مجلة كلية القانون والعلوم السياسية العدد (٣)

الدبلوماسية الوقائية وسيلة استشعار خطر نشوء المنازعات الدولية وأداة في تسويتها

PREVENTIVE DIPLOMACY... A MEANS OF SENSING THE DANGER OF INTERNATIONAL DISPUTES AND A TOOL FOR RESOLVING THEM

أ.م.د عبدالامير عبدالحسن إبراهيم
جامعة الإمام جعفر الصادق / كلية القانون

ملخص البحث

يقوم مفهوم الدبلوماسية الوقائية على أساس استشراف النزاعات الدولية المحتملة الوقوع، والعمل على الحيلولة دون اندلاعها أو تصاعدها. وقد برز هذا المفهوم منذ بداية التسعينات من القرن العشرين التي يقوم جوهره على مجموعة من الإجراءات الوقائية التي تتعامل مع مواقف صراعية محددة تتضمن احتمالاً قوياً بتصاعد أعمال العنف، ومن ثم تحقيق التسوية السلمية بهدف إدامة استقرار السلم والأمن الدوليين.

ويلاحظ إلى تعدد وجود مفاهيم مختلفة لتسوية الصراع تتوزع بين منع وقوع الصراع، إلى تسوية الصراع، إلى حل الصراع التي يعبر كل منها عن مستوى معين من مستويات التعامل مع الصراع. ولعل الجهود تبدأ بتفعيل أداة الدبلوماسية الوقائية في محاولة لمنع وقوع الصراع، ثم بمرحلة صنع السلام التي غالباً ما تكون متزامنة أو تالية لها، مروراً بمرحلة حفظ السلام وفرضه في حالة اندلاع الصراع وتصاعده، وصولاً إلى مرحلة بناء السلام وحل الصراع وإزالة مسبباته.

ويندرج تحت مفهوم التسوية السلمية كل من التسوية السياسية من ناحية، والتسوية القانونية التي حددت في الفقرة الأولى من المادة (٣٣) من ميثاق الأمم المتحدة الوسائل السلمية لتسوية النزاعات الدولية وهي المفاوضات أو التحقيق أو الوساطة أو التوفيق أو التحكيم أو التسوية القضائية أو اللجوء للوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية.

ويعتمد نجاح جهود الدبلوماسية الوقائية على ضرورة توافر مجموعة من الآليات التي تساعد على كشف بؤر الصراع قبل اندلاعه أهمها وجود شبكة إنذار مبكر تقوم بجمع البيانات عن بؤر الصراع، وتقديمها إلى المنظمة الدولية والإقليمية المعنية من أجل سرعة التحرك.

وتأتي أهمية البحث انعكاساً لما تعانيه منطقة الشرق الأوسط من حالة اضطراب، وما تشهده من صراعات جعل منها في مقدمة بؤر الصراع في العالم التي لا تتطلب اقتصار الجهود الدولية على تسويتها بقدر ما تتطلب من إنهاء كامل للصراعات من خلال معالجة جذورها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والنفسية.

Abstract

The concept of preventive diplomacy is based on anticipating potential international conflicts and preventing them from erupting or escalating. This concept has emerged since the beginning of the 1990s, the essence of which is a set of preventive measures dealing with specific conflict situations, which include a strong likelihood of escalating violence and stability of international peace and security.

The multiplicity of different concepts of conflict resolution,
ranging from conflict prevention to conflict resolution, to the resolution of the conflict, each of which reflects a certain level of conflict management,

is noted. Efforts may begin by activating the tool of preventive diplomacy in an attempt to prevent conflict and then in the peace process that is often synchronized or later, through the peace keeping phase and its imposition in the event of conflict and escalation, to the stage of peace-building, conflict resolution and the elimination of its causes.

The political settlement, on the one hand, and the legal settlement established in Article 33, paragraph 1, of the Charter of the United Nations, include the peaceful means of settling international conflicts, such as negotiations, investigation, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement or recourse to agencies and organizations Regional or other peaceful means.

The success of preventive diplomacy depends on the need for a range of mechanisms that help to uncover the hot beds of conflict before it erupts. The most important of these is the presence of an early warning network that collects data on the hotbeds of conflict and submits them to the relevant international and regional organization for rapid action.

The importance of this study is a reflection of the turmoil in the Middle East and the conflicts that have taken place in the Middle East. This has made it one of the world›s major conflict foci, which requires not only international efforts to resolve it, but also a complete end to conflicts by tackling its various political, Cultural and psychological.

أهمية البحث:

نتيجة للتغيرات التي طرأت على أنماط العلاقات الدولية بعد انتهاء الحرب الباردة، لم تعد الآليات التي وردت في ميثاق الأمم المتحدة المخصصة في الفصل السادس كافية لحل المنازعات الدولية، مما منح المكانة للدبلوماسية الوقائية كآلية مستحدثة قادرة على التناغم مع ايقاعات العلاقات الدولية الجديدة. غير أن الخلل والقصور في بلوغ مقاصد الميثاق في حفظ الأمن والسلم الدوليين قد شكل ميدان للدراسة لتطوير آليات للدبلوماسية لمعالجة مثل هذا القصور.

إشكالية البحث:

يقود انتشار النزاعات الدولية، وتعثر الأمم المتحدة في تسويتها إلى طرحت التساؤلات التالية:

- ما مدى فاعلية وكفاية النصوص الواردة في الميثاق في إيجاد حلول للنازعات الدولية وغير الدولية التي تنتشر في بؤر الصراع، التي طغى عليها الصبغة العرقية والدينية؟
- ما هو دور المنظمات الدولية والإقليمية في ممارسة وظائفها في حفظ السلم والأمن الدوليين؟

- هل تمكنت الدبلوماسية الوقائية، كآلية مستحدثة في حل النازعات الدولية، من الارتقاء إلى مستوى آمال الجماعة الدولية في عملية حفظ السلم والأمن الدوليين؟
- ما هو مستوى العلاقة بين نظام الأمن الجماعي والدبلوماسية الوقائية؟ وهل يقتصر استخدام أداة الدبلوماسية على الأمم المتحدة أم إنها آلية قد تكون مستقلة عندما يتم توظيفها من قبل أشخاص القانون الدولي الآخرين من غير الأمم المتحدة؟

فرضية البحث:

يؤدي تفعيل آليات الدبلوماسية وتكاملها التحكم بمسار النزاعات الدولية والقدرة على إمكانية درء نشوبها، ومنع انتشارها، دون أن يعني معالجة جذورها، وذلك لضعف الإرادة لدى أطرافها والأطراف الدولية في التعامل مع النزاعات الناشئة.

منهجية البحث:

تم اعتماد المنهج التاريخي بسبب ما تمتلكه العلاقات الدولية المعاصرة من جذور وامتدادات تاريخية سابقة ينبغي الإحاطة بها، وأن الروابط والصراعات التاريخية تعد القوى الرئيسة التي تتحكم في مسارات المنازعات الدولية، وتحري الأسباب الكامنة وراء نجاح واخفاق الأطراف الفاعلة في السياسة الدولية، والتوصل إلى دلالات عامة على أنماط السلوك الدولي في إطار التعامل مع الأزمات الدولية وأشكال إدارتها. كما وتم تبني المنهج التحليلي للتعرف وتقويم العوامل التي تشكل النزاع الدولي كوسيلة للحصول على معرفة غنية لتحيد آليات درئه، ومنع انتشاره، ومعالجة أسباب نشوبه.

كلمات مفتاحية:

النزاع، الصراع، الحرب، إدارة الأزمة، الدبلوماسية الوقائية، صنع السلام، حفظ السلام، بناء السلام، الإنذار المبكر، مناطق النزاع، المناطق المنزوعة السلاح.

مقدمة:

أسهمت متغيرات النظام الدولي، بعد انتهاء الحرب الباردة، في تغذية ظواهر العنف التي هي نتيجة لاستقطابات دول الكبرى وقوى إقليمية، وحالات التفكك الداخلي التي تشهدها بؤر التوتر في مناطق مختلفة من العالم. وقد استوجبت طبيعة الأخطار الجديدة مراجعة وسائل وأساليب عمل الدبلوماسية من أجل التخفيف من حدة النزاعات وإدارتها على نحو يحقق السلم والأمن الدوليين.

وقد وضعت الأمم المتحدة مجموعة من الوسائل للوقاية من النزاعات الدولية منها ما جاء في الميثاق، ومنها ما جاء في نصوص أخرى، غير أنها تشترك في الهدف والمفهوم العام، فهي وسائل سياسية أو دبلوماسية هدفها الحد من النزاعات المسلحة، وهو ما دعي إلى تسميتها بالدبلوماسية الوقائية. غير أن هذا المفهوم ليس واحداً لدى الجميع، فهناك من يرى أنها للحد من خطر النزاعات الدولية التي نشبت بين الدول والبحث لها عن تسويات من خلال الوسائل المنصوص عليها في الميثاق، وهناك من يرى أنها منع حدوث نزاعات دولية قبل وقوعها، إذ تعد في أهدافها والآليات التي تعمل بها، بمثابة سداً للفراغ في نصوص ميثاق الأمم المتحدة نحو تحقيق مقاصدها في حفظ السلم والأمن الدوليين.

المبحث الأول

الدبلوماسية الوقائية / المفاهيم والوسائل والتحديات

ارتبط مفهوم الأمن الجماعي مع فكرة التنظيم الدولي منذ أن تم إدراجه في عهد عصبة الأمم المتحدة عام ١٩١٩الذي تأسس على قاعدة مفادها أن أمن يرتبط أمن الكل، وإن أي خلل يلحق بأمن الجزء لابد وأن ينعكس بآثاره على أمن الكل، وإن تعرض الجزء إلى التهديد والعدوان يوجب على الكل أن ينهض بمسؤوليته لردع الطرف المعتدى علية بما يؤمن حفظ السلم والأمن الدوليين. وقد تعزز هذا المفهوم في ميثاق الأمم المتحدة فيما ورد في المقاصد، وفي مواد الفصلين السادس والسابع منه فيما يخص اختصاصات مجلس الأمن في حفظ السلم والأمن الدوليين. غير أن الفراغ الذي وجد في نصوص الميثاق قد مهد لظهور مبادرات صدر عن الأمناء العامين للمنظمة الدولية إلى طرح مفهوم الدبلوماسية الوقائية كأداة تعتمد الوسائل السلمية في تسوية المنازعات الدولية بدلاً عن اللجوء إلى خيار استخدام الأدوات القتالية في رؤية تمييزها عن مفهوم نظام الأمن الجماعي.

المطلب الأول:الدبلوماسية الوقائية – مدخل تاريخي

أرتبط ظهور مفهوم الدبلوماسية الوقائية في العلاقات الدولية المعاصرة، منذ ما يزيد على نصف قرن من الزمن، بـ « داغ همرشولد» الأمين العام الأسبق للأمم المتحدة، الذي سعى إلى تطوير أداء هذه المنظمة من خلال إدخال مفاهيم من شأنها تمكين الأمم المتحدة في لعب دور مؤثر في التشجيع على تسوية النزاعات الدولية من خلال الدخول في عملية التفاوض، والاجراءات التي تقوم بها المنظمات الدولية والإقليمية بهدف منع نشوب النزاعات بين الوحدات الدولية ومنع تصاعدها، وتحولها إلى صراعات، وحصر انتشارها عند وقوعها.(١)

تعد الدبلوماسية الوقائية إحدى الخبرات الدبلوماسية التي أفرزتها نشاطات الأمم المتحدة خلال المرحلة التي قادها الأمين العام الأسبق داغ همرشولد، لكنها عادت بمحاولات إحياء من قبل الدكتور بطرس غالي الأمين العام الأسبق الذي يأمل في أن يكبح من خلالها حالة الاضطراب الذي يشهده الواقع الدولي. والدبلوماسية الوقائية كما حدد مفهومها الأمين العام للأمم المتحدة الأسبق بطرس غالي تعني» منع انفجار النزاعات الدولية، فاذا انفجرت تحول هدفها إلى منع تصاعدها، فإن تصاعدت يصبح المطلوب منع انتشارها لمناطق أخرى. ورغم أن المفهوم لدى همرشولد معني بالإطار التقليدي لعمل الدبلوماسية، فإن الدكتور بطرس غالي وسع ذلك الإطار ليشمل ما يطلق عليه « العمل الإنساني الوقائي» الخاص بمواجهة الكوارث الطبيعية وما قد يترتب عليها من منازعات. وللدبلوماسية الوقائية معنى متضارب، فقد بنى همرشولد تصوره على تضيق المنازعات من خلال ابعاد الدول الكبرى، وبالتالي اتساع الدائرة، بينما بنى

(١) ينظر في: تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، الدبلوماسية الوقائية: تحقيق النتائج، الأمم المتحدة – مجلس الأمن، الوثيقة S/٢٠١١/٥٥٢، ٢٦ آب ٢٠١١، ص ٣.

بطرس غالي تصوره على «جر الدول الكبرى لدائرة النزاع» لممارسة نفوذها على أطراف النزاع بهدف منع وقوعه، أو تحجيم أثاره، أو منع انتشاره. غير أن تطبيق هذا المنهج قد تعثر في الصومال بسبب التناقض الأمريكي الإيطالي في الرؤية، وتردد فرنسا التدخل في النزاع، وفي يوغسلافيا حيث كان الاعتراض الروسي، وفي منطقة الشرق الأوسط حيث الاعتراض الأمريكي على أي دور هام تمارسه الأمم المتحدة في الصراع العربي – الصهيوني. (٢)

وتكمن وظيفة الدبلوماسية الوقائية في محاولة ملئ فراغ قوى في تتفجر فيها صراعات من خلال تدخل مؤثر تقوم به منظمة دولية، أو الدور الذي يمكن أن يقوم به طرف ثالث مع أطراف النزاع لمنع تحول أزمة كامنة إلى صراع مسلح يتسم بالعنف الجماعي ، فالدبلوماسية الوقائية هي جزءاً من جهود أوسع تسعى إلى منع نشوب التراعات، واتخاذ إجراءات دبلوماسية في أقرب وقت ممكن، ومنع أن تتحول أي خلافات قائمة إلى نزاعات والحد من اتساع نطاقها في حالة نشوبها .(٣)

وتمارس اليوم طائفة أكبر من الجهات الفاعلة الدبلوماسية الوقائية باستخدام مجموعة من الأدوات لم تستعمل من قبل. ويعزى ذلك جزئياً إلى ظهور أطر قانونية أكثر قوة تخدم الجهود الدولية الرامية إلى منع النزاعات العنيفة والإبادة الجماعية من خلال كفالة أشراك المزيد من الأصوات في ممارسة الحكم وإقامة السلام وإشاعة الأمن. وكان مؤتمر القمة العالمي المنعقد في عام ٢٠٠٥ لحظة حاسمة عندما التزمت الدول الأعضاء بناء « ثقافة المنع»، وتعزيز قدرات الأمم المتحدة في هذا الاتجاه، واتخاذ « تدابير جماعية لمنع المخاطر التي تهدد السلام وإزالتها» .(٤)

المطلب الثاني: الدبلوماسية الوقائية في المفاهيم والميثاق

أولاً: الدبلوماسية الوقاية المفاهيم والأهداف.

قبل الولوج في تفاصيل الجانب المفاهيم للدبلوماسية الوقائية، لابد من تقديم تعريف للدبلوماسية كما جاء في التعريف الذي قدمه الدبلوماسي البريطاني هارولد ويلسون في قاموس أوكسفورد الإنكليزي بأنها «إدارة العلاقات الدولية من خلال المفاوضات، وهي طريقة يمكن من خلالها تكييف هذه العلاقات من قبل السفراء والمبعوثين "، أو كما قدم الدبلوماسي البريطاني آدم واطسون بوصف الدبلوماسية بأنها « الحوار بين الدول «. وإذا كان ما ورد من تعريفات للدبلوماسية تدخل في إطار المفهوم التقليدي للدبلوماسية الذي يتم فيه التركيز على أداة التفاوض، فإن تطوراً قد حصل في إدارة العلاقات الدولية ليظهر مفهوم ما يسمى « الدبلوماسية المعاصرة التي ركزت توسيع قنوات الاتصال التي أنشأتها الدول لكي تسهل التمثيل الدبلوماسي والاتصال من أجل الاستجابة للتغيير في النظام

(٢) وليد عبد الحي، بطرس غالي: والدبلوماسية الوقائية "، شؤون دولية، العدد ٢٠، القاهرة، كانون الأول ١٩٩٣، ص ١٠.
(٣) مقتطف من الخطاب الذي أدلى به الأمين العام السابق داغ همرشولد أمام الرابطة الأمريكية للعلوم السياسية، واشنطن العاصمة، ١١ / أيلول سبتمبر ١٩٥٤.
ينظر في : الوثيقة «خطة للسلام – الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام وحفظ السلام «, (A/٤٧/٢٧٧-S/٢٤١١١)، ١٧ / حزيران يونيه ١٩٩٢.
(٤) تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، الدبلوماسية الوقائية: تحقيق النتائج، مصدر سبق ذكره، ص ٤.

الدولي المعاصر والاقتصاد العالمي والتكنولوجيا متواصلة في إحداث التغيير والتكييف جعلت من وظائف الدبلوماسية في التمثيل والاتصال مختلفة وأكثر صعوبة. (٥)

والحق، فإن الدبلوماسية الوقائية هي إحدى أشكال الدبلوماسية المعاصرة تتولاها الأطراف الفاعلة أشخاص القانون الدولي العام من دول ومنظمات دولية، وحتى الأفراد في شكل مبادرات فردية.

عرف الدكتور بطرس غالي الدبلوماسية الوقائية بأنها « بأنها العمل الرامي إلى منع نشوء منازعات بين الأطراف ، ومنع تصاعد المنازعات القائمة وتحولها إلى صراعات ، ووقف انتشار هذه الصراعات الإجراءات عند وقوعها».(٦) وجاء في تعريف معهد كارنجي للسلام أن الدبلوماسية الوقائية بأنها « هدف لإجراءات وقائية ، أو هي وسيلة وقائية لمنع ظهور الصراعات العنيفة ، أو منع الصراعات الجارية من انتشارها ، أو منع إعادة ظهور العنف في هذه الصراعات .(٧) وعرفت أيضاً ، بأنها أفعال بناءة، يتم اللجوء إليها لتجنب تهديد محتمل أو تجنب استخدام القوة المسلحة من قبل الأطراف المتنازعة في خلاف سياسي، أو أنها الفعل المتماسك والممنهج والمخطط والمبرمج زمنياً الذي تقوم به الحكومات ، والمجتمع المدني بمستوياته المختلفة لمنع وقوع الصراعات العنيفة يتم القيام به قبل ، أو أثناء ، أو بعد وقوع الصراعات ، فهو إجراء استباقي ، أو هو استراتيجية بنيوية متوسطة أو طويلة المدى يقوم بها عدد متنوع من الفاعلين تستهدف تحديد وتهيئة الظروف المناسبة لبناء بنية أمنية دولية مستقرة قابلة للتوقع .(٨)

وترتبط فكرة الدبلوماسية الوقائية بمفاهيم متعددة، الأول: صنع السلام، وهو» العمل الرامي إلى التوفيق بين الأطراف المتعادية، لاسيما عن طريق الوسائل السلمية مثل الوسائل التي ينص عليها الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة «. والثاني: هو مفهوم حفظ السلام الذي «يعد وسيلة لتوسيع إمكانيات منع نشوب المنازعات وصنع السلام، على السواء، من خلال اشتراك أفراد عسكريين و/أو أفراد من الشرطة وموظفين مدنيين تابعين للأمم المتحدة للقيام بمهام حفظ السلام» ، أما بناء السلام بعد انتهاء الصراع – فهو» العمل على تحديد ودعم الهياكل التي من شأنها تعزيز وتدعيم السلم لتجنب الارتداد غلى حالة النزاع ، الأمر الذي يمكن ان يحول دون نشوب العنف من جديد بين الأمم والشعوب» .(٩)

يتمثل أكثر جهود الدبلوماسية الوقائية استصواب وفاعلية في تخفيف التوتر قبل أن يؤدي إلى نشوب صراع، فإذا ما نشب الصراع كان لابد من العمل بسرعة على احتوائه وعلاج أسبابه الكامنة، التي يمكن أن يتولى مسؤولية مهامها الأمين العام

(٥) جيفري بيجمان ، الدبلوماسية المعاصرة – المثيل والاتصال في دنيا العولمة، ت: محمد صفوت حسن ، دار الفجر للنشر والتوزيع ، القاهرة ، ٢٠١٤ ص ١٣ و ٤٤. و غازي حسن صباريني ، الدبلوماسية المعاصرة – دراسة قانونية ، الدار العلمية الدولية للنشر و التوزيع و دار الثقافة للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٢ ، ص ١٣ .

(٦) بطرس غالي، تقرير الأمين العام للأمم المتحدة، الدبلوماسية الوقائية وصنع السلام وحفظ السلام في ٣١ كانون الثاني ١٩٩٢، الوثيقة رقم S٢٤١١١ في ١٧ حزيران ١٩٩٢، نيويورك، ١٩٩٢، ص ٧.

(٧) سامي إبراهيم الخزندار ، « المنع الوقائي للصراعات الأهلية والدولية – إطار نظري «، المجلة العربية للعلوم السياسية – مركز دراسات الوحدة العربية ، ، العدد ٣٢ ، بيروت، خريف ٢٠١١ ، ص ٣٢.

(٨) سامي إبراهيم الخزندار، مصدر سبق ذكره، ص ٣٠.

(٩) بطرس غالي، مصدر سبق ذكره، ص ٧.

شخصياً أو كبار الموظفين أو عن طريق الوكالات والبرامج المتخصصة، أو بواسطة مجلس الأمن أو الجمعية العامة أو المنظمات الإقليمية بالتعاون مع الأمم المتحدة. وتحتاج الدبلوماسية الوقائية اتخاذ تدابير لخلق الثقة؛ وتحتاج إلى إنذار مبكر يقوم على جمع المعلومات وتقصي الحقائق بصورة رسمية أو غير رسمية؛ كما وقد تتضمن توزيعاً وقائياً للأفراد، وإنشاء مناطق منزوعة السلاح في بعض الحالات.

ثانياً: الدبلوماسية الوقائية في ميثاق الأمم المتحدة.

ذهب باحثون إلى توسيع مفهوم الدبلوماسية الوقائية لتعني الإجراءات والمساعي السلمية لحل النزاعات الدولية التي نصت عليها المادة (٣٣) من ميثاق الأمم المتحدة، فهي المعالجة السلمية التي تتم من خلال عملية التفاوض بين الدول لتسوية النزاعات، فضلاً عن، المساعي والإجراءات التي تقوم بها الدول والمنظمات الدولية بهدف منع نشوب النزاعات بين الوحدات الدولية ، ومنع تصاعدها ، والحيلولة دون تحولها إلى صراعات ، وحصر انتشارها ، لتشمل مجموعة من الوسائل في المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية.(١٠)

ويرى جانب من فقه القانون الدولي العام، أن الدبلوماسية الوقائية ماهي إلا التسوية السلمية التي تتم بين الدول من أجل الحد من النزاعات ومنع نشوب الحروب، وهي بذلك في نظرهم مرادفة للفظ التسوية السلمية للنزاعات الدولية التي نصت عليها المادة (٣٣) من ميثاق الأمم المتحدة. وقد قسم هؤلاء الفقهاء الدبلوماسية الوقائية إلى قسمين: الدبلوماسية الوقائية ذات الطابع الاختياري والمقصود بها الوسائل الدبلوماسية في حل النزاعات الدولية، والدبلوماسية ذات النتائج الملزمة والمقصود بها الوسائل القضائية لحل النزاعات الدولية. (١١)

ويمكن تصنيف مختلف طرق التسوية السلمية للمنازعات الدولية إلى: الطرق الدبلوماسية، الطرق السياسية، التحكيم الدولي، التسوية القضائية.(١٢)

وتتوزع الطرق الدبلوماسية إلى (المفاوضات، المساعي الحميدة، الوساطة، التحقيق، التوفيق). وفي إطار التسويات السياسية، فقد تبنى ميثاق الأمم المتحدة في المادة (٣٣) منه، المبدأ القاضي بوجوب اللجوء إلى إحدى وسائل التسوية السلمية، وترك للأعضاء حرية اختيار وسيلة الحل المناسب، ومنحت المادة –(٣٤) من الميثاق مجلس الأمن الحق في التدخل المباشر في حالة وجود نزاع أو موقف يهدد السلام العالمي، وذلك أما بناء على: قرار يصدره مجلس الأمن، أو بناء على طلب يتقدم به أي عضو من أعضاء الأمم المتحدة المادة –(٣٥)، أو بناء على طلب السكرتير العام للأمم المتحدة بموجب المادة (٩٩). كما وأشار الميثاق في المادة (٣٣) منه أيضاً في إطار تسوية المنازعات

(١٠) زايد عبد الله مصباح، الدبلوماسية، دار الجيل للطبع النشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٩، ص ١٢٥.
(١١) نوري مرزة جعفر، المنازعات الإقليمية في القانون الدولي المعاصر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ١٩٩٢، ص ٨٩.
(١٢) سهيل الفتلاوي وغالب عواد حوامدة، القانون الدولي العام – حقوق الدول وواجباتها–الإقليم، المنازعات الدولية –الدبلوماسية، ج٢، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧ ص ١٧٨–١٧٩.

الدولية على أطراف النزاع (....أن يلجأوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع الاختيار عليها).

أما وسيلة التحكيم، فقد نصت المادة (٣٧) من اتفاقية لاهاي لعام ١٩٠٧ على أن «الغرض من التحكيم الدولي هو تسوية المنازعات فيما بين الدول بواسطة القضاة الذين تختارهم وعلى أساس احترام القانون الدولي».

وتأتي التسوية القضائية كوسيلة سلمية أخرى لتسوية المنازعات الدولية تقوم على مبدأ أساس منوط بإرادة الدول أي موافقتها التي تعد شرطاً مسبقاً لتسوية المنازعات عن طريق القضاء الدولي. وقد أشار ميثاق الأمم المتحدة إلى محكمة العدل الدولية في الفقرة(١) من المادة (٧) باعتبارها أحد الأجهزة الرئيسة للمنظمة، ثم خصص لها الفصل ال الرابع عشر منه، إذ نصت المادة –(٩٢) من الميثاق على أن « محكمة العدل الدولية هي الأداة القضائية الرئيسة في الأمم المتحدة».[١٣]

ثالثا: نظام الأمن الجماعي ومفهوم الدبلوماسية الوقائية.

أشارت الفقرة (١) من المادة (٦) من عهد عصبة الأمم المتحدة إلى أن» لجوء أي دولة إلى الحرب يعد اعتداء على كافة أعضاء العصبة ، فيما أشارت المادة (١٢) من عهد العصبة إلى ضرورة اللجوء إلى التحكيم أو القضاء أو مجلس الأمن في العصبة عند نشوب نزاع بين الدول الأعضاء مع عدم الجواز للدول أطراف النزاع اللجوء إلى الحرب قبل انتهاء مدة ثلاثة أشهر من صدور قرار هيئة التحكيم أو الحكم القضائي أو قرار التسوية عن مجلس الأمن في العصبة ، ما يعني أن عهد العصبة لم ينص على إلزام الدول الأعضاء بعدم اللجوء إلى استخدام القوة في فض المنازعات الدولية بقدر ما وضع قيوداً للحد من اللجوء إلى القوة في العلاقات الدولية[١٤] ميثاق الأمم المتحدة لعام ١٩٤٥، فقد جاءت صياغات نصوصه أكثر وضوحاً وتكاملاً من ما ورد في عهد عصبة الأمم بشأن نظام الأمن الجماعي إذ أشارت الفقرة (١) من المادة (١) في مقاصد الأمم المتحدة في أن « أولى مقاصد المنظمة الدولية هو « حفظ السلم والأمن الدوليين» ، كما ونصت الفقرة (٢) من المادة (٣) على ضرورة « فض المنازعات الدولية بالوسائل السلمية « ، كما وأكدت الفقرة (٤) من المادة ذاتها على « منع اللجوء إلى القوة في العلاقات الدولية « . كما وأول الميثاق إلى مجلس الأمن مهمة حفظ السلم والأمن الدوليين، وله اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير بما فيها العسكرية لردع ومعاقبة المعتدين وذلك في المادتين (٢٤) و (٢٥). [١٥]

وقد انقسمت التدابير التي وردت في ميثاق الأمم المتحدة الأمم المتحدة لضمان حفظ السلم والأمن الدوليين إلى « تدابير وقائية « نصت عليها المادة (٣٣)

(١٣) عصام العطية، القانون الدولي العام، ط ٤، الشركة العراقية للطباعة الفنية المحدودة، بغداد ١٩٨٧، ص ٤٣٣–٤٥٥. ينظر أيضاً: بدر حسن شافعي، « قراءة نظرية – تسوية الصراعات والدبلوماسية الوقائية»، المعهد المصري للدراسات السياسية والاستراتيجية، إسطنبول، ٣ نيسان ٢٠١٦، ص ٢.

(١٤) عهد عصبة الأمم، ٢٨ حزيران، ١٩١٩، فيرساي.

(١٥) ميثاق الأمم المتحدة، ٢٦ حزيران ١٩٤٥، فرانسيسكو.

من الفصل السادس حيث يدعو مجلس الأمن الأطراف المتنازعة، عند تعرض السلم والأمن الدوليين للخطر، إلى تسوية منازعاتهم بالوسائل السلمية التي تشمل « المفاوضة، التحقيق، الوساطة، التوفيق، التحكيم، التسوية القضائية، اللجوء إلى المنظمات الإقليمية» أو غيرها من الوسائل التي يتفق عليها أطراف النزاع، أو أن يوصي بما يراه مناسباً من الإجراءات. فيما جاءت «التدابير القمعية « التي تضمنتها سلطات مجلس الأمن في الفصل السابع من الميثاق في المواد (٣٩ ، ٤٠ ، ٤١ ، ٤٢) فيما يتمتع به المجلس من سلطة تقدير الأوضاع لتحديد « ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم ، أو الإخلال به» ، فضلاً عن ، تقديم توصياته بهذا الشأن ، إذ للمجلس دعوة « المتنازعين للأخذ بما يراه ضرورياً أو مستحسناً من تدابير مؤقته» ، أو تقرير « ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة « ، أو اتخاذ تدابير وأعمال قمعية باللجوء إلى استخدام القوة المسلحة للحفاظ على الأمن أو استعادته «، إذا رأى المجلس أو ثبت من أن التدابير المنصوص عليها في المادة (٤١) لا تفي بالغرض ، وذلك من خلال استخدام القوات المسلحة التي تقودها لجنة أركان حرب مؤلفة من ضباط يمثلون الدول الدائمة العضوية في مجلس الأمن بموجب المادة (٤٧) مهمتها» أن تسدي المشورة والمعونة إلى مجلس الأمن وتعاونه في جميع المسائل المتصلة بما يلزمه من حاجات حربية القيام لحفظ الأمن والسلم الدولي ولاستخدام القوات الموضوعة تحت تصرفه وقيادتها ولتنظيم التسليح ونزع السلاح بالقدر المستطاع «.[١٦]

والحق، فإنه كثيراً ما يحصل لبس وتداخل وظيفي ومفاهيمي بين مفهومي الأمن الجماعي والدبلوماسية الوقائية بشكل يجعل من الأخير يتطابق مع الأول في حدود التطبيق، والأدوات المتاحة لكل مفهوم. وهنا نقول إن الدبلوماسية الوقائية هي جزء من نظام الأمن الجماعي في شقه الوقائي فيما ورد من مواد الفصل السادس من ميثاق الأمم المتحدة ، وأن الدبلوماسية الوقائية هي آلية من آليات نظام الأمن الجماعي ، فيما تختلف الآليتان في الأدوات التي تستخدمها، فالدبلوماسية الوقائية يقتصر استخداماتها على الأدوات السلمية ، بينما يمكن لنظام الأمن الجماعي أن يتوسع نطاق أدواته ليشمل الأدوات القتالية ، إذا عجزت أو أخفقت الأدوات السلمية عن حماية الأمن والسلم الدوليين وإعادته إلى نصابه عملاً بما يمتلكه مجلس الأمن من سلطات بموجب الفصل السابع من الميثاق. وتبرز فروقات أخرى مضافة تميز المفهومين في المدى الزمني وأشخاص القانون الدولي الذين يتولون اعتمادها وتبنيها، فالدبلوماسية الوقائية هي آلية استباقية يتم تفعيلها قبل وقوع الحدث ويتواصل معه في مراحل لاحقة من تطور مسار النزاع الدولي، فيما يتسم نظام الأمن الجماعي بوصفه آلية لاحقة على وقوع النزاع. أما فيما يخص أشخاص القانون الدولي الذين يتبنون مبادرات تسوية النزاعات الدولية، فقد تكون آلية الدبلوماسية الوقائية مستقلة عندما يتم تفعيلها من أشخاص القانون الدولي العام من غير الأمم المتحدة، أما نظام الأمن الجماعي فتقتصر آليات تفعيلة وتبنيه من قبل الأمم

(١٦) ميثاق الأمم المتحدة، ١٩٤٥. ينظر أيضاً في: عبد الكريم علوان، الوسيط في القانون الدولي العام الكتاب الثاني – القانون الدولي المعاصر، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٦، ص٢١٦-٢٢٢.

المتحدة وأجهزتها المختصة.(١٧)

رابعاً: أهداف الدبلوماسية الوقائية.

ويتبين من خلال تحليل أجندة السلام أن للدبلوماسية الوقائية جملة من الأهداف تتظافر كلها من أجل تحقيق السلام والحفاظ عليه والحد من النزاعات الدولية. ومن هذه الأهداف نورد ما يأتي (١٨):

١. اكتشاف النزاعات في وقت مبكر ومحاولة إزالة الخطر.
٢. حل القضايا التي تؤدي إلى اندلاع النزاع من خلال المسارعة بالدخول في عملية السلام.
٣. بناء السلام من خلال بذل الجهود في دعم وتوفير المساعدات الإنسانية.
٤. حصر أسباب النزاع والتدخل في فضه ومنع تجدده مستقبلاً.

خامساً: الدبلوماسية الوقائية – التحديات.

بعد أن شهدت الدبلوماسية الوقائية نمواً وتطوراً كبيرين، فإنها ليست سهلة أو بسيطة أو ناجحة بالضرورة للغاية، فما زالت أمامها عقبات كبيرة وأشواط طويلة، ونجاحها مرهون بعوامل متعددة. ومن العوامل الأساسية إرادة الأطراف المعنية. فإذا كانت الأطراف لا تريد السلام، أو إنها غير مستعدة للتوصل إلى حل وسط، فإنه يكون من الصعب إقناعها، لا سيما للأطراف الخارجية التي تسعى للتوسط في حل النزاع. وعلى العكس من ذلك، تؤمن الدبلوماسية الوقائية القدرة على توفير حوافز وروادع يمكن أن يكون لها دور أساسي في إقناع الأطراف الفاعلة الرئيسة في النزاعات، مع ما يتطلب ذلك من إبداء الاحترام الواجب للسيادة واختيار الحوار بدل العنف. وفي حالات الأزمات الداخلية على وجه الخصوص، فقد تكون هناك شواغل بشأن منع التدخل في الشؤون الداخلية لبلد ما أو تدويل الأزمة رغم إرادة أطراف معينة بالنزاع. وفي مواجهة تهديد خطير أو وشيك للسلم والأمن الدوليين، قد لا تكون الدبلوماسية لوحدها فعالة، وقد تحتاج إلى تكملتها بشكل آخر من أشكال القدرة على التأثير، بما في ذلك، إن لزم الأمر، اتخاذ التدابير القسرية بموجب الفصل السابع من الميثاق. ومع ذلك، فإن الدبلوماسية الوقائية تحقق اليوم في العديد من مناطق العالم نتائج ملموسة بما يتوفر لها من موارد متواضعة نسبياً، ومساعدة بذلك في إنقاذ الأرواح وحماية مكاسب التنمية، وهو نهج قد لا يكون فعالاً في جميع الحالات، وسيظل يواجه الشكوك والمخاطر والتحديات المتغيرة التي تنشأ، إلى حد ما، مع التطورات على أرض الواقع، مع بقاء الإيمان راسخاً بأن تحسين الدبلوماسية الوقائية ليس خياراً، وإنما ضرورة.(١٩)

(١٧) ينظر في: عدنان عبد الله رشيد، الدبلوماسية الوقائية في القانون الدولي المعاصر، دار التفسير للنشر والإعلان، أربيل، ٢٠٠٨، ص ٥٢ – ٣٥.

(١٨) محمد الأخضر كرام، « الدبلوماسية الوقائية بين نصوص الميثاق وأجندة السلام « ، المجلة العربية للعلوم السياسية – مركز دراسات الوحدة العربية ، العدد ١٤، بيروت، ربيع ٢٠٠٧ ، ص ١٣٤– ١٣٥.

(١٩) الدبلوماسية الوقائية: تحقيق النتائج – تقرير الأمين العام، مصدر سبق ذكره، ص ١٧،١٨،٢٦

إن الهدف الأسمى الذي تسعى إليه الأمم المتحدة هو حفظ السلم والأمن الدوليين، غير أن الواقع والتعامل الدولي يشير إلى عجز هذه الهيئة عن تحقيق مقاصدها بدليل الأعداد الكبيرة من ضحايا الحروب والصراعات الدولية والداخلية التي شهدتها دول العالم وتشهدها حالياً منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية ولغايته ، فمن حروب البلقان، إلى رواندا ، إلى أفغانستان، إلى جورجيا، إلى حالة الاضطراب الأمني الذي تعيشه منطقة الشرق الأوسط في العراق وسوريا واليمن وليبيا، كلها نماذج تؤشر حالة عجز المجتمع الدولي عن مواجهة ظاهرة العنف التي تجتاح وحداته الدولية ، إذ تشير الاحصاءات إلى أن عدد الضحايا والقتلى في حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية قد فاقت أعدادهم أثناء الحرب ، وإن العالم لم ينعم بالسلام خلال الفترة الممتدة من عام ١٩٤٥ لغاية عام ١٩٩٠ إلا ثلاثة أسابيع بسبب النزاعات الدولية.[٢٠]

(٢٠) ألفين توفلر وهايدي توفلر، الحرب والحرب المضادة، ت: صلاح عبد الله، الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، بنغازي ،١٩٩٥، ص ٢٣-٢٤.

المبحث الثاني
الدبلوماسية الوقائية
المستويات والاستراتيجيات ونماذج التطبيق

خضعت إدارة النزاعات الدولية، خلال مرحلة الحرب الباردة، لتوجيه القوتيين العظميين حسب مصالحها السياسية والإيديولوجية والاستراتيجية، انعكس بآثاره على التنظيم الدولي في أنماطه والآليات المستخدمة من قبل الفاعلين الدوليين، وأشكال الحروب التي اعتمدتها في أعقاب مرحلة الصراع الإيديولوجي. وقد بدت هيئة الأمم المتحدة عاجزة عن التصدي لمظاهر الإخلال بالسلم والأمن الدوليين بعد أن دخلت العلاقات الدولية بعد انتهاء الحرب الباردة مرحلة جديدة عرفت بالنظام الدولي الجديد حملت معها تبدل وتغير في نمط الصراعات والنزاعات المهددة للسلم والأمن الدوليين، جعل المهتمين والفاعلين في حقل العلاقات الدولية التوصل إلى صيغة متجددة لإدارة الصراعات الدولية أصطلح عليها الدبلوماسية الوقائية، فماذا تعني الدبلوماسية الوقائية.

المطلب الأول:مستويات الدبلوماسية الوقائية واستراتيجياتها ونماذج تطبيقاتها

أولاً: مستويات الدبلوماسية الوقائية.

تقسم الدبلوماسية الوقائية إلى نوعين تبعاً للجهة الموكل اليها تفعيلها، أو حسب نطاقها الجغرافي، أو مدى كثافة العمليات الإجرائية التي تطلبها، ولكن يظل أهم تمييز هو التقسيم حسب المدى الزمني الذي تستغرقه الدبلوماسية الوقائية لمنع نشوب نزاع مسلح، وكما يأتي:

١. الدبلوماسية الوقائية المباشرة:

تهدف إلى منع على المدى القصير المنظور، أي أنها تباشر في مرحلة الأزمة بعد أن تدخل مرحلة خطر التصعيد العسكري وزيادة حدته وانتشاره، وبالتالي تكون الضرورة ملحة ومباشرة إلى فعل عمل معين لمنع تصعيد أو زيادة كثافة الصراع، وغالباً ما يقوم بتفعيل إجراءات الدبلوماسية الوقائية في هذه الحالة طرف ثالث أو وسيط.

٢. الدبلوماسية الوقائية غير المباشرة:

وهي مجموعة من العناصر ذات أبعاد سياسية، اقتصادية ، اجتماعية و قضائية تشكل أفضل وسائل لدعم السلم والأمن الدوليين أساسها احترام الإنسان وخدمته وحماية مستقبله تنسحب على إجراءات الوقائية البنيوية للصراعات الكامنة التي يحتمل أن تؤدي على المدى البعيد إلى نشوب نزاعات مسلحة، وبالتالي فإن عمل الدبلوماسية الوقائية في هذه الحالة ، يعنى بتوفير الظروف ، أو بالبيئة الوطنية ، أو الإقليمية أو الدولية التي من شأنها أن تقلل من احتمال قيام صراع إلى حد ممكن، أو على الأقل عدم التهديد بتحويلها إلى صراعات مسلحة ، وهو ما يعرف بالمنع الوقائي العميق ، أو البنيوي ،

مثل تخفيف حدة الفقر، أو القضاء عليه ، مكافحة مظاهر الاستبداد السياسي والظلم الاجتماعي، نشر الديمقراطية وتعزيز احترام حقوق الإنسان، مكافحة الجريمة المنظمة، وتجارة المخدرات والتجارة غير الشرعية في السلاح، منع التمييز العنصري ، تشجيع عوامل الاندماج بين الجماعات الوطنية، ودعم التكتلات الإقليمية والجهوية وخلق الآليات الدبلوماسية والتحكيمية والقضائية لفض المنازعات.(٢١)

ثانياً: استراتيجيات الدبلوماسية الوقائية.

إن الهدف من درء النزاعات، في مفهوم الدبلوماسية الوقائية، هو تقوية الوسائل التي يمكن عن طريقها منع اندلاع النزاع، وإذا اندلع منع حدوث عنف، وإذا حدث الحد من الكوارث الذي تصاحبه كالإبادة الجماعية ومنع تكراره إذا ما وتوصلت الأطراف إلى تسوية، ومع التسليم بأن السلام في النهاية يعتمد على أطراف النزاع أنفسهم، إلا أن ما يمكن أن تحققه أطراف خارجية ممثلة بدول أو منظمات دولية في تقريب شقة النزاع، أمر ذو أهمية بالغة في عملية الدفع باتجاه تحقيق هدف السلام. ولابد من التمييز بين نوعين من الدبلوماسية الأول: يعرف بالتدخل الخفيف، والثاني: التدخل العميق، وهو ما سنتناوله في فرعين كما يأتي:

التدخل الخفيف (إدارة الأزمة):

تعد الأزمة أولى مراحل النزاع الذي يمكن أن تتطور إلى نزاع وصراع ومن ثم إلى حرب. والمقصود بالتدخل الخفيف هو درء الأزمة المبتدئة. ويشير المختصون في العلاقات الدولية إلى أن العلاقات بين الدول عادة ما تقع في منطقة رمادية بين حالة الحرب وحالة السلام ، وهي المنطقة التي تدفع بالدولة إلى تعظيم عناصر القوة لديها كما جاء في الأفكار التي تستند إليها المدرسة الواقعية التقليدية التي عبر عنها « هانز موركنثاو» ، والتي تنطلق من الفرضية التي تؤكد بأن الدول تسعى دائما لتعزيز قوتها ، وأن جوهر السياسة الدولية يقوم على ركنين هما القوة والمصلحة ، وأن المصلحة تتحد في إطار القوة (٢٢)، وفي الوقت ذاته الذي تقيم علاقات دبلوماسية واتصالات مكثفة لتغليب حالة السلام على حالة الحرب ، وهي المنطقة ذاتها التي تتحرك فيها مساعي درء الأزمة لتحقيق هدفان :

- وقف التصعيد في التوتر.
- دعم الجهود لدفع أطراف النزاع نحو التفاوض.

كما وأن توفر المعلومات بين عدوين مفترضين يمكن أن تؤدي زوال حالة التوتر بينهما عندما يفهم كل منهما الآخر من خلال المعلومات التي توفرت لديهما. ويترابط مفهومان بدرجة وثيقة فيما يتعلق بدرء النزاعات هما إدارة الأزمة و إدارة السلام، فإدارة الأزمة مطلوبة عندما تبدأ الأزمة بالتصاعد بصورة يصعب التحكم فيها حيث يتطلب الأمر استخدام مجموعة من الأدوات تشمل التهديد باستخدام الأدوات القتالية في نهاية

(٢١) سامي إبراهيم الخزندار، مصدر سبق ذكره، ص ٣٢.
(٢٢) سعد حقي توفيق، مبادئ العلاقات الدولية، دار وائل للنشر، عمان، ٢٠٠٠، ص١٤٦.

الأمر.[٢٣] أما إدارة السلام فتعني إدارة حالة السلام بوسائل تمنعها من التدهور على حالة الحرب من خلا التركيز على دعم وتعزيز حالة السلام.

كما ويعني مفهوم الوقاية من تصاعد الأزمة تسخير كافة الجهود لوقف التصعيد كمرحلة أولى، ثم دعم السلام في مرحلة ثانية من خلال وسائل أهمها:

- إقامة وتسهيل قنوات الاتصال بين طراف النزاع.
- الدعوة إلى إقامة مفاوضات.
- زرع الثقة بين أطراف النزاع ووضع إجراءات تعزز حالة الأمن.

التدخل العميق وتطوير الإدارة والحكم الرشيد:

تعكس آليات التدخل العميق في معالجة الأسباب الجذرية للأزمات التي تعني معالجة المشكلات التي يعاني منها النظام الدولي، أو النزاعات الداخلية التي يكون أطرافها داخل الدولة ذاتها. وعلى المستوى الداخلي للنزاع، فإن أهم ما يمكن أن تسهم به استراتيجية التدخل العميق تتمثل في استعادة حسن الإدارة والحكم الرشيد، وبناء دوائر السلام المستدام وإعادة ترشيد نظم الإدارة المحلية الوطنية والإقليمية والدولية بشكل تصبح أكثر استجابة للحاجات الإنسانية التي يمكن إيراد جانب منها كما يأتي:

١. وجود محاكم فعالة وقضاء مستقل.
٢. قيام مؤسسات مستقلة غير مرتبطة بأحزاب سياسية كالخدمة المدنية والشرطة والإعلام.
٣. وجود إعلام مستقل قادر على توجيه النقد وطرح موضوعات تهم السياسة العامة.
٤. وجود مجتمع مدني قوي ومنظم.
٥. وجود نظام سياسي ينظم النزاعات ويحتويها داخل مؤسساته السياسية.
٦. وجود قبول عام لقواعد المشاركة الجماهيرية في مختلف أوجه الانتخابات والحكم الديمقراطي.
٧. استناد وسائل تسوية المنازعات على القانون كالتصويت على أساس الأغلبية، والتسليم السلس للسلطة، واتخاذ القرارات على أساس الإجماع.

ثالثاً: عناصر عمل الدبلوماسية الوقائية[٢٤]

انطلقت رؤية الدكتور بطرس غالي من أن دور الأمم المتحدة يبدأ قبل اندلاع الأزمة للوقاية منها أو العمل على اجهاضها في مرحلة مبكرة، والتحرك معها لمحاولة احتواءها ومنع انتشارها ثم حلها ويستمر دور الأمم المتحدة لكي يضمن أن الحل المقترح يحمل مقومات الصمود وليس مجرد مسكنات عرضية أو مؤقتة. ويطرح الدكتور غالي مقترحات الإصلاح المطلوبة في إطار كل من: الدبلوماسية الوقائية، صنع السلم، حفظ

(٢٣) عبد القادر محمد فهمي، المدخل لدراسة الاستراتيجية، كلية العلوم السياسية – جامعة بغداد، بغداد، ٢٠٠٠، ص ٢٣٥ وما بعدها.

(٢٤) محمد المجذوب، القانون الدولي العام، ط٥، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٦٩٨-٦٩٩.

السلم، وبناء السلم بعد انتهاء الصراع. وتتضمن مقترحات التطوير عدداً من الإجراءات والتدابير نوجز بما يأتي [٢٥]:

بناء الثقة: وتشمل على ترتيبات عديدة ومتنوعة: مثل تبادل المعلومات العسكرية بصورة منتظمة، ووضع نظم أو مراكز لضمان التدفق للمعلومات والعمل على تقليل مخاطر الاحتكاك، وانشاء آليات رقابة على الاتفاقيات الثنائية المتعلقة بحظر الأسلحة النووية، ودعم دور المنظمات الإقليمية في حل النزاعات الدولية.[٢٦]

تقصي الحقائق: والمقصود بها التعرف بدقة ومن أطراف الأزمة مباشرة على وجهة نظرهم قبل تفاقم الأزمة كإمكانية استخدام اجتماعات مجلس الأمن خارج المقر كإحدى وسائل الدبلوماسية الوقائية لإعمال سلطة الأمم المتحدة في حالات محددة قبل تفاقم الأزمة.

الإنذار المبكر: يعرف نظام الإنذار المبكر في مجال المنازعات الدولية بأنه شبكة للمعلومات منتشرة في جميع أنحاء العالم ترصد المؤشرات الدالة على حدوث نزاعات دولية أو إمكانية وقوعها لكي تبنى على أساسها الإجراءات اللازمة للوقاية من آثارها التي تنجم عنها. ويتم ذلك من خلال تطوير قدرات وامكانات الأمم المتحدة وانتشار مكاتبها وخبرائها في كافة أنحاء العالم لتطوير شبكة من أجهزة رصد وتحليل المعلومات المتاحة في كل مجال للتنبؤ بالمخاطر المحتملة واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمواجهتها.[٢٧]

النشر الوقائي للقوات: إن الدبلوماسية الوقائية لا تعني استبعاد استخدام الأداة العسكرية تماماً، إذ يمكن اللجوء إلى نشر قوات دولية لأغراض وقائية سواء بالنسبة للأزمات الداخلية أو بالنسبة للأزمات الدولية، وذلك بناء على طلب من كافة الأطراف، وخصوصاً بالنسبة للأزمات الداخلية.

إنشاء مناطق منزوعة السلاح: وكان هذا الإجراء يتم اللجوء إليه تقليدياً في إطار حل الأزمة أو تسوية الصراع بالقيام بإنشاء مناطق منزوعة من السلاح على جانبي الحدود، بموافقة طرفي النزاع، أو من جانب واحد فقط، في حالة طلب أحد الأطراف، كشكل من أشكال العمل الوقائي.[٢٨]

المطلب الثاني: نماذج تطبيقية للدبلوماسية الوقائية

يخول ميثاق الأمم المتحدة مجلس الأمن المسؤولية الرئيسة عن صون السلم والأمن الدوليين. ويمكن للمجلس، من أجل الاضطلاع بهذه المسؤولية، أن ينشئ عملية لحفظ السلام تابعة للأمم المتحدة. ويتم نشر عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام على أساس ولايات صادرة عن مجلس الأمن. وتتفاوت مهام تلك العمليات من حالة إلى أخرى، رهناً بطبيعة النزاع والتحديات المحددة التي يمثلها. ويعد ميثاق الأمم المتحدة الوثيقة الأساس

(٢٥) حسن نافعة، الأمم المتحدة في نصف قرن–دراسة في تطوير التنظيم الدولي منذ عام ١٩٤٥، عالم المعرفة، العدد ٢٠٢، الكويت، تشرين الأول ١٩٩٥، ص ٤١٨–٤١٩.

(٢٦) معمر بوزنادة ، المنظمات الإقليمية ونظام الأمن الجماعي، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،١٩٩٢، ص ٧١.

(٢٧) علاء حسين المؤمن،» الأمين العام للأمم المتحدة بين مبادئ القانون الدولي والتسويات السياسية، السياسة الدولية، العدد ١١٤، القاهرة، تشرين الأول ١٩٩٣، ص١٦٠

(٢٨) سعد حقي توفيق، مصدر سبق ذكره، ص ٤٣٣.

لجميع أعمال الأمم المتحدة التي أنشأت من أجل « أن ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب»، ومن مقاصدها الرئيسة صون السلم والأمن الدوليين. وقد غدت عمليات حفظ السلام، وإن لم ينص عليها الميثاق، من الأدوات الرئيسة التي تستخدمها الأمم المتحدة لتحقيق هذا الغرض. وتستند عمليات حفظ السلام، على ثلاثة مبادئ أساسية مترابطة يعزز بعضها بعضاً، كأداة لصون السلام والأمن الدوليين، وهي كما يأتي: (موافقة الأطراف، الحياد، عدم استخدام القوة إلا دفاعاً عن النفس أو دفاعاً عن الولاية).

أولاً: حماية المدنيين ودعم عملية الانتقال في جمهورية أفريقيا الوسطى.

فوض مجلس الأمن في ٧ نيسان عام ٢٠١٤ نشر بعثة الأمم المتحدة المتكاملة المتعددة الأبعاد لتحقيق الاستقرار في جمهورية أفريقيا الوسطى، مع وضع حماية المدنيين في أقصى أولوياتها. وشملت المهام الأولية الأخرى في دعم العملية الانتقالية: تسيير المساعدات الإنسانية وتعزيز وحماية حقوق الإنسان؛ ودعم العدالة وسيادة القانون؛ ونزع السلاح وتسريح أفراد الجيش، وإعادة الإدماج وعمليات الإعادة للوطن.

ثانياً: بعثة الأم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية.

حلت بعثة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية محل عملية حفظ سلام سابقة للأمم المتحدة في ١ تموز ٢٠١٠ بمقتضى قرار مجلس الأمن رقم (١٩٢٥) في ٢٨ آيار ٢٠١٠ الذي أكد على سيادة الكونغو الديمقراطية وسلامتها الإقليمية واستقلالها السياسي ، وشدد على الضرورة الملحة لتنفيذ الإصلاح الشامل لقطاع الأمن، والعمل على نزع سلاح الجماعات المسلحة الكونغولية وتسريح أفرادها وإعادة إدماجها، ونزع سلاح الجماعات المسلحة الأجنبية وتسريح أفرادها وإعادتهم إلى أوطانهم تحقيقاً للاستقرار على المدى الطويل ، مع إدراك ضرورة إيجاد الظروف الأمنية الكفيلة بتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة.

ثالثاً: بعثة الأمم المتحدة في جمهورية جنوب السودان.

في ٩ تموز عام ٢٠١١ أصبحت جنوب السودان أحدث بلدان العالم عهداً. ويعد مولد جمهورية جنوب السودان تتويجاً لعملية سلام استغرقت ست سنوات بدأت بالتوقيع على اتفاق السلام الشامل في عام ٢٠٠٥. وقد قرر مجلس الأمن في قراره رقم ١٩٩٦ لعام ٢٠١١ في أن الحالة لا تزال تشكل تهديداً للسلم والأمن الدوليين في المنطقة، وأنشأ بعثة للأمم المتحدة في جنوب السلام تعمل على توطيد السلم والأمن والمساعدة على تهيئة الظروف من أجل التنمية. وفي أعقاب الأزمة التي اندلعت في جنوب السودان في كانون الأول عام ٢٠١٣، قرر مجلس الأمن بموجب قراره رقم ٢١٥٥ لعام ٢٠١٤ لتعزيز قوات البعثة الدولية وتحديد أولويات ولايتها نحو حماية المدنيين، ورصد حقوق الإنسان، وتهيئة الظروف المواتية لإيصال المساعدات الإنسانية، ودعم تنفيذ اتفاقية وقف الأعمال العدائية.[٢٩]

(٢٩) الأمم المتحدة، عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام – ولايات عمليات حفظ السلام وأساسها القانوني www. Un.org.

رابعاً:جريمة الإبادة الجماعية في رواندا.

وافق مجلس الأمن في ٢٢ حزيران١٩٩٤ لقوات تحت قيادة فرنسية القيام بمهمة إنسانية انقذت حيات مئات المدنيين في جنوب شرق روندا. غير أن جرائم القتل استمرت في مناطق أخرى حتى ٤ تموز ١٩٩٤ حين سيطرت الجبهة الوطنية الرواندية على أراضي روندا بأكملها. وقد أنشأ مجلس الأمن في ٨ تشرين الثاني عام ١٩٩٤ المحكمة الجنائية الخاصة برواندا التي يقع مقرها في أروشا بتنزانيا. وبدأت المحكمة التحقيقات في آيار عام ١٩٩٥، وقامت بالنظر في أولى القضايا في كانون الثاني عام ١٩٩٧. وكان لهذه المحكمة اختصاص النظر في جميع انتهاكات حقوق الإنسان الدولية المرتكبة في رواندا خلال المدة بين كانون الثاني لغاية كانون الأول عام ١٩٩٤، ولها الاختصاص القضائي في محاكمة كبار أعضاء الحكومة والقوات المسلحة الذين ربما يكونون قد هربوا إلى خارج البلد الذين يمكن بغي المحكمة أن يفلتوا من العقاب. وقد أصدرت المحكمة منذ ذلك الحين حكمها على رئيس الوزراء جان كامباندا بعقوبة السجن مدى الحياة لإدانته بارتكاب جريمة الإبادة الجماعية. وبحلول نيسان من عام ٢٠٠٧ كانت المحكمة قد أصدرت سبعة وعشرين حكماً على ثلاثة وثلاثون متهماً بجرائم الاغتصاب والتحريض على الكراهية العرقية. (٣٠)

خامساً: الدبلوماسية الوقائية والمياه العابرة للحدود:

أكد مجلس الأمن على أهمية الدبلوماسية الوقائية في صون السلم والأمن الدوليين للمياه العابرة للحدود في جلسته ٧٩٥٩ في ٦ حزيران ٢٠١٧، إذ عبر الأمين العام للأمم المتحدة (أنتونيو غوتيرس) في إحاطته التي عرضها في جلسة المجلس، فالمياه والسلم والأمن هي أمور مترابطة ترابطاً لا ينفصم بسبب توقع زيادة الطلب المياه العذبة بأكثر من ٤٠٪ بحلول منتصف هذا القرن، وبالتأثير المتعاظم لتغير المناخ. ففي اتفاقية حماية واستخدام مجاري المياه الدولية العابرة للحدود والبحيرات الدولية عززت التعاون وتسوية النزاعات منذ عام ١٩٩٢ بعد ان اصبحت مفتوحة أمام كل اعضاء الامم المتحدة في آذار عام ٢٠١٦ مما يسمح بفرص إيجاد إطار عالمي للدبلوماسية الوقائية في مسائل إدارة المياه العابرة للحدود ، فالأمم المتحدة تقوم بتعزيز الحوار والوساطة بشكل فعال كأدوات لمنع النزاعات وتسويتها ، وهي المسؤولية التي ينهض بها المركز الإقليمي للدبلوماسية الوقائية في آسيا الوسطى ، إذ يقوم بالتعاون من أجل زيادة القدرات في مجال الدبلوماسية المائية وتحديث الإطار القانوني الاقليمي لإدارة المجاري المائية العابرة للحدود ، وكيف يمكن للأمم المتحدة أن تؤيد الوساطة لمنع وتسوية النزاعات المحلية العابرة للحدود حول المياه العابرة للحدود في آسيا الوسطى والأماكن الأخرى والانخراط في الدبلوماسية الوقائية ،وتعزيز الحوار والوساطة حول الموارد المائية والمسائل الأخرى.(٣١)

(٣٠) محمد أحمد عبد الغفار، التدابير الوقائية مع دراسة لحالة رواندا، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، ٢٠٠٤، ص ٣٨-٣٩.

(٣١) إحاطة الأمين العام للأمم المتحدة أمام مجلس الأمن في جلسته ٧٩٥٩ في ٦ /٦/ ٢٠١٧ حول الدبلوماسية الوقائية والمياه العابرة للحدود. UN Web TV

خاتمة

أسهمت متغيرات النظام الدولي الجديد في تغذية ظواهر العنف والانتماءات الأولية والتفكك الداخلي إلى تزايد معدلات الهجرة من دول الجنوب إلى دول الشمال. كما وأدت كثافة التدفق الإعلامي والمعلوماتي الغربي العابر للحدود على تغذية التيارات المحلية التي تحاول حفظ هويتها وتتشبث بالانتماءات الأولية، بعدما فشلت سياسات الدول النامية في حل معضلة الاندماج السياسي والاجتماعي وتدعيم شرعية مؤسسات الدولة وربط هذه الولاءات في إطار ولاء أسمى لدولة وطنية تعبر عن مصالح مختلف القوى وطموحاتها في المجتمع.

وبانتهاء الصراع الإيديولوجي بسقوط حائط برلين في ٩ تشرين الثاني ١٩٨٩، وتفكك الاتحاد السوفياتي، ظهر نوع جديد من الهيمنة تحت مسمى النظام العالمي الجديد الذي تبنى عدد من المبادئ أدت لإشعال النزاعات القومية بكافة أشكالها العرقية والدينية وبروز دور اللاعبين من غير الدول كأطراف فاعلة في النزاعات المسلحة غير الدولية، عادت الشعوب إلى تنظم نفسها على أساس العودة للأصول فهددت الجهد الكبير الذي بذلته ما بعد الاستعمار خلال عقود طويلة لبناء الدولة القومية أو الدولة الحديثة. وقد نتج عن ذلك حالة من عدم التعايش بين الأقليات والأغلبية بعد الاستقلال، وتطور الأمر لتعزيز النزاعات بصورة عرقية أو دينية ونجد من أمثلته النزاع بين الهوتو والتوتسي في رواندا سنة ١٩٩٤.

وقد أنطلق تقرير الأمين العام الأسبق للأمم المتحدة بطرس غالي من مفهوم شامل لقضية السلم والأمن الدوليين بوصفه مفهوماً متعدد الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، وليس مقصوراً فقط على الجوانب العسكرية والسياسية، وقد تم تحديد دور الأمم المتحدة من خلال أربع مراحل لحفظ السلام الدولي، فالدبلوماسية الوقائية تعمل على منع نشوء نزاعات بين الأطراف، أو منع تصاعد حدتها، وتحولها إلى صراعات، أو وقف انتشارها عند وقوعها من خلال استخدام الأدوات الدبلوماسية وبناء الثقة.

وبالرغم من أن ميثاق الأمم المتحدة وإعلان عام ١٩٨٨ حول الوقاية من النزاعات وإزالة أسبابها يحثان الأمم المتحدة على الانخراط المبكر في الأوضاع المضطربة قبل أن يندلع العنف المسلح. إلا أن حقيقة الأمر تشير إلى أن النزاع قد لا يصل إلى أجندة مجلس الأمن إلا عندما يتطور إلى مذابح وإبادة جماعية وحركة لجوء مكثفة الأمر الذي أدى إلى أن يسود انطباع بأن دبلوماسية الفصل السادس من الميثاق لا تؤدي دورها، وهو ما كشف عنه فشل عمليات الأمم المتحدة للتدخل الإنساني في الصومال ورواندا ، بسبب ضعف الإرادة السياسية الداعمة لها، فضلاً عن الانطباع الذي خلفته الأزمات التي تعاني منها منطقة الشرق الأوسط في سوريا واليمن وليبيا عن عجز المنظمة الدولية عن فرض السلم وحماية حقوق الإنسان نتيجة لما تعانيه من ندرة في الموارد القادرة على تحمل تكاليف التدخل، ووجود المشكلة البيروقراطية ، ونقص الخبرات في إدارة النزاعات غير التقليدية.