة، وأصبحت جزء من عملياتها بفضل مساهمات الدول الأعضاء، إلا أن الخروقات الإنسانية التي قد ترتكبها هذه الشركات تسيء إلى مصداقية الهيئة، ومع ذلك فإن المسؤولية القانونية تقع على عاتق الدول الأعضاء المتعاقدة مع تلك الشركات وليس هيئة الأمم المتحدة.

بالتالي يتلخص الإشكال الأول في اتجاه الهيئة نحو التعاون مع الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة بدل مراقبة نشاطها؛ إذ يشير تقرير الجمعية العامة رقم 338/69 إلى أنه توجد 30 شركة أمنية وعسكرية تم الإستعانة بها في بعثات حفظ السلام والبعثات السياسية الخاصة، وتقدر ميزانية تغطية تكاليف الإستعانة بها ما يقارب 42125197 دولار حسب إحصائيات عام 2014³⁵؛ غير أن هذه الإحصائيات ليست ثابتة وتتباين من تقرير إلى آخر.

أما الإشكال الثاني فيتعلق بتضارب المعلومات مما يعني صعوبة الالتزام بالشفافية والمسؤولية والمحاسبة، مما يُظهر الحاجة إلى ضرورة زيادة الشفافية المتعلقة بتعاقد الأمم المتحدة مع هذه الشركات، خاصة أن الحصول على معلومات حولها يعتبر مهمة شاقة وحساسة سواء بالنسبة للهيئة أو للمواطنين، ورغم ذلك فقد أصدرت ذات الهيئة عددا من الوثائق عن الاستعانة بها منذ نهاية عام 2012، وبالمثل قدم الأمين العام التقرير رقم 526/67 إلى الجمعية العامة حول ذات الموضوع لأول مرة بناءً على طلبها للنظر في مدى مواءمة الاستعانة بهم³⁶.

وإحافا بالتقرير السابق، اتخذت الجمعية العامة القرار رقم 245/67 مؤكدة فيه اتخاذ مجموعة من التدابير من بينها أن تعمل الشركات المتعاقدة وفقا للتشريعات الوطنية للبلد المضيف وميثاق الأمم المتحدة وأن تلتزم بمبادئ وقواعد القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الجنائي الدولي والقانون الإنساني الدولي، وأن تُقدم تقارير مفصلة عنها إلى الجمعية العامة³⁷؛ مما يعيدنا إلى نفس الإشكال السابق المتعلق بالصفة القانونية للقوانين والأحكام الدولية.

بالرغم من التوصيات التي قدمتها الجمعية العامة لفرض الرقابة على هذه الشركات، إلا أنه من الخطورة استعانة هيئة الأمم -التي أنشئت لحفظ الأمن والسلم الدوليين واحترام مبادئ القانون الدولي وحقوق الإنسان- بشركات أمنية وعسكرية خاصة غير معروفة، ويمكن أن تكون قد تورطت سابقا في نزاعات وجرائم إبادة وعنف، أو يمكن أن تتورط بصفقتها أصول إسناد لقوات حفظ السلام، مما يضع مقاصد الهيئة محل شك وريبة.

وبالتالي صار من الضروري إصلاح القطاع الأمني العالمي من أجل إعادة ترتيب العلاقات المدنية-العسكرية الدولية، ليشمل كافة الدول المتوسطة والصغرى في شكل تكتلات أمنية على مستوى مجلس الأمن -بما في ذلك لجنة أركان الحرب- تضاهي قرارات ووزن الأعضاء الدائمين فيه، من أجل إدارة الشؤون الأمنية

والاستراتيجية العالمية على نحو أكثر اتساقاً مع المعايير الديمقراطية وحقوق الإنسان، ومحاولة إيجاد آليات أخرى لتعزيز الرقابة الفعالة على مختلف الفواعل المسلحة غير النظامية.

خاتمة:

في ختام دراستنا لهذا الموضوع، نرى بأن الأمم المتحدة حاولت إحكام رقابتها المدنية على القوات المسلحة الدولية عبر عدة آليات: تشريعية، ومؤسسية، واجتماعية، وقضائية، ورغم ذلك لم تستطع تعظيم فعاليتها، بل تعرضت لعدة تحديات داخلية تتعلق بضغوطات قوى مجلس الأمن الخمسة، وبالتالي عدم ضمان استقلاليتها وحيادها، وتحديات خارجية تتعلق بولوج القطاع الخاص إلى الساحة الدولية.

ورغم جهود الهيئة الأمامية في تلافي تفاقم النزاعات الدولية وتقليل التكاليف التي تتكبدها الدول وجيوشها منفردة، غير أنها تعاني العديد من الإخفاقات التي تجعل كل إجراءاتها الرقابية محل شك، لاسيما وأن التساؤل المتعلق بكيفية تحقيق الموازنة بين وجود جيوش قوية تكفي لحماية المدنيين، وولاء عسكري يكفي لعدم تجاوز السلطة المدنية أصبح مرتبطاً بالمعيار الإنساني؛ وعليه نستنتج ما يلي:

- عملية الرقابة الأمامية تبقى حبيسة القرارات والاتفاقات الدولية، ذلك أن الدول الكبرى هي من تتحكم في مجلس الأمن ومن ثم لجنة أركان الحرب، وهي نفسها من تقوم بالتدخلات العسكرية الانفرادية، وعليه من غير المنطقي أن تمارس الرقابة المدنية من طرف منتهكي الشرعية الدولية أنفسهم.
- توجد بعض الخروقات الإنسانية التي تقوم بها قوات حفظ السلام، نهت إليها العديد من المنظمات الدولية غير الحكومية، دون تلقي أية ردود أو تدابير أممية جدية، مما يعني أن عملية الرقابة المدنية على مستوى دولي شكلية فقط.
- أن العديد من الشركات الأمنية والعسكرية الخاصة تنتمي لدول معينة وتمارس نشاطها تحت رعايتها، دون أن تتحمل تلك الدول مسؤوليتها القانونية والجنائية أو تُحاسب على أعمالها، وكتحصيل حاصل فإن هيئة الأمم المتحدة ما تزال غير قادرة على فرض رقابتها عليها.
- العلاقات المدنية-العسكرية الدولية بالغة التعقيد، وفي الوقت ذاته تتطلب التنسيق أو على الأقل التعايش فيما بينها، وحتى يتم ديمقراطية الجيوش متعددة الجنسيات لا بد من إعادة إصلاح القطاع الأمني

العالمي بصفة مستعجلة، وإيجاد حلول جذرية للحد من تعاضم نشاط الفواعل المسلحة غير النظامية التي تعد جزءاً من المشكلة لا الحل.

التهميش:

¹ حمدي عبد الرحمان، "نحو صياغة منظور جديد للعلاقات المدنية العسكرية.. إفريقيا نموذجاً"، مجلة البيان، التقرير الإستراتيجي العاشر (2013)، ص 3.

* الفعالية العسكرية تتعلق بمدى قدرة القوات المسلحة على تحقيق الأهداف السياسية بنجاح، وتتراوح أهدافها بين: دفاعية، إنسانية، حفظ السلام، مكافحة الإرهاب، جمع المعلومات الاستخباراتية وغيرها؛ للمزيد من الاطلاع أنظر: عامر مصباح، نظرية العلاقات المدنية العسكرية الحالات التطبيقية في التحليل الاستراتيجي، (القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2018)، ص 156.

2 Samuel Huntington, the solidier & the state: the theory & politics of civil-military relations, (Massachusetts: the belkanap press of Harvard university press, 1975), pp 80-83.

3 Morris Janowitz, Military institutions and coercion in the developing nations, (Chicago, the university of Chicago press, 1964), pp 81,82.

4 Robert Brannon, Russian Civil-Military Relations, (Farnham : Ashgate, 2009) , pp 1,2.

5 Rebecca Shiff, The Military and Domestic Politics (London : Routledge, 2009),pp 43,44.

6 إسرائ أحمد إسماعيل، العلاقات المدنية العسكرية وعملية التحول الديمقراطي، ط1(القاهرة : المكتب العربي للمعارف، 2017)، ص ص 25، 26.

7 ابراهيم أسعدي، "مراجعة فيروس كورونا للعلاقات المدنية العسكرية"، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، (13 أبريل 2020)، ص 4.

8 آلان ريان، "الاتجاهات المستقبلية في العلاقات المدنية العسكرية"، في: الحروب المستقبلية في القرن الحادي والعشرين، (الإمارات: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، 2014)، ص 157.

9 المرجع نفسه، ص 158.

10 خضر أحمد إبراهيم، علم الاجتماع العسكري: التحليل السوسولوجي لنسق السلطة العسكرية، (القاهرة: دار المعارف، 1980)، ص ص 66-69.

11 آلان، ص 158.

- 12 ميثاق الأمم المتحدة، الأمم المتحدة، شوهد في 2021/10/8، أنظر:
<https://www.un.org/ar/about-us/un-charter/full-text>
- 13 المرجع نفسه.
- 14 نسيمه طويل، "التكامل الدولي: دراسة في المفاهيم والمقاربات النظرية"، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 02، العدد 03 (2018)، ص 100.
- 15 Fekete florian, civil-military relations : ehancing international security, (USA : Naval Postgraduate School, march 2003),p 11.
- 16 Ibid , p12.
- 17 ميثاق الأمم المتحدة.
- 18 المرجع نفسه.
- 19 Fekete ,Op.cit,pp 15,16.
- 20 ميثاق الأمم المتحدة.
- 21 عامر مصباح، نظرية العلاقات المدنية العسكرية الحالات التطبيقية في التحليل الاستراتيجي، (القاهرة: دار الكتاب الحديث، 2018)، ص ص 161، 162.
- 22 ميثاق الأمم المتحدة.
- 23 المرجع نفسه.
- 24 المرجع نفسه.
- 25 Fekete ,Op.cit,p17 .
- 26 Ibid, p 20.
- 27 خالد ناصر حسن زايد العتيبي، العلاقات المدنية العسكرية في حالات الطوارئ: قطر نموذجاً، (رسالة ماجستير في الدراسات الدفاعية، كلية الآداب والعلوم، جامعة قطر، 2021)، ص 33.
- 28 المرجع نفسه، ص 34.
- 29 راج خاناء، "التحديات المعاصرة في العلاقة بين المدنيين والعسكريين: تكامل أم عدم توافق؟"، المجلة الدولية للصليب الأحمر، (2004/12/31)، ص 1.
- 30 العتيبي، ص 35.
- 31 ميثاق الأمم المتحدة.
- 32 المرجع نفسه.

33 المحكمة الجنائية الدولية، "مجلس الأمن يمدد حصانة موظفي حفظ السلام من المحاكمة بجرائم حرب عاما إضافيا"، الأمم المتحدة، 2003/6/12، شوهد في 2021/10/7، أنظر:

<https://news.un.org/ar/story/2003/06/8972>

34 الحماية القانونية الدولية لحقوق الإنسان في النزاع المسلح، الأمم المتحدة، (2012)، ص 119.

35 الجمعية العامة، "تقرير الفريق العامل المعني بمسألة استخدام المرتزقة وسيلة لانتهاك حقوق الإنسان، وإعاقة ممارسة حق الشعوب في تقرير المصير"، الأمم المتحدة، الدورة 69، ص 5، 6، أنظر:

[https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Mercenaries/WG/A.69.338_](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Mercenaries/WG/A.69.338_ar.pdf)
ar.pdf

36 المرجع نفسه، ص 7.

37 المرجع نفسه، ص 8.