مجلة العلوم السياسيّة

اسم المقال: دور وفاعلية مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في ظل تنافس القوى الدولية: دراسة تحليلية
اسم الكاتب: م.د. حيدر عبد كاظم
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/index.php/library/367
تاريخ الاسترداد: 2026/11/01 07:48 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم السياسيّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

دور وفاعلية مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في ظل تنافس القوى الدولية : دراسة تحليلية

م.د.حيدر عبد كاظم (*)

الملخص :

تسببت الازمات في ليبيا وسوريا واوكرانيا في تأزم مثير للقلق لعلاقات القوى العظمى التي ادت الى تعقيد عملية صنع القرار في مجلس الامن بشان عدد من الازمات الدولية. كذلك، فان عدم قدرة المجلس على ابتكار ردود جماعية على الحرب الاهلية المتصاعدة في سوريا، بات امراً مقلقاً الى حد كبير، مما ادى الى امتداد الازمات والتهديدات الى العراق، وظهور تنظيم داعش كتهديد جديد للسلام في المنطقة وخارجها. وفي الوقت نفسه، حاولت الامم المتحدة في كثير من الاحيان ، عبر خوذها الزرقاء، والمجهزة تجهيزاً قوياً، تنفيذ ولايات طموحة في ارجاء العالم المختلفة ، لاسيما القضايا التي تتعلق بمصالح القوى الكبرى في مجلس الامن، في الوقت الذي تواجه فيه جمهورية افريقيا الوسطى ومالي وجنوب السودان واماكن اخرى في العالم تحديات خطيرة.

الكلمات المفتاحية: المجلس، القوى، الاعضاء الدائمين 5، التحديات.

المقدمة

في الوقت الذي تقترب فيه الأمم المتحدة من الذكرى السنوية الرابعة والسبعين لتأسيسها ، يمر العالم بأقسى حالات العجز في تحقيق الأمن الدولي، مما يضع ويشكك في قدرة مجلس الأمن التابع لها على معالجة تلك المشكلات ، والتصدي لها بشكل فعال. إذ ومنذ عام 2011، تسببت الأزمات في ليبيا ، وسوريا ، وأوكرانيا ، في إثارة القلق والمخاوف بين علاقات القوى الكبرى، التي أدت إلى تعقيد عملية صنع القرار في مجلس الأمن بشأن عدد من القضايا الأمنية ، وبالتالي انعكس هذا الأمر على عدم قدرة تلك القوى في تبني

(*)فرع الدراسات الدولية / كلية العلوم السياسية / جامعة بغداد.

تاريخ استلام البحث : 2019/11/16 تاريخ قبول النشر : 2019/11/28

ردود فعل تترجم إلى قرارات ذات صبغة جماعية توافقية، تجاه الحرب الأهلية في سوريا، مما أدى إلى امتداد تداعيات تلك الأزمة إلى مختلف دول المنطقة، لا سيما العراق، من خلال ظهور تنظيم (داعش) كتهديد جديد للسلام في المنطقة وخارجها. وفي الوقت نفسه، واستطاعت الأمم المتحدة في كثير من الأحيان عبر قواتها لحفظ السلام ، في تنفيذ عمليات نوعية في حفظ السلم والأمن في أفريقيا الوسطى ، ومالي ، وجنوب السودان ، وأماكن أخرى. فضلا عن ذلك، هناك العديد من تحديات الأمن الدولي الأخرى مثل نمو الاتجار الدولي بالمخدرات، والعنف المستخدم في الحروب والصراعات، والحكم الديمقراطي، وسيادة القانون ، والتي تحتاج في مجملها إلى دور فاعل لمجلس الأمن. فعلى سبيل المثال لا الحصر، هدد تفشي فيروس (إيبولا) في عام **2014** ، بتوقف بل وتراجع التقدم الذي أحرزته الأمم المتحدة لبناء السلام في غرب أفريقيا. علاوة على ذلك، وفي جميع أنحاء العالم، يتزايد عدد الحروب الأهلية، والتنظيمات الإرهابية، والهجمات الالكترونية، ويذهب بعض المراقبين إلى أبعد من ذلك، ليخلصوا إلى أن "انهيار النظام العالمي بات وشيكاً" الأمر الذي يستدعي دور مؤثر وفعال لمجلس الأمن في معالجة هذه القضايا.

ولا يمكن إنكار أن مجلس الأمن يواجه صعوبات حقيقية في مواجهة جميع هذه التحديات، وما حدث في عام **2003** خير دليل على ذلك . إذ أدت الحرب على العراق بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية – بدون موافقة مجلس الأمن – إلى إثارة مخاوف واسعة النطاق، حول ما إذا كانت الولايات المتحدة الأمريكية تسير نحو الأحادية، وبالتالي توجب عليها أن تدير ظهرها للأمم المتحدة. إذ في ذلك الوقت، بدا أن القضية الرئيسية للمجلس هي "ما إذا كان بإمكانه إشراك الولايات المتحدة الأمريكية في هذه الحرب، وضبط ممارساتها للسلطة، وكبح دوافعها ..."، أما بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية ، فقد كانت تنظر إلى المجلس، نظرة مفادها: "إلى أي مدى يمكن لمجلس الأمن أن يعمل كأداة لتعزيز مصالح الولايات المتحدة الأمريكية في العالم".

ومنذ ذلك الحين، أدى التحول في سياسات الأعضاء الخمسة الدائمين (P5) في مجلس الأمن، وكذلك العلاقات المعقدة فيما بينهم، إلى تغيير كبير في ديناميات التفاعل، مما أثار مجموعة جديدة من المخاوف. واليوم، فإن أكبر تهديد لمهام مجلس الأمن هو احتمال المواجهة بين روسيا والصين والولايات المتحدة الأمريكية (P3)، ناهيك عن تراجع الولايات المتحدة الأمريكية في تحمل أعباء دولية أكبر، لا سيما بعد حروبها في العراق وأفغانستان. ومما يضاعف الشعور بالقلق هو أن الأنشطة التنفيذية للأمم المتحدة في صنع السلام وحفظ السلام، تقتصر في الوقت الحاضر على منطقة الشرق الأوسط، وهذا الأمر بات يغذي الاعتقاد السائد بأن مجلس الأمن أصبح مهتماً بشكل خاص في المناطق الغنية بالثروات، دون غيرها، والتي تسعى جميع القوى الكبرى للسيطرة عليها. أخيراً، تواجه الأمم المتحدة شكوكاً متزايدة بشأن قدرتها على تطوير استجابات عملياتية للتحديات الأمنية الجديدة التي تنشأ عن تمكين الجهات الفاعلة غير الحكومية، سواء في صورة الجريمة المنظمة أو الجماعات الإرهابية أو شبكات الانتشار النووي. ومع ذلك، فإن الصورة العامة قد لاتكون قاتمة. إذ أن هناك العديد من النجاحات التي حققتها الأمم المتحدة في وقف الحرب، وبناء السلام، وتطوير المعايير العالمية في مختلف القضايا.

وفي الواقع، تهدف هذه الدراسة البحثية إلى تقديم تقييم دقيق لعمل مجلس الأمن على مدار العقدين الماضيين، مع إبراز قدرة المجلس على التكيف والابتكار في مواجهة التحديات الجديدة، فضلا عن بيان الأسباب التي تجعل القوى الكبرى تعتقد بأهمية العمل ضمن المجلس لمواجهة التحديات الأمنية على المستوى الدولي، مع طرح رؤية مستقبلية حول استمرار عمل المجلس من عدمه، في ظل وجود توتر بين علاقات القوى الكبرى داخل وخارج المجلس.

المبحث الأول: المصالح والقوى الكبرى .

كانت وما زالت بوصلة المصالح هي السائدة في سياسات الدول الدائمة العضوية (P5) في مجلس الأمن ، بغض النظر عما تسوقه من مسوغات لحفظ السلم والأمن الدوليين ، فمقاربة السلم والأمن الدوليين والمصلحة هي التي تتحكم في مناقشات قضايا العالم ،

ومن أجل فهم هذه المقاربة لا بد من بحثها من خلال ثلاثة مطالب ، الأول يتعلق بتغَير قوة وسياسات الأعضاء الدائمين (P5) في مجلس الأمن ، والثاني له علاقة بديناميات إجراءات مجلس الأمن بأعضائه الدائمين (P5) وغير الدائمين (E10) ، والثالث يتعلق بأساليب عمل مجلس الأمن .

المطلب الأول :تغير قوة وسياسات وتصورات الأعضاء الدائمين الـ(P5) في مجلس الأمن .

مع عدم وصول الأعضاء الدائمين (P5)، إلى تفاهم موحد ومنسق فيما يخص سوريا وأوكرانيا، كان هناك خوف متزايد في عام 2014، من أن مجلس الأمن قد يجد نفسه محشوراً في أُطر الحرب الباردة الناشئة حديثاً. وقد كان هذاالأمر مثيراً إلى حد ما، بالنظر إلى أن الرئيس الأسبق للولايات المتحدة الأمريكية (باراكأوباما)، وبعد انتخابه في عام 2008، قد وعد باستعادة الدور المركزي لمجلس الأمن في الدبلوماسية العالمية. وكان أوباما يميل أيديولوجياً نحو التعددية، وعقد العزم على تحسين مكانة الولايات المتحدة الأمريكية في العالم. كما شجع على "إعادة ضبط" العلاقات المشحونة مع روسيا، والتقرب من الصين، من أجل دعم جهود البلدين– ضمن مجلس الأمن – في اتخاذ إجراءات حازمة وشديدة تجاهإيران. من جانب آخر، قدم تنازلات مهمة لموسكو بشأن الدفاع الصاروخي في أوروبا، وخفف من حدة الحديث عن قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان في الصين . وقد انطلقت إدارة أوباما في هذا النهج بناءاً على إدراكها لضرورة وقف استنفاذ القدرات الأمريكية في الحربين المكلفتين اللتين خاضتهما في أفغانستان والعراق، وكان أوباما أكثر انشغالاً بسحب الولايات المتحدة الأمريكية من التزاماتها العسكرية بدلاً من البدء بالتزامات جديدة. في البداية، مهد نهج إدارة أوباما الطريق لاتخاذ إجراءات بارزة من قبل مجلس الأمن تجاه عدد من القضايا. إذ تم تعزيز العقوبات المفروضة على إيران، وكوريا الشمالية بشأن برامجهما النووية، وأذن باستخدام القوة لحماية المدنيين في كوتديفوار، وليبيا(1).

إلا أن الحراك العربي في نهاية عام 2010 ، أثار قلق وخلاف أعضاء مجلس الأمن، لاسيما بعد الانتهاك المزعوم لحلف الناتو في تنفيذ ولاية مجلس الأمن للتدخل في ليبيا في عام 2011 (القرار 1973). وقد كان الخلاف بالتحديد بين الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا والمملكة المتحدة من ناحية، وروسيا والصين من ناحية أخرى. وقد تدهورت العلاقات بين المعسكرين أكثر، حول كيفية الاستجابة والرد على الحرب الأهلية المتصاعدة في سوريا، والتي نظر إليها كل من المعسكرين، من خلال عدسة مصالحهم الخاصة هناك، وتنافسهم في المنطقة. وفي الوقت نفسه، بدت الصين متمسكة بروسيا وفقا لاعتبارات تكتيكية. في وقت لاحق، أدى غزو روسيا لشبه جزيرة القرم في ربيع عام 2014، وما ترتب عليه من تداعيات، إلى انهيار خطير للعلاقات بين الشرق والغرب داخل وخارج المجلس، فعلى سبيل المثال لا الحصر، تم طرد موسكو من دوائر قمة مجموعة الثمانية(2).

وبذلك، فقد كانت الأزمات الليبية، والسورية، والاوكرانية، هي من أكثر الأسباب الرئيسية للانقسام والخلاف بين أعضاء مجلس الأمن ، والذي لم يحدث أمر مشابه له منذ مدة طويلة. إذ كانت التوترات المتزايدة في مجلس الأمن، انعكاساً للقوة المتنامية للصين وروسيا. إذ أضحى نهوض الصين الاقتصادي الهائل بحلول عام 2011، الذي جعل منها ثاني أكبر اقتصاد في العالم، وباتت بحل ولعام 2013، أكبر مستورد للنفط، أثر على مواقفها تجاه عدد من الحالات المدرجة على جدول أعمال المجلس. ويعد هذا الأمر تغيير مهم في الألفية الجديدة، لا سيما أن الصين قبل هذه المدة، كانت منشغلة أساساً باستخدام المجلس لمنع الاعتراف بتايوان. أما روسيا، فمنذ عودته إلى الرئاسة في عام 2012، كان (فلاديمير بوتين) ينظر بشكل متزايد إلى مصالح روسيا على أنها متباعدة عن مصالح الغرب، التي تسعى عمداً إلى عرقلة عودة روسيا كقوة عظمى على الساحة الدولية. فضلا عن ذلك، فإن التدهور الاقتصادي النسبي لروسيا، وعلاقاتها العدائية مع الغرب منذ عام 2014، جعلها تعتمد بشكل متزايد على الصين في بيع مواردها الطبيعية، في وقت تفوق فيه إمكانات الصين الاقتصادية وقدرتها على الاستثمار قدرة

روسيا على الاستثمار في الجمهوريات السوفيتية السابقة في آسيا الوسطى. وبالتالي، وعلى الرغم من كلما تحدثه روسيا من تشدد في المواقف التي يطرحها الغرب مقارنةً بتفضيل الصين على مستوى منخفض نسبياً داخل المجلس، فإن العلاقة بينهما غير متكافئة بشكل ملحوظ، إلا أن روسيا ما تزال تفضل الصين على دول الغرب في علاقاتها السياسية والاقتصادية(3).

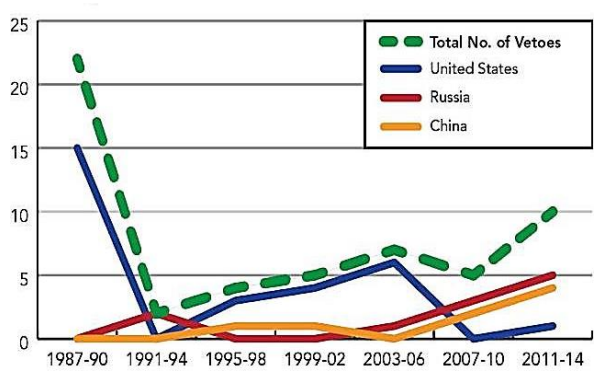
وبالتالي، فإن تعزيز الفجوة بين الدول الدائمة العضوية (P5) في مجلس الأمن، يمكن أن يعزى إلى حقيقة أن الصين وروسيا يعملان بشكل متناغم جنباً إلى جنب في المجلس. إذ بعد أن تحسنت علاقاتهم منذ حل نزاعاتهم الإقليمية المتبقية في أوائل العقد الأخير من القرن العشرين، بات الطرف ان يتشاركان في نهج موحد ومتكافئ داخل المجلس، يسترشد بالتعلق القوي من كلا البلدين بمبادئ سيادة الدولة، ومفاهيم عدم التدخل، والتي يبدو أنها تُطبق بشكل أقل، عندما يتعلق الأمر بعلاقات روسيا مع جمهوريات الاتحاد السوفيتي السابقة، كما هو الحال في حالتي جورجيا وأوكرانيا. إذ إن هدفهم المشترك والمحتج به إلى حد بعيد هو "تعدد الأقطاب"، وهذا الأمر يوحي إلى أنهم ينظرون لمجلس الأمن، كمنتدى مناسب لتقييد وضبط للقوة الأمريكية(4).

ويتجلى عمق التعاون الروسي– الصيني في مجلس الأمن بشكلٍ جلي، في حقيقة أنهما تبنيا النقض المشترك ستة مرات، بين عامي 2007 و 2014، منها واحد جاء على قضية ماينمار في عام 2007، وواحد على زيمبابوي في عام 2008، وأربعة على سوريا في عام 2011، مقارنةً بنقض واحد مشترك في الأعوام الستة والثلاثين السابقة، منذ أن أُستبدلت جمهورية الصين الشعبية بجمهورية الصين في الأمم المتحدة عام 1971. ومن الصعب جداً اختصار تحليل هذه العلاقة بين بكين وموسكو، حول ما إذا كانت تمثل تحالفاً جديداً مهماً يتجاوز الأمم المتحدة – مكمّلةً أيضًا في شراكة (البريكس)، غير المتجانسة مع البرازيل والهند وجنوب إفريقيا – أو ببساطة علاقة لتحقيق أغراض معينة داخل مجلس الأمن وعن طريقه. فعلى عكس الولايات المتحدة الأمريكية، التي استخدمت حق النقض ستة عشر مرة في المجلس منذ عام1990 إلى

2014، بمفردها، والتي كان أربعة عشر منها يتعلق بالصراع الفلسطيني– الإسرائيلي، ما تزال الصين مترددة في استخدام حق النقض بمفردها تجاه القضايا الدولية. وبالتالي فان توحيد الجهود في المجلس مع روسيا يمكن أن يكون مناسباً لبكين. ومع ذلك، لم تنضم الصين إلى حق النقض الروسي في مشاريع القرارات التي تناولت الأزمة الجورجية في عام 2008 ، وأزمةاوكرانيافيعام 2014،لاعتبارات أخرى لها علاقة بمواجهة النزاعات الانفصالية في الداخل (5). ويبين الشكل رقم (1) استخدام حق النقض من قبل الأعضاء الدائمين (P3)في مجلس الأمن ، للمدة (1987 – 2014).

شكل رقم (1)

استخدام حق النقض (الفيتو) من قبل اعضاء مجلس الامن للفترة من 1987 الى 2014



Source:*Security Council Report, "Non-Consensus Decision-Making in the Security Council: An Abridged History", SCR Report, (New York, January 2014). P.29.*

مع ذلك، فأن مجلس الأمن أكثر فاعلية مقارنةً بنشاطه خلال مدةالحربالباردة. ففي حين وصلت علاقات الـ(P5)، إلى نقطة منخفضة في عام 2014، استمر المجلس في إظهار علامات أداء مشجعة. فعلى الرغم من استخدام بعض الأعضاء لحق النقض (الفيتو) في عام 2014، اتخذ المجلس 63 قرار مهم،كان 60 منها بالإجماع، بما في ذلك 32 قرار بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة (الذي يسمح باتخاذ إجراءات إنفاذ للقرارات المتخذة). وهذا يؤكد اتجاهين بارزين داخل المجلس في حقبة ما بعد الحرب الباردة: الأول، أن يتم اتخاذ القرارات بتوافق الآراء في المجلس، إذ تم اعتماد ما لايقل عن

90٪ من القرارات منذ عام 2001 بتوافق الآراء؛ والثاني، الاتجاه نحو اللجوء إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة بدرجة أكبر، مع ارتفاع معدل هذه القرارات من 25 ٪ في عام 2000 إلى أكثر من 60٪ في عام 2010(6).

وهذا يعكس اعتراف الـ(P5)، المستمر بأن مجلس الأمن يمكن أن يخدم مصالحهم. إذ يتقارب هؤلاء الأعضاء، ومازالوا يتقاربون في عدد من الحالات والقضايا. وأهمها مكافحة الإرهاب، والتي وحدت آراء أعضاء المجلس، حول بعض القرارات ذات الأهمية البالغة، وآخرها في أيلول/2014، عندما اعتمد قراراً بعيد المدى بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، يهدف إلى منع تدفق "المقاتلين الأجانب" إلى الجماعات الإرهابية في سوريا وغيرها. وبشكل ملحوظ، كانت هناك احتجاجات فقط من جانب روسيا أو الصين عندما قامت الولايات المتحدة الأمريكية، دون طلب من الحكومة السورية، أو تفويض من مجلس الأمن، بشن غارات جوية على تنظيم داعش الإرهابي في سوريا. كذلك، هناك تقارب عام بين الـ(P5)، بشأن حفظ السلام، وهو النشاط الرئيسي للأمم المتحدة. إذ أن الصين، التي زادت بشكل كبير من حجم مساهمتها في حفظ السلام التابع للأمم المتحدة منذ أوائل العقد الأول من القرن العشرين، كجزء من جهد أوسع للاعتراف بها كصاحبة مصلحة مسؤولة في النظام المتعدد الأطراف، تواصل دعمها بنشاط لهذا المسعى(7).

علاوة على ذلك، وحتى عندما تُظهر الولايات المتحدة الأمريكية عزمها على القيادة، كما فعلت في قيادة قرار الفصل السابع حول فيروس (إيبولا) في خريف عام 2014، مايزال هناك استعداد عام في المجلس للتجمع خلف الولايات المتحدة الأمريكية. ففي الواقع، وحتى اليوم، ومع تزايد التحديات التي تواجهها الولايات المتحدة الأمريكية من قبل الآخرين، فإن مصالح واشنطن ودوافعها ما تزال تدفع بعمل المجلس أكثر من غيرها من العوامل الأخرى(8).

مع ذلك، فإن من أهم علامات فاعلية مجلس الأمن وديمومته في السنوات الأخيرة، جاءت من العضوين الدائمين اللذين كثيراً ما كان يتم التشكيك في شرعيتهما بالتواجد

ضمن نادي أصحاب حق النقض: فرنسا، وبدرجة أقل المملكة المتحدة. إذ كلاهما يُدركان تمام الإدراك الوضع المتأزم للمجلس وعلاقات القوى الكبرى غير المستقرة داخله، وغالباً ما يتصرفان بتنسيق جماعي مُنتظم، وهم يميلون إلى العمل بجد لتبرير وجودهم في المجلس، الذي يُنظر إليه – وجودهم في المجلس – بشكل واسع، على إنه يفوق ثقلهم بكثير. فقد لعبت المملكة المتحدة، على سبيل المثال، دوراً رئيسياً في ليبيا، وتواصل إدارة أعمالها في المجلس بسلطة محدودة، ونادراً ما تتحدى الأعضاء الآخرين(9).

أما صورة فرنسا، في مجلس الأمن ملفتة للنظر بشكل خاص، لا سيما فيما يتعلق بأفريقيا. إذ قادت فرنسا هناك، عدداً من التدخلات العسكرية في مناطق الاضطرابات، مما مهد الطريق لوصول أو تعزيز قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة، كما هو الحال في كوتديفوار، وجمهورية إفريقيا الوسطى، ومالي. في حين تميل أفعال فرنسا، مثلها في ذلك مثل أي بلد آخر، إلى أن تكون مدفوعة إلى حد كبير بمصالحها الخاصة (في هذه الحالة الاستقرار في مناطقها الاستعمارية السابقة)، وبالتالي فإن التدخلات المدعومة من جانب متعدد الأطراف، تختلف اختلافاً كبيراً عن الإجراءات الأحادية الجانب، التي قامت بها في التسعينيات وما قبلها. وفي الوقت نفسه، لم يشارك أي من أعضاء المجلس الآخرين بما يكفي لإثارة معارضة لمبادرات فرنسا في أفريقيا، والتي حظيت في الغالب بدعم الاتحاد الأفريقي(10).

بشكل عام، فإن مجلس الأمن، ومن خلال توفيره لعقود من الزمن إطاراً للتشاور المستمر، قد عزز من مناقشة المشاكل الدولية والسعي للحصول على حلول بناءة، من خلال توافق آراء القوى الكبرى الموجودة في داخله. ومن خلال المجلس، فإن القوى العسكرية الرئيسة الثلاث (الولايات المتحدة الأمريكية، والصين وروسيا)، على اتصال مستمر مع بعضها البعض، إذ تتبادل الآراء والحلول حول القضايا الدولية المختلفة التي تمس السلم والأمن الدوليين. علاوةً على ذلك، أثبت المجلس مراراً وتكراراً، قيمته من خلال توفير مكان يمكن فيه للقوى العظمى إيجاد أرضية مشتركة حتى بعد الأحداث

المثيرة للخلاف الشديد، مثلت لك التي وقعت في كوسوفو (1999)، والعراق (2003)، وليبيا (2011)(11).

المطلب الثاني: الأعضاء الدائمين الـ P5 والأعضاء الغير دائمين الـE10 والديناميات الأوسع للمجلس .

على مر السنين، أثبتت الأحداث المتعاقبة لأعضاء مجلس الأمن الغير دائمين (المُنتخبين) الـ(E10) أنهم يشعرون بالإحباط منقلة تأثيرهم في المجلس في مواجهة الهيمنة الطاغية للأعضاء الدائمين الـ(P5). في الواقع، لا يستفيد الـ (P5)، من سلطة حق النقض (مع التهديد باستخدام حق النقض في كثير من الأحيان لو أدأيم بادرات غير مرحب بها من قبل الأعضاء المُنتخبين)، بل وأيضاً ميزة الاستخفاف بالذاكرة المؤسسية، وإتقان إجراءات المجلس. إذ أن مندوبي الأعضاء المنتخبين الأقوياء، مثل ألمانيا أو الهند، يشعرون بالدهشة بشكل خاص من تواطؤ الـ(P5) حول بعض القضايا. مع ذلك، فقد ساعدت علاقات ألمانيا الوثيقة مع فرنسا، وبدرجة أقل، مع المملكة المتحدة خلال عضويتها في المجلس في عام 2011، على أن تكون برلين ذات دور فعال أكثر من غيرها من أعضاء مجموعة الـ(E10)(12).

ويحدد تباين القوة بين الـ(P5) والـ(E10)، ديناميات مجلس الأمن بدرجة كبيرة. إذ نظراً للحاجة في التوصل إلى توافق في الآراء بين مجموعة الـ(P5)، بشأن أي قرار يتخذه المجلس، فإنهم يميلون إلى التفاوض على مشاريع القرارات أولاً فيما بينهم، قبل عرضها على المجلس بشكلها الكامل للمناقشة. وقبل التفاوض على مسودة مشروع القرار من قبل جميع الـ(P5)، تتم المناقشة بشكل خاص من قبل الـ(P3)، من ثم يأخذ واحداً منهم زمام المبادرة دائماً. وبعد أن تتوصل الـ(P3)، إلى اتفاق على الأقل فيما بينهم، تبدأ عملية أكثر صعوبة عموماً لتجنيد الدعم الروسي والصيني. وفي الواقع، فأنه ومن بين الجوانب الأكثر تسييراً لمصالح الأعضاء غير الدائمين، هو ميلهم إلى الغياب شبه التام، للحيلولة دون قيام روسيا والصين بتشكيل جدول أعمال المجلس بشكل استباقي. لذلك، فمن النادر أن تجابه مسودات قرارات الـ(P3) بمشاريع قرارات روسية مضادة . إلا أن

روسيا حاولت تلافي هذا الأمر فيما يخص الحالة السورية، ولذلك كانت روسيا نشطة بشكل غير عادي في وضع نصوصها الخاصة حول مشاريع القرارات. وبالتالي فإن روسيا والصين، اللتان صورتا أنفسهما كحماة لسيادة الدولة وعدم التدخل، تبنت ابدلاً منذ لكنه جال انتظار باعتباره الإستراتيجية الواعدة لضمان أن التدخل الغربي المدفوع لا ينتهك مصالحهما، مع العلم أنه في نهاية المطاف، يمكنهم دائماً منع القرار، إلا إنهم يرون أن الممانعة والمعارضة قد تتعارض مع مصالحه مع طريق استخدام حق النقض أو التلويح به. وبالتالي، لايمكن إجراء الصفقات خارج الـ (P3)، إلا في حالات نادرة. ومن الأمثلة البارزة على هذا الأمر، قرار الأسلحة الكيميائية لعام 2013، بشأن سوريا، والذي جاء نتيجة لاتفاق ثنائي، تم التوصل إليه بين وزيري خارجية روسيا والولايات المتحدة الأمريكية؛ أو القرارات المتعلقة بكوريا الشمالية، والتي عادةً ما يتم التفاوض بشأنها مباشرة بين الولايات المتحدة الأمريكية والصين(13).

إذ بمجرد موافقة الـ(P5) على تقديم مشروع قرار للتشاور إلى مجلس الأمن الأوسع، فإنه يميل إلى تقديم حلول وسط، مع وجود مجال ضئيل لأ يتغييرات أخرى من قبل أي من أعضاء الـ(E10)، عندما يتم تعميم النص عليها. إلا إنه في الواقع، لم يُسمع بمشاركة مشاريع القرارات مع الـ(E10)، إلا قبل ساعات قليلة فقط من طرحها للتصويت، وبالتالي يبدو الأمر على أن مشاريع القرارات قد "تسربت" ولم تُناقش معهم بالمعنى الفعلي(14).

وهناك اتجاه جدير بالملاحظة عزز من قبضة الـ(P3)، على جدول أعمال مجلس الأمن في السنوات الأخيرة، وهو ما يسمى بـ"نظام حامل القلم" Penholder System، والذي ظهر في أواخر العقد الأول من القرن العشرين. في ذلك الوقت تقريباً، بدأ الـ(P5)، بالمطالبة في احتكار القلم عند صياغة قرارات المجلس التي تفصل ولايات حفظ السلام، أو أنظمة الجزاءات، أو إجراءات المجلس الأخرى، مع محاولات نادرة فقط لانتزاع هذه السلطة بعيداً عنهم. واعتباراً من عام 2014، عمل الـ(P5)، كحاملين للقلم لـ21 ملفاً من أصل 29 ملفاً خاصاً بكل دولة على جدول أعمال المجلس(15).

مع ذلك، يميل الرؤساء الخمسة إلى رفض الانتقادات التي يُسمع عنها كثيراً، من حيث أنهم يمنعون مشاركة الأعضاء المُنتخبين العشرة في المجلس، وينتقدون الأعضاء المُنتخبين بسبب افتقارهم إلى المبادرة. وفي بعض الأحيان، هناك ما يبرر هذا النقد لأن بعض الأعضاء غير الدائمين يرون أن انتخابهم في المجلس هو محور دبلوماسية الأمم المتحدة، وليس لديهم ما يقدموه إلا القليل ضمن عمل المجلس، لا سيما بعد وصولهم إلى هناك، مما يضاعف من حدة التنافر والتوتر بين أعضاء الـ(P5) وأعضاء الـ (E10) المؤقتين(16).

إذن ما هو الدور الذي يقوم به أعضاء الـE10 ضمن مجلس الأمن؟. أن أي مجموعة مكونة من سبعة أعضاء غير دائمين ستشكل أقلية مانعة في المجلس، إلا أنهم نادراً ما تمكنوا من تحويل هذا الافتراض إلى قيد حقيقي على قرارات الـP5. قد تحدث تدخلات محتملة لـE10، لاتخاذ مبادرات معينة، لا سيما عندما يجد الـP5، نفسه منقسماً حول قضية ما. ومع ذلك، وفي هذه الحالات، يميل الـE10، إما إلى التحيز لدعم أحد الأطراف ضمن الـP5، كما كان الحال فيما يتعلق بالموقف من سوريا في عام 2011، أو البقاء حيادياً، كما كان الحال في النقاش حول العراق في عام 2002، عندما خشيا لأعضاء غير الدائمين من تورطهم في الخلاف بين القوى الكبرى.

مع ذلك، وعلى مر السنين، لعب عدد كبير من الأعضاء المُنتخبين أدواراً كبيرةً ومؤثرةً في مجلس الأمن، وتركوا بصمات دائمة على جدول أعماله. إذ كانوا في بعض الأحيان، يتمكنون من القيام بتلك الأدوار في ملفات خاصة بكل بلد، كما هو الحال مع أستراليا، ولوكسمبورغ، والأردن في عام 2014، عندما أدخلوا زخماً جديداً في مناقشات المجلس المتوقفة حول سوريا بمبادرة منسقة عن كثب مع الـP3، حول وصول المساعدات الإنسانية إلى مناطق النزاع. بيد أن أهم تغيير تم إجراءه من قبل الأعضاء المُنتخبين النشطين داخل المجلس، هو دفع القضايا الموضوعية التي أصبحت تحتل أجزاءً كبيرةً من عمل المجلس إلى الأمام. إذ أن أعضاء المجلس غير الدائمين هم الذين قدموا قضايا

الأطفال والنزاع المسلح؛ وتمكين النساء، والسلام والأمن؛ والعنف الجنسي، والحماية المدنية، وتغير المناخ، ودور المنظمات الإقليمية في جدول أعمال المجلس(17).

المجال الآخر الذي يمكن فيه للأعضاء غير الدائمين من تقديم مساهمات كبيرة في أعمال مجلس الأمن، هو دورهم كرؤساء لجان المجلس، والتي تشرف على أنظمة الجزاءات الفردية. ففي الواقع، يتم اختيار جميع رؤساء هذه اللجان في الوقت الحاضر من ضمن أعضاء الـ E10، على الرغم من أن الـP5، هو الذي يقرر– إلى حد كبير– أي عضو مُنتخب جديد يجب أن يرأس لجنة الجزاءات. وهناك بعض التذمر بين سفراء مجموعة الـ E10، حول أن العبء الشاق المُتمثل في إدارة العمل اليومي لهذه اللجان يلفت انتباههم بعيداً عن الأزمات الرئيسية في الوقت الحاضر، مما يعزز هيمنة الـP5، على القضايا الأساسية داخل المجلس. ومع ذلك، يمكن لجودة رئاسة اللجنة أن تحدث فرقاً كبيراً في حيوية وفاعلية العقوبات. إذ يمكن للأعضاء المنتخبين أيضاً تحقيق النفوذ عن طريق اتفاقهم بالموافقة الكلية على موضوع ما، كما فعلوا في 30 كانون الأول 2014، بالامتناع عن التصويت على قرار ينص على احتمال قيام دولة فلسطينية ضمن إطار زمني محدد(18).

وفي حين أن الدول ذات العضوية الدائمة في مجلس الأمن، هي التي تتخذ القرارات في نهاية المطاف، فإن للمجلس عضواً دائماً إضافياً بحكم الواقع يلعب دوراً مهماً في تشكيل ديناميات الهيئة: أمانة الأمم المتحدة. ففي الواقع، فإن جميع اجتماعات المجلس يحضرها ويخدمها موظف وشعبة شؤون مجلس الأمن التابعة لإدارة الشؤون السياسية. وتتميز العديد من اجتماعات المجلس بتغطية إعلامية تُقدم للأمين العام أو ممثلوه الخاصون، وكبار موظفي الأمانة العامة، وغالباً ما يكون رؤساء إدارات الشؤون السياسية أو حفظ السلام. وغالباً ما تلعب المعلومات أو التوصيات الواردة في هذه التغطية، وكذلك التقارير المكتوبة التي تعدها الأمانة العامة باسم الأمين العام، دوراً هاماً في تشكيل قرارات المجلس. ويرجع هذا إلى الدور المركزي للأمانة العامة، إذ تضع الـP3 ضغطاً كبيراً على الأمين العام لضمان أن "إدارات السلام والأمن" الرئيسية الثلاث يرأسها مواطن وبلدانهم. ومع ذلك

كانت الأمانة العامة مترددة في كثير من الأحيان في انتداب أو تولي الإدارات من قبل دول تفتقر إلى الموارد بشكل كبير، إذ سيكون من المستحيل تنفيذ مهماها بالكامل. وقد كان هذا هو الحال مع التفاؤل المفرط في المناطق الآمنة في البوسنة والهرسك في عامي 1993 و1995، أو مع بعثة الأمم المتحدة للإشراف في سوريا (UNSMIS) عام 2012، التي كان من المفترض أن تشرف على وقف إطلاق النار في سوريا(19).

إن التقرير الشهير للأخضر الإبراهيمي في عام 2000، حول إصلاح عمليات الأمم المتحدة لحفظ السلام، يتطلب التعبير بشكل أوضح عن مقاومة الأمانة العامة، للأفكار والممارسات الخطرة التي فرضها عليها أعضاء مجلس الأمن. إذ من السهل أن نرى السبب وراء تباطؤ عمل الأمانة العامة في الغالب. من حيث أن مركزية الأمين العام وأهميته للدبلوماسية العالمية تتوقف إلى حد كبير على قدرة وصوله إلى توافقات مع الP5. وقد كان الأمناء العامون المتعاقبون (كونهم يعتمدون على الP5، لإعادة الانتخاب وإنجاز الأمور) يائسين إلى درجة كبيرة، بسبب عدم القدرة على احتفاظهم بعلاقات جيدة مع جميع الP5(20).

المطلب الثالث: أساليب العمل في مجلس الأمن

منذ عقد التسعينيات من القرن الماضي، كانت هناك شكاوى مستمرة بشأن الإجراءات الاستبدادية والمعتمة للدول دائمة العضوية الـ(P5) في مجلس الأمن. ولم تكن هذه الشكاوى موجهة فقط حول مسالة التواطؤ بين الدول الخمس التي تحرص على الحفاظ على مركزها المتميز داخل المجلس، ومصالحها المختلفة، ولكن أيضاً من حقيقة، أن الكثير من أعمال المجلس ما تزال تجري في "مشاورات غير رسمية" خلف الكواليس"، وغير مُعلنة أمام الأعضاء غير الدائمين الـ(E10) في المجلس، ناهيك عن موظف والأمانة العامة، وعدم ترك أي سجل رسمي، للمداولات حول القضايا المختلفة، الأمر الذي أثار إزعاجاً شديداً لبعض الأعضاء غير الدائمين في المجلس.

لقد تم تقديم العديد من المقترحات على مر السنين، بهدف السماح بمشاركة فاعلين من غير مجلس الأمن في المشاورات مع الأعضاء الدائمين حول القضايا الأساسية التي يتم

طرحها في المجلس. ومن بين تلك المقترحات، هذه "إحاطات صيغة أريا" **Arria formula Briefings**، والتي بمقتضاها يقوم الأفراد ذو والمعلومات ذات الصلة بالقضية المطروحة، مثل ممثلي المنظمات غير الحكومية، بمشاركة أعضاء مجلس الأمن في المعلومات الفعلية المتحصل عليها من الميدان، كذلك بعثات مجلس الأمن الموفدة إلى بلدان الصراع، مما يسمح لأعضائها بالمشاركة في المناقشات مع أصحاب المصلحة على أرض الواقع. كذلك تم طرح فكرة "المناقشات الموضوعية المفتوحة" **Open Thematic Debates**، والتي تسمح لغير أعضاء المجلس بالإدلاء ببيانا تحول القضايا الشاملة. فضلا عن ذلك، تم طرح فكرة "اختتام الجلسات" **Wrap up Sessions**،التي تتيح الفرصة لغير أعضاء المجلس، في تقييم أداء عمل المجلس خلال الشهر السابق، مع السماح لبقية الأعضاء بمتابعة النقاش. كذلك، تم طرح مقترح "الحوارات التفاعلية غير الرسمية" **Informal Interactive Dialogues**، وهي عبارة عن نسق يسمح للدول غير الأعضاء في مجلس الأمن، بالتدخل في مشاورات القضايا والمواقف المثيرة للقلق، والتي تكون حساسة للغاية من الناحية السياسية للاجتماعات الرسمية(**21**).

وعلى الرغم من أن هذه المقترحات تتضمن حلول فعلية للعديد من المشاكل التي يعاني منها الأعضاء غير الدائمين الـ(**E10**) في المجلس، إلا إنها بقيت غير مستغلة بالكامل، وطبقت بشكل غير متسق للغاية. إذ في كثير من الأحيان، كان استخدام أحد تلك المقترحات يعتمد على استعداد رئاسة المجلس الشهرية، ورؤيتها حول ما إذا كانت هذه التنسيقات تتسق مع برنامج العمل الشهري للمجلس، وعلى وجه التحديد في حالة اختتام الجلسات. وفي الواقع، فإن أبرز مساهمة تم تقديمها إلى المجلس – من خارج المجلس –في مجال تعزيز شفافيته، كانت إنشاء تقرير مجلس الأمن للمنظمات غير الحكومية البحثية، والذي يوفر معلومات فورية وتعليقات سياقية لأعمال المجلس المستمرة. وفي كثير من الأحيان، يتم توفير معلومات مفيدة أيضاً من قِبل بعض الصحفيين والمدونين

المقيمين في نيويورك، والمتخصصين في شؤون المجلس، ويتم ترتيبها بواسطة الأمناء الصحفيين للوفود الأكبر للأمم المتحدة(22).

وهنا يطرح تساؤل مهم، هل أن هذا الافتقار إلى الشفافية هو أمر لا بد منه من أجل عمل مجلس الأمن بكفاءة؟. في الواقع، قيل في بعض الأحيان أن دخول أعضاء المجلس الدائمين الـ(P5) في نقاشات سرية وغير رسمية، حول الكثير من القضايا الأساسية، سمح للمجلس بالانخراط في نوع من النقاشات الصريحة اللازمة للتوصل إلى حلول مشتركة للمشاكل الصعبة. لكن لسوء الحظ، يبدو أن هذا الأمر هو الاستثناء وليس القاعدة. إذ أن الواقع يشير إلى عكس ذلك، لا سيما عندما تتعلق القضية المراد مناقشتها بمصالح الأعضاء الدائمين الـ(P5) في مجلس الأمن. إذ تكون النقاشات سرية دائماً حول القضايا التي تمس نفوذ ومصالح الـ(P3) ، إذ يلجأ هؤلاء الأعضاء إلى النقاشات غير الرسمية، لمراعاة مصالحهم، والاتفاق على صيغ قرارات بعيدة عن المساس بنفوذهم، حتى وإن كانت تلك القرارات لا تشكل حلاً فعلياً للقضية المطروحة أو الأزمة المراد التعاطي معها(23).

المبحث الثاني: إدارة النزاعات والازمات .

على الرغم من أن مجلس الأمن تم إنشاؤه في المقام الأول للرد على النزاعات بين الدول بدلاً من الصراع داخل الدولة، إلا أنه أثبت قدرته في تكييف صلاحياته بموجب ميثاق الأمم المتحدة مع سياقات الحرب الأهلية، من خلال الانخراط في وضع المعايير، والوساطة، والتحقيق، وإنشاء المحاكم، وفرض العقوبات وعمليات السلام، والسماح باستخدام القوة. فضلاً عن ذلك، برز المجلس باعتباره الجهة الفاعلة الرئيسية في النظام الدولي لإدارة الأزمات فيما يخص معالجة الصراعات الحادة التي تحتل الآن الغالبية العظمى من جدول أعمال المجلس. ففي عام 2003، وصلت قرارته بهذا الصدد إلى ما يقرب من 79 ٪ من مجموع القرارات التي اتخذها بصورة عامة.

وعلى الرغم من أن مشاركة المجلس المستمرة في الحروب الأهلية كانت مدفوعة في المقام الأول من قبل الـ(P3)، فقد حظيت عموماً بدعم من روسيا والصين، وإن كانت

بصورة محدودة. فقد تختلف دوافع المجلس في فرض التدخلات في الحروب الأهلية من حالة إلى أخرى. لكن أحد الدوافع المستمرة للتدخل هو أن الحر وبالأهلية نادراً ما تظل داخلية لمدة طويلة، إذ يمكنها أن تمتد إلى البلدان المجاورة، كما في حالة جمهورية الكونغو الديمقراطية (1998–2003)، ويمكن لآثارها أيضاً الانتقال إلى المنطقة برمتها، لاسيما من خلال تدفقات اللاجئين. إذ لاحظ (توماس فايس) بشان هذه الحالات، أن "الدافع الإنساني" هو عامل محفز رئيسي لقيادة الـ(P3) في هذا المجال. ومع ذلك، فقد جادل (بروسجونز)، بأن ما يوحد الـ(P5) حول تدخل المجلس في الحروب الأهلية، هو التعلق المشترك بسلامة الدولة، والذي يتعرض في الغالب للتهديد في الحروب الأهلية، وظهور الإرهاب (واستراتيجيات مكافحة الإرهاب)، والذي بات دافع رئيسي لتدخل المجلس في أفغانستان، ولبنان، ومالي، والصومال(24).

وفي الوقت الذي انتشرت فيه تدخلات مجلس الأمن في مدة ما بعد الحرب الباردة، عبر قرارات متعددة، مع عمليات كبرى في أمريكا الوسطى، ومنطقة البلقان، وجنوب شرق آسيا، وأفريقيا، تركزت أنشطة المجلس منذ ذلك الحين في أفريقيا، وبدرجة أقل في الشرق الأوسط. ويعزى هذا الأمر جزئياً للضرورة العملية للتحرك هناك بسبب حجم الأزمات في تلك المناطق، والأهم منذ لك حقيقة أن معظم الحروب الأهلية اليوم تحدث في هاتين المنطقتين. كذلك، فإن معظم البلدان الأفريقية وبلدان منطقة الشرق الأوسط، في الوقت الحالي، أكثر استعداداً لقبول تدخلات الأمم المتحدة من تلك الموجودة في آسيا، وأمريكا اللاتينية، والتي تظهر ارتباطاً قوياً بمبدأ عدم التدخل. في الوقت نفسه، فإن التوزيع الجغرافي الجديد لتدخلات المجلس هو أحد عوامل فاعلية المجلس في تلك المناطق، بالنظر إلى أن الـ(P5)، يمكن أن يوافق بسهولة على العمل الجماعي في أفريقيا، والذي لايقع في منطقة التأثير الحصرية لأي عضو من أعضاء الـ(P5)، أو أي قوة كبرى(25).

وتجدر الإشارة هنا، إلى ما جاء في تقارير لجنة الأمن الإنساني المتتالية، وكذلك الفريق الرفيع المستوى للأمين العام في عام 2004، والمعني بالتهديدات والتحديات والتغيير، إذ تمت الإشارة إلى أن الأمم المتحدة، ولا سيما مجلس الأمن، زاد نشاطهما في إدارة

الصراعات بعد انتهاء مدة الحرب الباردة. وبالفعل فقد استطاع المجلس من الإسهام في خفض عدد النزاعات المسلحة بنسبة 40٪ في المدة من 1992 إلى 2002. ومن خلال الاستفادة من البيئة الدولية الأكثر تعاوناً التي نشأت مع نهاية الحرب الباردة، إذ وفَر المجلس مكاناً مفيداً للقوى الكبرى لتسهيل فكارتباطها بالنزاعات التي اندلعت بسبب الحرب الباردة، والتي غذت بالوكالة ما حدث في ناميبيا، والسلفادور، ونيكاراغوا، وغواتيمالا، وموزمبيق، وكمبوديا. ولكن بطريقة ما، كانت هذه الحالات سهلة، لأن هذه النزاعات وقعت في أقاليم صغيرة نسبياً، إذ يمكن لألاف من حفظة السلام توجيه بوصلة التوازن نحو الحل. وعندما كانت هذه العوامل موجودة في العمليات اللاحقة التي فوضها المجلس – كما هو الحال في سلافونيا الشرقية، أو تيمور الشرقية، أو سيراليون، أو ليبيريا – تمكنت الأمم المتحدة من تكرار نجاحاتها المبكرة بعد الحرب الباردة في التعامل مع مثل هذه الحالات(26).

وعلى عكس قصص النجاح هذه، وعلى الرغم من سعي مجلس الأمن لإحلال الاستقرار الدائم في عدد من حالات الصراع على جدول أعماله منذ مطلع الألفية الجديدة، إلا أن العديد من تلك الأزمات كانت تتكرر بشكل مستمر دون التوصل إلى حلول بصددها. وقد يكون السبب الأول في ذلك، هو تغير طبيعة الصراعات بطرقت جعلها أكثر تعقيداً وأقل ملاءمة للتسويات السياسية. كذلك، فقد سهلت العولمة لأطراف النزاع مهمة الوصول إلى الأسواق "غير المشروعة" الإقليمية والدولية، والحصول على مختلف السلع التي تسهم في ديمومة الصراع، مثل الأسلحة، والنفط، والمخدرات، والمعادن. الخ. والسبب الآخر، يتمثل بارتفاع معدل "الحروب الأهلية الدولية"، أي النزاعات الداخلية التي تتدخل فيها الدول الأخرى عسكرياً على أحد الجانبين أو كلاهما. فعندما لا تؤدي التدخلات الخارجية في النزاعات المحلية إلى نصر عسكري سريع، فمن المحتمل أن تصبح النزاعات الداخلية أكثر دموية وأطول. أما السبب الثالث، فيتجسد بالحضور المتزايد للجماعات الإرهابية المتطرفة العنيفة في أوضاع الصراع التي تعمل فيها الأمم المتحدة، الأمر الذي يحول دون تحقيق أهداف الأمم المتحدة عبر المفاوضات السياسية(27).

إلى جانب أسباب وعوامل أخرى، لاسيما عدم الاستقرار الناجم عن الربيع العربي، فإن هذه العوامل المذكورة اعلاه، تقطع شوطاً طويلاً في توضيح أسباب تضاعف عدد الحروب الأهلية الكبرى ثلاث مرات تقريباً في السنوات الأخيرة، من (4) في 2007 إلى (11) في 2014، (كما تم حسابها بواسطة برنامج بيانات النزاع بجامعة (أوبسالا)، وهي النقطة المرجعية الرئيسية للباحثين عن الصراع)(28).

لكن بطبيعة الحال، فإن زيادة الحروب الأهلية ليست بالضرورة مؤشراً على فشل مجلس الأمن، إذ يمكن للمرء أن يجادل بأنه في غياب أي إجراء من جانب المجلس سيكون عدد النزاعات العنيفة وعدد القتلى أعلى بكثير في أماكن مثل كوتديفوار، جمهورية الكونغو الديمقراطية، وجنوب السودان وأماكن أخرى(29).

ومع ذلك، فإن حقيقة أن (9) من أهم (11) حرباً أهلية في عام 2014، مدرجة في جدول أعمال مجلس الأمن (أفغانستان، جمهورية الكونغو الديمقراطية، جمهورية أفريقيا الوسطى، العراق، ليبيا، الصومال، جنوب السودان، سوريا، وأوكرانيا)، تحجب الملاحظة الهامة التي كتبها (آدمر وبرتس)، أننظام الأمن الجماعي المتمحور حول المجلس يوصف على نحو أكثر ملاءمة بأنه "أمن انتقائي"، وأن سبب انتقائية المجلس يعود إلى سياسات ومصالح الـ(P5)، أو حواجز السيادة، أو عزوف اللاعبين الرئيسيين عن توفير الموارد اللازمة لاتخاذ إجراءات مناسبة(30).

المطلب الأول: الدافع الإنساني والمسؤولية عن الحماية .

بالنظر إلى تأسيس مجلس الأمن كجهاز من شأنه أن يعالج الصراع الدولي في المقام الأول، إلا إنه ومن اللافت للنظر أن الرأي العام العالمي اليوم بات يحكم على فاعلية المجلس بناءاً على قدرته على منع الإبادة الجماعية وغيرها، من الفظائع الجماعية داخل حدود الدولة. إذ إن إخفاقات الأمم المتحدة في أوائل التسعينيات في تجنب أعمال القتل الجماعي في أنغولا، والبوسنة، ورواندا، على الرغم من وجود بعثات ميدانية، أدت إلى التأمل في منظومة عمل الأمم المتحدة، والكيفية التي يتم من خلالها تجنب مثل هذه الكوارث في المستقبل. وقد أثار عجز المجلس عن التصرف حيال التطهير العرقي في

كوسوفو في عام 1999، جدالاً متجدداً حول "الحق في التدخل"، مما أدى إلى إعادة صياغة المفهوم ليصبح "مسؤولية الحماية" (R2P). إذ وفي مؤتمر القمة العالمي لعام 2005، تبنت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة بالإجماع هذا المفهوم، في حين أضافت أن مجلس الأمن الذي يتصرف على أساس "كل حالة على حدة" هو وحده الذي يتمتع بسلطة الاحتجاج به في الواقع العملي(31).

لقد لاحظ (توماس فايس) أنه "فقط عندما تتطابق المصالح الإنسانية مع الاستراتيجية" تتاح نافذة من الفرص أمام الدافع الإنساني للحصول على إجراءات انفاذ في مجلس الأمن". ومما يؤكد هذا الأمر، هو تردد المجلس المؤلم في مواجهة أعمال القتل الجماعي التي تتكشف في دارفور، كما أن الجهود التي بذلتها الصين لحماية النظام في الخرطوم من التدابير القسرية المفرطة عززها عدم رغبة الـ(P3)، في استثمار الموارد اللازمة لتدخل فعال خارج إطار المجلس. وبعد بضع سنوات، عندما أسفرت الحملة العسكرية الأخيرة للحكومة السريلانكية ضد نمور تحرير تاميلإ يلام (LTTE)، عن مقتل ما يقرب من 40.000 مدني، فشل المجلس في عقد اجتماع رسمي واحد حول الوضع بسبب معارضة روسيا والصين والأعضاء غير الآسيويين في مجلس الأمن(32).

إلا أن ذلك الأمر، لا يعني أن مفهوم الـ(R2P) مجرد نمرورقي. ففي الواقع، ومنذ أوائل عام 2000، تم انفاذ العديد من عمليات حفظ السلام، وأظهر مجلس الأمن والأمانة العامة للأمم المتحدة، رغبة متزايدة في توفير إجراءات قوية وفعالة للأزمات في جمهورية الكونغو الديمقراطية في عام 2003 وعام 2012، وفي كوتديفوار في عام 2010، وفي مالي في عام 2013. وبعد اندلا ع الأزمة في جنوب السودان في أواخر عام 2013، أنقذت بعثة الأمم المتحدة هناك أعداداً لا تحصى من الأرواح، من خلال إيواء عشرات الآلاف من المدنيين المُعرَضين للخطر. وقد كانت الـ(R2P)، متأخرة إلى حد كبير في تكليف المجلس باستخدام القوة لإزالة نظام غباغبو في كوتديفوار، الذي رفض قبول هزيمته الانتخابية. وهذا الأمر يشير إلى حقيقة مفادها: هو عندما يكون الإجراء الوقائي للمجلس سريعاً وقوياً، يكون ذلك ناتجاً عادةً عن مجموعة من العوامل التي تدفع

باتجاه تفاقم أزمة حادة ممكن أن تكون فيها الخسائر كبيرة بين صفوف المدنيين، مع غياب أي قوة كبرى تعترض على عمل الأمم المتحدة، ورغبة قوة رئيسية واحدة على الأقل لأخذ زمام المبادرة في الاستجابة الدولية(33).

وفي حين أن القتل في دارفور، وفشل مجلس الأمن في التصرف كان اختباراً مبكراً لمفهوم الـR2P، وإن أكبر جدل وتحدي لمعيار الـR2P، كان بلا شك خلال حملة الناتو لعام 2011 فيليبيا. عندما أذن المجلس بالتدخل ضد نظام القذافي في ليبيا في أذار 2011 باسم الـR2P، كانت هذه هي المرة الأولى التي يفرض فيها مجلس الأمن على الإطلاق استخدام القوة ضد الحكومة الشرعية لدولة عضو في الأمم المتحدة لغرض الحماية. ومما لا شك فيه، فان التحولات الأوسع في رأي مجلس الأمن بشان الحماية المدنية قد سهّلت من مهمة التدخل في ليبيا(34).

ومع ذلك، فإن فهم الناتو لتفويض المجلس بشان استخدام القوة ضد ليبيا كان مُبهماً، إذ لم يشمل فقط فرض منطقة حظر الطيران، بل أيضاً قصف القوات الليبية المتراجعة، واستهداف منشآت النظام، واستمرار العمليات العسكرية بعد سقوط طرابلس، وتقديم المساعدة المادية إلى المتمردين، وقد أدى هذا الأمر إلى جدل خطير. وتفاقم هذا الوضع بسبب وفاة معمر القذافي، عندما تمت عقب قافلته وهاجمته طائرة تابعة لحلف شمال الأطلسي وأعدمته مجموعة من المتمردين الليبيين. وقد اتهمت روسيا والصين، وكذلك زملائهم أعضاء (البريكس) الذين صمدوا في المجلس في ذلك الوقت (البرازيل، والهند، وجنوب إفريقيا)، والعديد من الدول الأخرى، الناتو بتجاوز ولايتهمن تفويض مجلس الأمن وفقاً لمفهوم حماية المدنيين إلى تغييرالنظام تحت غطاء المفهوم نفسه(35).

وقد جادل العديد من المُختصين، وعلى نطاق واسع، بان تنفيذ الناتو لولاية مجلس الأمن في ليبيا، يفسر بدرجة كبيرة الشلل المستمر للمجلس حول ما يجري في سوريا. وقد ساعد الجدل الدائر حول ليبيا، روسيا والصين في حشد الدعم بين بعض أعضاء المجلس غير الدائمين لتعزيز موقفهم المتعنت تجاه سوريا، إلا أننا نتفق مع الرأي الذي يؤكد على أن الدافع وراء موقف روسيا من سوريا، كان يعبر عن الرغبة الروسية في حماية آخر

حلفائها المتبقين في الشرق الأوسط، فضلاً عن القلق الحقيقي من أن زعزعة استقرار نظام (بشار الأسد)، قد يؤدي إلى انتشار وسيطرة الجماعات المتطرفة على مقاليد الحكم هناك. لكن وعلى الرغم من استخدام حق النقض من قبل روسيا والصين بشأن سوريا، فإن إجراءات المجلس كانت أقل مما كان مطلوباً، للتأثير بشكل حاسم على مسار الأحداث هناك، لأسباب عدة، أبرزها التردد الشديد للولايات المتحدة الأمريكية في الانخراط عسكرياً في المواجهة، فضلا عن التناقض بين هدف الولايات المتحدة الأمريكية المُعلن بتغيير النظام في سوريا (الذي غذى الشكوك الروسية والصينية حول أهداف الولايات المتحدة الأمريكية في السيطرة على سوريا والاستفراد بها)، والوسائل المحدودة التي كانت ترغب في استخدامه التحقيق هذه الغاية، الأمر الذي قيد قدرة المجلس على اتخاذ إجراءات نشطة وفعالة تجاه الأزمة السورية(36).

وتجدر الإشارة إلى أن إحجام الولايات المتحدة الأمريكية، وغيرها، عن التدخل بقوة في سوريا يعود جزءاً منه إلى التحذير الشهير (لكولنباول) فيما يتعلق بتجارب الولايات المتحدة الأمريكية في كوسوفو، وأفغانستان، والعراق، وليبيا، والتي أثبتت صعوبة إنشاء نظام جديد بعد تغيير النظام بالقوة.

وعلى الرغم من كل الخلافات في مجلس الأمن حول مفهوم مسؤولية الحماية، وتغيير النظام في ليبيا، وسوريا، فقد أظهر أعضاء المجلس قدرة ملحوظة على تجزئة خلافاتهم، والتعامل بشكل مثمر مع كل قضية على حدة. كذلك، فإن تواصل التدخلات في إدارة الأزمات قربت أعضاء المجلس من بعضهم البعض أكثر مما ابعدتهم، بسبب التباحث حول المصالح واقتسامها بينهم.

المطلب الثاني: منع الصراع .

لسوء الحظ، نادراً ما تترجم وحدة الـ(P5)، حول الاستجابة للأزمات، إلى استعداد لمعالجة نزاع ناشئ قبل أن يتحول إلى سفك دماء واسع النطاق. فعلى الرغم من تركيز ميثاق الأمم المتحدة على العمل المبكر والدور الوقائي لمجلس الأمن، فإن سجل المجلس بشأن منع نشوب الصراعات لايزال ضعيفاً. فالواقع، أن مصالح الـ(P5)، إذ (تنظر

روسيا والصين إلى مفهوم منع نشوب الصراعات بشكل خاص)، فضلاً عن ميل البلدان التي تمر بالصراع، أو التي تعاني من الاضطرابات، إلى مقاومة موضوع إدراجها في جدول أعمال المجلس، بدافع القلق من أن يتم وصمها على أنها "دول صراعات"، أو الخوف من اتخاذ تدابير قسرية محتملة ضدها،كل ذلك حال دون قيام المجلس بالوفاء بتوقعات ما بعد الحرب الباردة من أنه سينتقل تدريجياً من رد الفعل إلى العمل المبكر(37).

فقد كانت الطبيعة التفاعلية لمجلس الأمن والميل إلى الانخراط في حالات النزاع متأخرة، الأمر الذي عرَض المجلس للنقد المستمر منذ نهاية الحرب الباردة. فضلا عن ذلك، فان التوصيات حول كيفية معالجة هذه المشكلة تركَز دائماً على المادة (99) من ميثاق الأمم المتحدة، والتي تعطي الأمين العام سلطة "لفت انتباه مجلس الأمن إلى أي مسألة قد تهدد صون السلم والأمن الدوليين". وكما أشار (سيمونتشي سترمان)، إلى أن إصرار الولايات المتحدة الأمريكية وروسيا والصين، للسيطرة الحصرية على جدول أعمال المجلس، تؤخر بشكل كبير عمل المجلس في اتخاذ إجراءات فعالة تجاه الأزمات(38).

كما لاحظWenaweser and Weschler، أن المحاولات المتواضعة لتحسين قدرة المجلس على توقع الأزمات تواجه معركة شاقة. ومن الأمثلة البارزة على ذلك، جلسات الإحاطة الإعلامية التي قدمتها المملكة المتحدة في عام 2011، بشأن مناقشة منهج مسح الأفق "Horizon Scanning"، والتي دُعي فيها رئيس إدارة الشؤون السياسية في الأمانة العامة للأمم المتحدة للمناقشة مع المجلس، في جلسة مغلقة، ومما اتضح لاحقاً، فان المواقف الناشئة المثيرة للقلق التي لم تكن درجة رسمياً في جدول أعمال المجلس. فضلا عن ذلك فقد كانت روسيا والصين والولايات المتحدة الأمريكية، معادية لهذه الإحاطات، خشية أن يتم استخدامها من قبل الآخرين لإثارة قضايا حساسة تخصهم(39).

المطلب الثالث: حفظ السلام .

خلال العقود الماضية، أصبح حفظ السلام الدولي العلامة البارزة الرئيسة في الأمم المتحدة، إذ ما يقرب من ال60 عاماً، ومنذ تكليف الأمم المتحدة بعملية حفظ السلام

الأولى عام 1956 في أزمة السويس، ظل هذا الشكل من أشكال العمل الدولي كأداة من أدوات إدارة الصراع، الأكثر وضوحاً والأكثر مناقشة في مجلس الأمن. ومع ذلك، فإن ديناميكيات "الأمن الانتقائي" تلعب دورها في هذا المجال أيضاً.

وفي عقد التسعينيات من القرن الماضي، مر حفظ السلام بفترة ازدهار وتمثيل نصفي، إذ انخفض العدد الإجمالي لحفظة السلام (الجنود، والشرطة، والمراقبون العسكريون) إلى أقل من (10000) بحلول تموز 1999. ومع ذلك، بدأ المجلس في نفس العام بنشر القوات، إذ كانت هناك عمليات جديدة في كوسوفو، وتيمور الشرقية، وسيراليون، وجمهورية الكونغو الديمقراطية. وفي السنوات العشر التالية، كلف المجلس بتنفيذ (14) عملية أخرى لحفظ السلام، ليصل العدد الإجمالي للقوات المنتشرة إلى حوالي (100000) بحلول خريف عام 2009، وهو المستوى الذي بقيت فيه قوات حفظ السلام للسنوات الخمس اللاحقة(40).

إن تجدد واستمرار عمليات حفظ السلام، يعكس الفائدة الدائمة لهذه الأداة لـ(P5)، الذين يرون أنها وسيلة فعالة من حيث التكلفة، وسريعة من الناحية السياسية لتوفير الاستقرار في الحالات التي يكون فيها عدد قليل من المصالح الوطنية الحيوية على المحك، وكما أوضح (ريتشارد غوان) خبير المؤسسات الأمنية في المجلس الأوربي للعلاقات الخارجية، فإن هذا الانتعاش لم يكن مدفوعاً باستراتيجية كبرى وضعتها مجموعة الـ(P5)، بل يُمثل سلسلة من الاستجابات التفاعلية للأزمات غير المتوقعة، والتي في بعض الحالات (كما هو الحال في سيراليون، وجمهورية الكونغو الديمقراطية)، يتم تعزيزها بشكل كبير بعد أن أثبت النشر الأولي للقوات أنه غير كاف(41).

إلا أنه وفي الوقت نفسه، وكما اوضح (ريتشارد غوان)، فأن مهام حفظ السلام لاتكون غالباً، نتيجة لعمليات التخطيط العقلاني، وإن ما للمساومة الدبلوماسية بين الأعضاء الخمس الدائمين (P5). ففي الواقع، كانت فرنسا والمملكة المتحدة وبدرجة أقل الولايات المتحدة الأمريكية، تميل إلى دفع مجلس الأمن لتوجيه الاهتمام والموارد إلى البلدان التي لهم فيها مصالح معينة(42).

ومع بداية الأزمة المالية العالمية في عام 2008، وما تلاها من تباطؤ اقتصادي، تزايد التأكيد من قبل أعضاء مجلس الأمن ،لاسيما الـP3، على ضرورة تخفيض ميزانية حفظ السلام. وبحلول أواخر العقد الأول من القرن العشرين، بدأوا يمارسون ضغوطًا متزايدة على أمانة الأمم المتحدة لخفض أو إغلاق البعثات(43).

إلا أنه وفي الوقت نفسه، اهتموا أعضاء مجلس الأمن بالنظر بنحو متزايد إلى ما يسمى "البعثات السياسية الخاصة" (العمليات الميدانية المدنية، التي لم يكون لديها أفراد يرتدون الزي الرسمي بأعداد أقل بكثير من بعثات حفظ السلام)، وتم الترويج لهامن قبل الأمين العام السابق (بان كيمون) (2007–2016)، بعدها بدائل أكثر فعالية من حيث التكلفة لبعثات حفظ السلام. وقد أثبتت بعض هذه المهام السياسية فعاليتها في دعم عمليات السلام (مثل بعثة الأمم المتحدة في النيبال في المدة 2007–2011)، وتيسير التحولات السياسية مثل (اليمن)، من خلال جهود المستشار الخاص للأمين العام في عام 2011، على الرغم من توقف التقدم إلى حد كبير في وقت لاحق، وتعزيز بناء السلام على المدى الطويل، على سبيل المثال (UNIPSIL فيسيراليون في عام 2008)، أو العمل كمنصة للدبلوماسية الوقائية (مثل المكتب الإقليمي في غرب أفريقيا عام 2014 فيما يتعلق بغينيا، والنيجر في أعقاب الانقلابات)(44).

المبحث الثالث : العوامل والقضايا المعاصرة المحفزة لفاعلية مجلس الأمن

من خلال مسيرة تعامل مجلس الأمن مع القضايا المهددة للسلم والأمن الدوليين، تتجسد عوامل عديدة كان لها دوراً فاعلاً في تنشيط المجلس لإداء مهام أكثر شمولية، وهذه العوامل وإن كان بعضها موجوداً منذ تأسيس المنظمة الدولية ، إلا أن البعض الآخر ظهر بشكل أكثر تأثيراً وفاعليةً في تهديد السلام العالمي ، وعليه يكون من المفيد دراسة هذه العوامل والقضايا بعدها محفزة لفاعلية مجلس الأمن لإداء مهامه في تحقيق السلام العالمي .

المطلب الأول: المنظمات الإقليمية .

من بين أهم التحولات في جهود مجلس الأمن لمواجهة الحروب الأهلية، تعميق العلاقات مع المنظمات الإقليمية، التي يعترف بها على الأقل بعض الأعضاء الخمسة الدائمين

(P5) وليس كلهم، على أنها "أكبر قضية استراتيجية تواجه المجلس اليوم". إذ وخلال الحرب الباردة، كانت المنظمات الإقليمية تخوض صراعاً متقطعاً من أجل الأسبقية مع الأمم المتحدة التي أفسحت المجال أمام الترتيبات التعاونية المؤقتة في أوائل التسعينيات (لاسيما في البوسنة، وليبريا). وقد نما الاعتماد على المنظمات الإقليمية منذ منتصف التسعينات من القرن الماضي صعوداً ، إذ خفضت الأمم المتحدة مشاركتها في حفظ السلام بعد عمليات رواندا، والصومال. وقد لاحظ (برونو ستانيو أوغارتي)، أن المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، لاسيما تلك الموجودة في أفريقيا، قد اكتسبت الثقة، وكانت "تدعو بقوة إلى إيجاد حلول للمشاكل الإقليمية". على وجه الخصوص مجلس السلام، والأمن التابع للاتحاد الأفريقي، والذي تم إنشاؤه في عام 2002، والذي كان يطلب بشكل متزايد أن يعامل كشريك على قدم المساواة في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة(45).

وعلى الرغم من الدور الملفت للنظر للمنظمات الإقليمية في حفظ السلام، فقد رأى الـ(P5)، أن هذا التأكيد الجديد لدور المنظمات الإقليمية، سيكون منافساً لمجلس الأمن، وربما ينتزع منه عدداً من الأدوار المهمة . لكنوفي الوقت نفسه، فإن الـ (P5) مطمئنة إلى حقيقة، أن المنظمات الإقليمية نفسها تدرك بشكل مؤسف أنها ما تزال تفتقر إلى الموارد المالية والتشغيلية لتحقيق طموحاتها بشكل كامل ودون مساعدة، بما في ذلك الاتحاد الأفريقي (المنظمة الإقليمية الأكثر نضجاً من الناحية التشغيلية والمؤسسية غير الاتحاد الأوروبي). وفي الواقع، فإن معظم الأعضاء الدائمين وغير الدائمين في مجلس الأمن، يختتمون التصويت لصالح حلول المجلس للمشاكل الأفريقية، بدلاً من التصويت للمبادرات التي يقودها الاتحاد الأفريقي(46).

لكن، وعلى الرغم من محاولات أعضاء مجلس الأمن إلى تقييد دور المنظمات الإقليمية في مجال حفظ السلام، إلا أن نفوذ تلك المنظمات بدأ بالاتساع، وما ساعد على هذا الأمر حقيقة، أنها يمكن أن تمنح الكثير من الشرعية القيمة لعمل المجلس. على وجه الخصوص، وكان هذا هو الحال بالنسبة لجامعة الدول العربية خلال أحداث الحراك العربي، إذ وجد

الـ(P5)، أنفسهم يتنافسون علىتعزيز دور المنظمات الإقليمية (الجامعة العربية)، لإضفاء الشرعية على نهجهم المفضل في مواقف معينة (على سبيل المثال في سوريا)، أو حتى جعل موافقتهم شرطًا لا غنى عنه للعمل (على سبيل المثال في ليبيا). كذلك، يستفيد مجلس الأمن من حين لآخر من التنافس السياسي والخلاف بين المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية نفسها، مما يسمح له باختيار المنظمة التي ستشارك معه في إجراءات معينة يرتئيها بنفسه. هذا هو بالضبط ما حدث في ليبيا، وكوتديفوار، عندما استخدم المجلس الغطاء السياسي لجامعة الدول العربية، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (إيكواس)، على التوالي، للقيام بعمل قوي(47).

المطلب الثاني: حقوق الإنسان والمساءلة ودور المجتمع المدني .

طوال مدة الحرب الباردة، كفل الصراع بين القوى العظمى آنذاك، والمفاهيم المطلقة للسيادة، إبقاء قضايا حقوق الإنسان خارج أروقة مجلس الأمن. وفي التسعينيات من القرن الماضي، بدأت حقوق الإنسان تتسلل إلى جدول أعمال مجلس الأمن، إلى جانب إدراك الأعضاء أن الصراع الأهلي لم يكن قابلاً للتسوية من خلال الحلول التفاوضية، طالما استمرت حقوق الإنسان في انتهاك واسع النطاق. إذ في سياق العراق عام 1991، أقر المجلس لأول مرة أن هناك انتهاكات لحقوق الإنسان، من خلال التسبب في تدفقات اللاجئين، إذ يمكن أن تصل إلى حد التهديد للسلم والأمن الدوليين، وفي عدد من الأماكن الأخرى بدأ المجلس بنشر مراقبوا حقوق الإنسان، بما في ذلك في السلفادور، وغواتيمالا، وهايتي. ومع ذلك، فإن حساسية الصين تجاه هذا الأمر، منعت المجلس لمدة طويلة من تطوير نهج منظم لحقوق الإنسان ضمن نشاطاته(48).

لقد كانت الفظائع الجماعية فيرواندا عام 1994، وسريبرينيتسا عام 1995، هي التي أدت إلى تبلور رؤية أكثر جدية لحقوق الإنسان كعنصر أساسي في جهود مجلس الأمن لحل النزاعات، وعلى الرغم من أن الأمر استغرق بضع سنوات قبل أن تنعكس هذه الرؤية بالكامل في عملية صنع القرار بالمجلس. وفي أواخر التسعينيات من القرن الماضي، تم تزويد جميع بعثات حفظ السلام الجديدة تقريباً بمكون لحقوق الإنسان وبتفويض

لحماية المدنيين، وبدأت المناقشات داخل الأمم المتحدة وخارجها بإرساء الأساس المفاهيمي لمسؤولية الحماية (R2P)(49)، والذي تمت مناقشته سابقاً في هذه الدراسة البحثية.

ومن بين النتائج المباشرة لهذه الأحداث، إنشاء منصب (المفوض السامي) لحقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة في عام 1994. وعلى الرغم من أن شاغل الوظيفة الأول ثبت أنه ضعيف في هذا الدور، إلا أن العديد من خلفائه، مثل (ماريروبنسون، ولويزأربور، ونافانيثيمبيلاي)، تبنوا نهجاً أكثر حزماً تجاه تنفيذ مسؤولياتهم في هذا الأمر. ومع ذلك، ظل التفاعل المباشر بين المفوض السامي ومجلس الأمن مثيراً للجدل لسنوات عديدة، ولم يُطلب من المفوض السامي التحدث أمام المجلس والمشاركة في جلساته، إلا بصورة محدودة. إلا أن هذا الأمر بدأ يتغير في عام 2009، عندما بدأ المفوض السامي، بفضل الجهود النمساوية إلى حد كبير، في تلقي دعوات مُنتظمة لإحاطة المجلس بالحالات الخاصة بكل بلد. وقد أضافت مفاهيم منع الإبادة الجماعية وحماية المدنيين، الكثيرمن الزخم إلى عمل المفوض السامي، على الرغم من أنهما قد عززا تركيز المجلس وأعضاءه الأكثر قوة على انتقاء حالات معينة من أجل التعامل معها(50).

وقد كان العامل الرئيس الآخر في جعل حقوق الإنسان الدعامة الأساسية لجدول أعمال مجلس الأمن هو التفاعل المتزايد للمنظمات غير الحكومية مع هذا الأمر، والتي نمت بشكل كبير وتطورت في طبيعتها خلال عقد التسعينيات من القرن الماضي. إذ شجع دور المنظمات غير الحكومية كشركاء رئيسيين للأمم المتحدة في العمليات الإنسانية، على إظهار المزيد من الانفتاح على آراء المنظمات غير الحكومية والاعتراف بإنجازات المنظمات غير الحكومية. وقد كان أحد أكثر الابتكارات المبكرة عملياً في هذا الصدد ما يسمى بـ"صيغة آريا"، التي قدمها في عام 1992 السفير الفنزويلي لدى المجلس (دييغوآريا). وبموجب هذا الترتيب، يواصل مجلس الأمن بشكل متقطع، الاجتماع بممثلي المجتمع المدني، أو غيرهم من الأفراد ذوي الخبرة أو المعلومات ذات الصلة لتلقي إحاطات إعلامية من خارج قاعة مجلس الأمن، والتي غالباً ما تتناول حالات حقوق الإنسان أو

الحالات الإنسانية في بلدان النزاع. وفي عام 2014، تلقى المجلس سبعة إحاطات بشان قضايا مختلفة(51).

وبالتالي، فإن تأثير المنظمات غير الحكومية على مداولات مجلس الأمن اليوم أعمق بكثير من مجرد الظهور العرضي في اجتماعات صيغة "آريا". على وجه الخصوص، أصبح أعضاء المجلس المنتخبين(E10)، يعتمدون اعتماداً كبيراً على المنظمات غير الحكومية، مثل المجموعة الدولية للأزمات، أوهيومن رايتسوتوش، أوكريزأكشن، أوإينوف، أوأوكس فام، للحصول على المعلومات والتحليلات من مناطق النزاع، بما يضمن أن اهتمامات المنظمات غير الحكومية تنعكس أحياناً في ولايات المجلس. أيضاً، تعمل بعض هذه المنظمات غير الحكومية، إلى جانب تقرير مجلس الأمن، بشكل متزايد كمخزن للذاكرة المؤسسية حول بعض الملفات وبعثات السلام، مما يساعد الـ(E10) على تحقيق التوازن النسبي مع مجموعة لـ(P5) في بعض القضايا. وفي الوقت نفسه، تعمل إحدى المنظمات غير الحكومية الجديدة التي تركز عليها الأمم المتحدة وتدعمها، وهي "الدبلوماسي المستقل"، كمستشار متخصص في الدبلوماسية متعددة الأطراف لبلدان صغيرة للغاية، أو كيانات ترغب في الحصول على العضوية، مثل حكومة جنوب السودان، لاسيما فيما يتعلق بالأنشطة ذات الصلة بمجلس الأمن(52).

وبالشراكة مع أعضاء المجلس غير الدائمين (E10)، لعبت المنظمات غير الحكومية دوراً فاعلاً في زيادة إبراز عدد من جداول الأعمال الموضوعية لحقوق الإنسان، التي أصبحت من السمات الرئيسية لجدول أعمال مجلس الأمن. وقد شمل ذلك بنود جدول الأعمال المتعلقة بحماية المدنيين، التي حددها القرار (1265) لعام 1999، كذلك "المرأة والسلام والأمن"، والمنشأة بموجب القرار (1325) لعام 2000؛ والأطفال والصراع المسلح، المنشأ بموجب القرار (1539) لعام 2004. كما أشار (وايتفيلد ديفي)، فإن الآليات المنشأة في إطار بنود جدول الأعمال هذه محددة في ضوء الشكوك الأولية التي أبدتها مجموعة الدول الخمس الكبرى والعديد من أعضاء حركة عدم الانحياز الذين كانوا يشككون في فرض أجندة غربية ليبرالية يعتقدون أنها واردة في هذه القرارات.

كما أوضح (وايتفيلد ديفي) كيف تم الحفاظ على بنود جدول الأعمال هذه ومواصلة تطويرها من قبل مجموعة من البلدان، التي تضافرت جهودها حول هذه البنود الموضوعية الثلاثة من جدول الأعمال، وكانت بمثابة آليات تنسيق ودعوة مهمة لاتخاذ إجراءات فعالة حول العديد من القضايا، وغالباً ما تعمل عن كثب جنباً إلى جنب مع إدارات الأمانة العامة ذات الصلة، ومجتمعات المنظمات غير الحكومية(53).

ومن بين القضايا الموضوعية الثلاث، يعد الأطفال والنزاع المسلح الأكثر تقدماً من الناحية الإجرائية، إذ يوجد فريق عمل تابع لمجلس الأمن منذ عام 2005، وولاية صريحة من المادة (99) للأمين العامل لإبلاغ عن الحالات المثيرة للقلق، والتي لم تدرج على جدول أعمال المجلس. إذ إن حماية المدنيين، وإن كانت الأقدم، لديها مجموعة عمل غير رسمية فقط (الصين لا تشارك على مستوى مجموعة العمل). ومع ذلك، فقد تمخضت جميع القضايا الموضوعية الثلاث عن تحسينات خاصة بكل بلد، إذ يمكن القول إن خطط العمل ضد تجنيد الأطفال أو الاستخدام العسكري للمدارس هي أفضل مثال على هذا الأمر(54).

إلى جانب حقوق الإنسان، أصبحت قضية (المساءلة) عن جرائم الحرب والإبادة الجماعية بارزة بشكل متزايد في مجلس الأمن خلال التسعينيات من القرن الماضي. ومن أبرز مظاهر هذا الاتجاه إنشاء مجلس الأمن للمحكمتين الجنائيتين الدوليتين ليوغوسلافيا السابقة (ICTY)، ورواندا (ICTR) في عامي 1993 و1994، على التوالي. وقد اثمرت هذه الدعوات المكثفة لإنشاء محكمة جنائية دولية أكثر عالمية، التوقيع على قانون في مؤتمر دبلوماسي في روما في عام 1998، والذي سمي بنظام روما الأساسي(55).

وقد أعطى نظام روما الأساسي، الذي دخل حيز التنفيذ في تموز 2002، للمحكمة الجنائية الدولية ولاية قضائية على الإبادة الجماعية، والجرائم ضد الإنسانية، وجرائم الحرب، وجريمة العدوان، وأعطى مجلس الأمن سلطة إحالة القضايا إلى المحكمة وتعليق التحقيقات أو الملاحقات القضائية لمدة تصل إلى 12 شهراً (المعروفة باسم

التأجيل). وكانت الأخيرة مثيرة للجدل بشكل خاص في وقت المفاوضات، لكن مجموعة الـ(P5)، جعلتها شرطاً مُسَبقاً غير قابل للتفاوض للموافقة على النظام الأساسي(56). وعلى الرغم من أن ثلاثة من الدول الـ(P5) هي (الصين، وروسيا، والولايات المتحدة الأمريكية)، لم تصبح بعد أطرافاً في نظام روما الأساسي، فقد استخدم مجلس الأمن حتى الآن حقه في إحالة القضايا إلى المحكمة الجنائية الدولية في حالتين، منها إحالة الوضع في دارفور في عام 2005، والإصدار اللاحق لمذكرة توقيف بحق الرئيس السوداني السابق عمر البشير. وقد استخدم المجلس هذه الصلاحيات مرة أخرى في عام 2011 في حالة ليبيا. إلا أنه تم رفض مشروع القرار لعام 2014، الذي كان من شأنه أن يحيل القضية السورية إلى المحكمة الجنائية الدولية، من قبل روسيا والصين. كلا الإحالتين كانت ممكنة فقط لأن الجهود المكثفة التي بذلتها واشنطن لتقويض المحكمة في السنوات الأولى من وجودها، قد أفسحت المجال في النهاية لنهج أكثر براغماتية، ربما في إدراكها أنه يمكن الاستفادة منها بشكل فعال في السعي لتحقيق أهداف السياسة الخارجية الأمريكية. ومع ذلك، فقد رفض المجلس متابعة إحالاته بأي نوع من الدعم للمحكمة، سواء من الناحية الدبلوماسية أو المالية، ومما أشعر البعض بخيبة الأمل، هو أن قرار بكين باستضافة زيارة الرئيس السوداني عمر البشير في حزيران 2011، قد أشار إلى عدم اكتراثها بقرارات المحكمة أو مذكرات الاعتقال. فضلا عن ذلك، فقد تم رفض الطلبات المقدمة من الاتحاد الأفريقي إلى المجلس لممارسة صلاحياته المؤجلة فيما يتعلق باعتقال كلا من عمر البشير، وكذلك الرئيس الكيني أوورو كينياتا ونائبه ويليامروتو، بسبب الانزعاج الكبير للزعماء الأفارقة الذين أدانوا المحكمة الجنائية الدولية بشكل متزايد إلى جانب مجلس الأمن، كأداة أخرى تفرض من خلالها القوى الغربية معايير معينة على أفريقيا لنيقبلوها(57).

وفي عامي 2002 و2003، ومرة أخرى في عام 2011، تم استخدام صلاحيات الاتحاد المؤجلة تحت ضغوط أمريكية شديدة، لتوفير الحصانة لمواطني الدول غير الأطراف في نظام روما الأساسي المشاركين في عمليات حفظ السلام التي يفوضها مجلس الأمن، مما يوضح حدود اهتمام الـ(P5) بالمساءلة. وبسبب الحساسية والخلافات المحيطة بإحالات

المحكمة الجنائية الدولية، واصل المجلس النظر في إنشاء محاكم متخصصة لمحاكمة الجرائم الدولية حتى بعد إنشاء المحكمة الجنائية الدولية، وبالفعل فقد انشئ المجلس محاكم مختلطة في سيراليون، ولبنان، وجمهورية أفريقيا الوسطى(58).

المطلب الثالث: العقوبات

على مر السنين، أصبح مجلس الأمن أكثر ابتكاراً في وضع أنواع مختلفة من العقوبات، أو فرض حظر سفر، أو حظر مالي، أو حظر على أسلحة ضد بعض الأفراد، أو مجموعة من الكيانات، أو حظر الطيران، أو العقوبات الدبلوماسية ضد ممثلي الحكومة، أو الحظر على السلع القادمة من منطقة معينة. وتم فرض معظم أنظمة العقوبات هذه لتحقيق أحد الأهداف الأربعة الآتية: إنهاء الحروب الأهلية مثل (ليبيريا، سيراليون، جمهورية الكونغو الديمقراطية، كوتديفوار، السودان)؛ ومكافحة الإرهاب مثل (السودان، وليبيا، والأفراد أو الكيانات المرتبطة بتنظيم القاعدة وداعش)؛ ومنع أو وقف انتشار الأسلحة النووية (إيران، وكوريا الشمالية)؛ أو تعزيز حقوق الإنسان، بما في ذلك استعادة النظام الدستوري والحماية المدنية مثل (هايتي، وكوتديفوار، وغينيابيساو، وليبيا)(59).

إلا أن اجراءات المجلس بهذا الصدد ظلت موضع انتقادات وجدل على مر السنين، بما في ذلك فيما يتعلق بالمعايير الإثباتية التي طبقها، وعدم الاتساق في منهجية جمع الأدلة عبر اللجان، وتسيَس بعض اللجان، لاسيما تلك التي تتعامل مع قضايا منع الانتشار، والتي يحرص الـ(P5)، على إبقائها تحت سيطرتها المباشرة. ومثال على ذلك، فقد استجابت الصين بحساسية خاصة، عندما اكتشفت لجان الخبراء أدلة على وجود أسلحة صينية في المناطق الخاضعة لحظر الأسلحة، مثل دارفور أو كوتديفوار أو جمهورية الكونغو الديمقراطية أو الصومال. وعلق **Colum Lynch** على هذا الأمر، قائلاً: "لقد استجابت بكين للكشف عن المعلومات، ليس من خلال تطبيق اللوائح في الداخل ولكن باستخدام نفوذها داخل مجلس الأمن لاستعادة صلاحيات محققي الأسلحة المستقلين التابعين للأمم المتحدة. تلك الجهود ساعدت في تقويض استقلالية عمل لجان الأمم المتحدة التي تتَعب تجارة الأسلحة مع إيران، وكوريا الشمالية"(60).

وفي الواقع، تميل روسيا والصين مع زملائهم أعضاء (البريكس) إلى النظر في العقوبات بمزيد من الشكوك، لاسيما عندما يتم فرضها على الحكومات القائمة. وعلى النقيض من ذلك، فإنها تميل بسهولة إلى دعم تدابير العقوبات ضد الجهات غير الحكومية، والجماعات المتمردة. وبالتالي، فإن حق النقض الذي فرضته موسكو والصين على العقوبات المقترحة ضد ميانمار، وزيمبابوي في عامي 2007 و2008، وكلاهما لهما صلة ضعيفة بالسلم والأمن الدوليين، ومشروع قرار يهدد بفرض عقوبات على سوريا في عام2011. وبالمثل فإن وقوف الصين بالضد من العقوبات، إلى جانب المصالح الاقتصادية، دفعها إلى بذل جهد كبير في تخفيف تدابير العقوبات المفروضة على كوريا الشمالية، وإيران، والسودان(61).

وتجدر الإشارة إلى أن روسيا والصين وغيرها من البلدان، تعمل على الوقوف من الضد تجاه فرض عقوبات عقابية على الدول ذات السيادة، وتذهب إلى تفضيل خيار فرض عقوبات تهدف إلى حماية الدولة أو تضمن عمليات الانتقال السياسي، وقد أدى هذا الأمر إلى تعطيل عمل مجلس الأمن بشكل كبير في العديد من القضايا التي أُريد استخدام العقوبات تجاهها. ومثال ذلك هي اليمن، إذ فرض المجلس في عام 2014، عقوبات على المناوئين للانتقال السياسي في البلد بقيادة الرئيس السابق عبد ربَ منصور هادي(62).

وهنا نرى أن السؤال المهم، هو ما إذا كانت عقوبات الأمم المتحدة فعالة بالفعل؟. ففي عام 2004، قدَر (ديفيد كورترايت، وجورج لوبيز) أن حوالي نصف أنظمة العقوبات التي فرضها مجلس الأمن في التسعينيات كانت فعالة جزئياً. في ليبيا، والسودان، ويوغوسلافيا حتى عام 1995، ووفّرت العقوبات وسيلة مساومة ساعدت في التوصل إلى اتفاقات معينة؛ في كمبوديا، وانغولا، وسيراليون، وتمكنت العقوبات المفروضة على العسكريين من إضعاف وعزل الجماعات المتمردة؛ في العراق، وليبريا، وساهمت العقوبات في عزل واحتواء الأنظمة المستهدفة. ومنها، في ليبيريا وحتى عام 2001، ورواندا، ويوغوسلافيا بعد عام 1998، وإثيوبيا، وإريتريا، وأفغانستان، وكانت للعقوبات تأثير

ضئيل أو معدوم. وفي الحالات التي لم تنجح فيها العقوبات من تحقيق أهدافها، إذ كان السبب وراء ذلك الفشل غالباً، بسبب استخدامها بديلا للعمل الاستراتيجي ودون إجماع حول الغرض منها. وقد أوضح مبعوث الأمم المتحدة (فرانسيس فيند ريل) هذا الأمر فيما يتعلق بأفغانستان، إذ أدت العقوبات المشددة المفروضة على طالبان في عام **2000**، إلى تقويض جهود الوساطة التي تبذلها الأمم المتحدة دون تقديم أي شيء فيما يتعلق باستراتيجية سياسية لتحل محلها(**63**).

علاوة على ذلك، يتمثل أحد العوامل الأخرى في عدم فاعلية أنظمة عقوبات الأمم المتحدة في حقيقة أنها لا تتلقى الدعم المؤسسي اللازم والرغبة في إنفاذها. وهنا تقع المسؤولية بشكل خاص على المشاركة الفعالة من قبل رؤساء لجان العقوبات، الذين يتم اختيارهم بشكل شبه حصري من الأعضاء الغير دائمين المنتخبين(**E10**) في مجلس الأمن، والذين ينظرون في أغلب الأحيان إلى رئاستهم على أنها مصدر إزعاج. ولكن في نهاية المطاف، فإن فاعلية الإجراءات هي في المقام الأول دالة على استعداد القوى ذات الصلة لوضع الموارد والوزن السياسي وراء تنفيذها، وهو الاستعداد الذي كان متاحاً للجميع في كثير من الأحيان. وكان من المتوقع أن تؤدي المراجعة الحكومية الدولية رفيعة المستوى للعقوبات، التي بدأها في عام **2014** عدد من الحكومات إلى جانب اثنين من مؤسسات الفكر والرأي، إلى إدخال دينامية جديدة في تنفيذ العقوبات، ولكن يبدو أنها أصبحت ضحية لتدهور علاقات الـ(**P5**)في أعقاب ازمة القرم عام **2014**(**64**).

المطلب الرابع: التهديدات الجديدة (الإرهاب) .

يتمثل أحد الاتجاهات الملحوظة في مجلس الأمن منذ مطلع الألفية الثانية، في اهتمامه المتزايد بالتهديدات عبر الحدود الوطنية، ولاسيما الإرهاب، والجريمة المنظمة، ومنع الانتشار النووي، بشكل عام، وتظهر الـ(**P5**)، درجة ملحوظة من الوحدة حول هذه القضايا، إذ يتم اعتماد معظم القرارات المتعلقة بالإرهاب، وأسلحة الدمار الشامل بموجب الفصل السابع. ويعكس هذا الأمر، تقارب المصالح بين الدول الخمس دائمة العضوية (**P5**) في مجلس الأمن بشأن هذه القضايا، فضلاً عن القلق العميق بين هؤلاء

الأعضاء حول التهديد المتزايد الناجم عن الجهات الفاعلة غير الحكومية العاملة عبر الحدود الوطنية. وفي الوقت نفسه، أدى النهج التشريعي الذي اتبعه المجلس تجاه هذه القضايا إلى ردة فعل كبيرة بين كثير من الأعضاء الذين يشككون في تجاوز المجلس لصلاحياته. وفي الوقت نفسه، تضاءلت ثقة الـ(P3)، في قدرة الأمم المتحدة على تنظيم عمل جماعي فعال ضد هذه التهديدات، مما دفع إدارة (باراك أوباما) السابقة إلى استكمال بنية الأمم المتحدة بمبادرات جديدة مهمة لمكافحة الإرهاب، ومنع الانتشار النووي خارج إطار الأمم المتحدة(65).

وفيما يخص الإرهاب، فقد كان مجلس الأمن أكثر نشاطاً في التصدي للإرهاب قبل أحداث 11 أيلول 2001، إذ وفي تسعينيات القرن الماضي، فرض المجلس عقوبات على ليبيا، بسبب عدم تعاونها بالتحقيق في حادثة سقوط طائرة شركة طيران (بان أمريكان) قضية (لوكربي)؛ وفرض عقوبات ضد السودان لإيوائه المسؤولين عن محاولة اغتيال الرئيس المصري (حسني مبارك)؛ وضد نظام (طالبان) لإيوائه قيادة تنظيم القاعدة. ومع ذلك، فإن مفتاح التغيير الحقيقي لتوجهات المجلس تجاه الإرهاب هو أحداث 2001/9/11. إذ أدت الهجمات إلى إعلان "الحرب العالمية على الإرهاب" باعتبارها الاستراتيجية الكبرى الجديدة للولايات المتحدة الأمريكية آنذاك، والتي أعطت الأولوية لها في كل من ارتباطاتها الثنائية والمتعددة الأطراف. وقد سلطت هجمات 11 أيلول، الضوء على الطبيعة المتزايدة للتهديدات عبر الحدود الوطنية، مما جعل مجلس الأمن مكاناً طبيعياً لقيادة "المهمة". واتخاذ القرار (1368) في 12 أيلول / 2001، والذي أوجد سابقة مهمة لم تكن موجودة سابقاً، وهي الدفاع عن النفس بمجرد الشعور بالتهديد، الأمر الذي وفر غطاءاً قانونيا دولياً لغزو الولايات المتحدة الأمريكية لأفغانستان لاحقاً. كما مدد المجلس ما كان في الأصل مجموعة من العقوبات (تجميد الأصول المالية، وحظر الأسلحة، وحظر السفر) التي كانت تركز فقط على أفغانستان لتشمل جميع أنحاء العالم، إذ وسعَت إلى حد كبير قائمة الأفراد والكيانات المرتبطة بتنظيم

القاعدة أو طالبان من الذين شملتهم العقوبات (مايسمى بنظام العقوبات "1267")(66).

وبعد أقل من أسبوعين، اتخذ مجلس الأمن القرار (1373)، وهو أحد أكثر القرارات الرائدة في تاريخ المجلس. إذ تم بموجبه فرض التزامات قانونية على جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، من بين أمور أخرى منها، تعزيز التشريعات، وتعزيز الرقابة على الحدود، وتنسيق الأجهزة التنفيذية، وزيادة التعاون الدولي في مكافحة الإرهاب. وقد أنشأ المجلس أيضاً، وتوسّعة لاحقاً، لهيكلية داعمة تعمل تحت المجلس لمراقبة تنفيذ الدول الأعضاء للقرار(1373)(67).

كما لاحظ.LuckEdward C، إن "السرعة والإجماع والحسم" التي استجاب لها أعضاء مجلس الأمن لهجمات الحادي عشر من أيلول "لم يسبق لها مثيل". ويعد الهيكل الجديد لمكافحة الإرهاب الذي أنشأه المجلس تطوراً ملحوظاً للأمم المتحدة التي كان أعضاءها منقسمون بشدة حول مسألة شرعية العنف غير الحكومي، في ضوء حقيقة أن العديد من حركات التحرير قد وصفتها القوى الاستعمارية السابقة في وقت أو آخر بأنها "إرهابية". ومع ذلك، وكما كتبRosand Eric و Einsiedel Heinrich Grafvon، "بينما كانت جهود الأمم المتحدة قبل الحادي عشر من أيلول متناقضة، فإن التركيز الجديد على تنظيم القاعدة، سمح لأعضاء الأمم المتحدة بالتوحد لإدانة جماعة إرهابية محددة، وبالتالي تمكين الولايات المتحدة الأمريكية من إدراج الإرهاب ضمن جدول أعمال الأمم المتحدة "(68).

إلا أن RomaniukJenni أوضح، إنه سرعان ما تعرضت جهود مجلس الأمن لمكافحة الإرهاب لانتقادات متزايدة من قبل عدد من الأوساط، بسبب ثلاثة أمور أساسية ، أولها: الطبيعة القانونية للقرار(1373)، الذي أوجد التزامات بعيدة المدى ومُلزمة لجميع الأعضاء في الأمم المتحدة . الأمر الذي أثار الكثير من الاستياء. وثانياً: غزو إدارة بوش للعراق تحت راية حربه العالمية على الإرهاب، الأمر الذي أدى إلى نزع الشرعية عن مسعى واشنطن لمكافحة الإرهاب في عيون العديد من الدول الأعضاء.

وثالثاً: أدت مقاومة المجلس لإدراج قضايا حقوق الإنسان ذات الصلة بالإرهاب في قراراته إلى بعض الاستياء بين مجتمع المنظمات غير الحكومية وخارجها.

ومع محاولات الأمم المتحدة تفادي تلك الانتقادات الموجهة لها في مجال مكافحة الإرهاب، قدم الأمين العام (كوفي عنان) فيعام 2005 ، مخططاً لاستراتيجية عالمية لمكافحة الإرهاب تهدف إلى تخفيف قبضة المجلس الحصرية بهذا الصدد، والتركيز بدرجة أكبر على معالجة الأسباب الجذرية واحترام حقوق الانسان. وفي الوقت نفسه، تم إنشاء فرق عمل مشتركة بين الوكالات المختلفة التابعة للأمم المتحدة لمكافحة الإرهاب، لضمان أن المجموعة الواسعة من وكالات الأمم المتحدة ستضع قوتها المشتركة في تنفيذ الاستراتيجية. وفي السنة التالية، حذت الجمعية العامة حذوها، وأيدت بالإجماع نسخة معدلة من استراتيجية الأمين العام(69).

إلا أن الولايات المتحدة الأمريكية في عهد الرئيس السابق (باراك أوباما)، وبالتحديد في عام 2011، انشأت المنتدى العالمي لمكافحة الإرهاب، وهو برنامج "موجه نحو العمل" خارج إطار الأمم المتحدة لتعزيز التعاون الفعال المتعدد الأطراف في مكافحة الإرهاب. وفي الوقت الذي قامت به الولايات المتحدة الأمريكية بنقل نشاطها في هذا المجال خارج إطار الأمم المتحدة، إلا أنها استمرت في تقدير دور مجلس الأمن في وضع القواعد والمعايير في مكافحة الإرهاب. وهكذا، وفي أيلول 2014، وفي وقت يسوده القلق العميق بشأن انضمام الآلاف من الرعايا الأجانب في أكثر من (80) دولة إلى الجماعات الإسلامية المتطرفة في سوريا، والعراق، وتصدرت الولايات المتحدة الأمريكية في تبني قرار ضمن المجلس يُلزم جميع الدول الأعضاء بمنع وتجريم ومقاضاة السفر الدولي لمواطنيه اللانضمام إلى الجماعات الإرهابية. وتم تبني قرار "المقاتلين الأجانب" في اجتماع قمة مجلس الأمن على مستوى القمة برئاسة الرئيس السابق باراك أوباما نفسه (وهي المرة الثانية فقط التي يرأس فيها رئيس أمريكي جلسة مجلس الأمن)(70).

وفي حين يظل المجلس بمثابة منتدى مهم لـ(P5)، لوضع القواعد (بغض النظر عن عيوبها) وتعبئة الأعضاء من حولهم، لذا فمن المرجح أن تكمن مساهمة الأمم المتحدة الرئيسة في

مكافحة الإرهاب، وفي عمليات حل النزاعات وحفظ السلام في بلدان الصراع، والجماعات الإرهابية التي تستفيد من عدم الاستقرار على نطاق واسع للدول، مثل مالي، أوالصومال، أوالعراق. وعلى العكس من ذلك، كانت هناك شكوى متكررة من أننظام مكافحة الإرهاب التابع للأمم المتحدة، قد قوض حل الأمم المتحدة للنزاعات والأدوار الإنسانية، من خلال فرض عقوبات على مجموعات معينة مثل طالبان، مما يعقد الجهود للدخول في مفاوضات سلام معهم(71).

الخاتمة .

لقد مر مجلس الأمن بثلاث مراحل رئيسية، كلها تبين مدى ارتباطه بأوضاع دولية محددة. إذ تتمثل المرحلة الأولى، وهي وجيزة أعقبت تأسيسه، في استعماله كأداة للقضاء على أي إمكانية لعودة قوى المحور المنهزمة في الحرب العالمية الثانية إلى ادعاءاتها وتطلعاتها التوسعية، وفي هذا السياق أضفى مجلس الأمن شرعيته على الإجراءات العقابية والوقائية التي ارتأتها الدول المنتصرة في الحرب، لاسيما الغربية منها.كما أضفى هذا المجلس شرعية على مكاسب المنتصرين الجيوستراتيجية، مثل هيمنة الدول الغربية على الشرق الأوسط التي في إطارها تم تسهيل قيام دولة إسرائيل على سبيل المثال.لكن الصعود المفاجئ للاتحاد السوفياتي، الذي لم يخفِ رغبته التوسعية، وتدشين عصر التسلح النووي، فضلاً عن الاندماج السريع لألمانيا واليابان، أدى إلى تغيير دور مجلس الأمن.وفي هذه المرحلة الجديدة(الثانية) ، مرحلة الحرب الباردة، أصبحت مهمة مجلس الأمن هي المحافظة على توازن الرعب النووي بين طرفي الصراع الدولي، المعسكر الغربي– والمعسكر الشرقي. وهذا ما يبدو في ظاهر الأشياء، لأن ما كان يهم هذين الطرفين حقاً هو ضمان التفوق على دول الجنوب ، وضمان وجود هامش لتطويعها لخدمة هذا الطرف أو ذاك من الدول الكبرى.فلم تستخدم الدول الدائمة العضوية (P5)، من هذا الجانب أو من ذاك، حق النقض في مجلس الأمن لحماية دولة ما، إلا إذا كانت تدور في فلكها السياسي والعسكري، ولم يحصل أن استخدمت أي دولة نفوذها ضد التمييز العنصري في أفريقيا، إلا في مدة متأخرة، كما لم يحصل أن تمت متابعة تطبيق القرارات في حالتي تركيا،

وإسرائيل، الدولتين اللتين صدرت في شأنهما أكثر القرارات، وهذا يعود لما لهذين الدولتين من وزن في المعادلة الغربية أبان الحرب الباردة.

أما المرحلة الثالثة، فهي تلك التي بدأت مع حرب الخليج الثانية (2 آب1990 – 28 شباط 1991) وأعادت توزيع الأوراق على الصعيد الدولي.وخلال هذه المرحلة برزت بوضوح أكثر نزعة تطويع لهذه المؤسسة (مجلس الأمن) ، لأغراض الدول الكبرى سواء في حال اتفاقها أو اختلافها.وقد كانت الحرب الأميركية الأخيرة على العراق عام 2003، شاهداً على مثل محاولات هذا التوظيف السياسي لمجلس الأمن، الذي انتهى إلى تحييده بسبب الخلاف على مستوى المصالح بين مكوناته الفاعلة.هذه هي ثنائية عمل مجلس الأمن، إما الفاعلية إذا تعلق الأمر بدول الجنوب، لاسيما إذا وجدت رهانات جيوستراتجية واقتصادية محفزة، وإما التحييد التام، إذا لم تكن لهذه البلدان مصلحة. لقد توحد العالم، خلال هذه المرحلة الثالثة، على أساس مبدا الاقتصاد الحر، وقد أنيطت بمجلس الأمن مهمة تهيئة الظروف السياسية الملائمة، لنشر السلم وتوزيع الديمقراطية الجاهزة، لتوسيع اقتصاد السوق والتبادل التجاري الحر.

وما يزال إصلاح مجلس الأمن يمثل قضية حية في الأمم المتحدة، وتطرح باستمرار على فترات مختلفة، وقد أسهم عجزمجلسالأمنفي معالجة الأزمة السورية منذ اندلاعها عام 2011 وإلى الآن ، في ازدياد حدة الضغوطات باتجاه الإصلاح، إلا أن الـ (P5)، دائماً ما تكون ضد أي تغيير بهذا الصدد. إذ دائماً ما تطرح العديد من القوى الدولية اليوم مقترحات لتوسيع عضوية المجلس، وتجادل بأن الحجةالمركزيةالتيبيستخدمها الـ(P5) (القوى المنتصرة في الحرب العالمية الثانية)،لم تعد تعكس توزيع القوة اليوم.

ومع ذلك، يمكن القول إن تكوين الـ(P5)، اليوم ليس مفارقة تاريخية كما يدعي البعض. إذ يشير كل من الميثاق والإطار التكويني للمجلس إلى أن العضوية الدائمة ينبغي أن تكون انعكاساً لقدرة البلد (ورغبته) في صون وحفظ السلم والأمن الدوليين. ويسهم الـ(P5)، الحالي بـ60٪ من إجمالي الإنفاق الدفاعي في العالم، ويعد الـ(P3) أكبر ثلاث جهات فاعلة في العالم، من حيث القدرة والاستعداد لعرض واستخدام القوة العسكرية

على مستوى العالم. لكن مع ذلك، هناك من يرى، إن الكثير مما يفعله مجلس الأمن يقع في مجال الدبلوماسية، وليس القوة العسكرية، إذ أصبح الثقل الاقتصادي والقوة السياسية من العوامل ذات الصلة التي تقرر من يجب أن يكون ضمن المجلس مع الأعضاء الدائمين الآخرين.

The role and effectiveness of the United Nations Security Council in light of the competition of international powers: an analytical study

Abstract

As the United Nations approaches its 70th anniversary, the world is going through the most severe accumulation of serious international security failures in recent memory, challenging the UN Security Council's ability to address them effectively. Over the past four years, crises in Libya, Syria and Ukraine have precipitated a worrisome erosion of great power relations that has complicated Security Council decision making on a number of trouble spots. Its inability to devise consensus responses to the escalating civil war in Syria has been particularly troubling, resulting in the regional spill over into Iraq and the emergence of Islamic State as a new threat to peace in the region and beyond. Meanwhile, the UN's often under equipped blue helmets have struggled to carry out ambitious mandates while facing severe challenges in the Central African Republic, Mali, South Sudan and elsewhere, only thinly papered over by the international responses to date.

Keywords:Security, Council, Powers, Permanent 5, Challenges.

الهوامش Margins

Sebastian von Einsiedel et al, "Major Recent Trends in Violent Conflict", UNU Center for Policy Research, Occasional Paper, December 2014. p.22.

1. **Robert Kagan, "Superpowers Don't get to Retire", New Republic, 26 May 2014. P.15-23.**
2. **See the concluding chapter in David M. Malone, The International Struggle over Iraq: Decision-Making in the UN Security Council, 1980-2005 (Oxford, Oxford University Press, 2006). P.44.**
3. **David Malone, "Conclusions", in David Malone (ed), The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century (Boulder; Lynne Rienner Publishers). p.p.7-11.**

5. حسن نافعة ، إصلاح الأمم المتحدة ، مركز البحوث والدراسات السياسية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، القاهرة ، 1995 ، ص32-36 .

6. United Nations Department of Political Affairs, "Highlights of Security Council Practice 2014," Security Council Affairs Division, January 2015, P.42.
7. David Malone, op.cit. p.45.
8. Ibid. p.46.
9. Security Council Report, "Non-Consensus Decision-Making in the Security Council: An Abridged History", SCR Report, (New York, January 2014). P.29.
10. Ibid. p.30

11. عماد فوزي شعيبي ، ملامح الأفق للنظام العالمي الجديد (صيرورة التشكل) ، دمشق ، 1997 ، ص23 .

12. Bruce Jones, Still ours to lead: America, Rising Powers, and the Tension between Rivalry and Restraint (Washington, DC: Brookings Press, 2014). p.p22-25.

13. شارل شومان ، الأمم المتحدة ، مؤيدات للنشر ، بيروت ، 1986 ، ص31 .

14. Together with the United States and Australia, which voted against the resolution, the abstainers, four of them from the E10, denied the resolution's supporters the nine positive votes they would have needed, even to trigger a veto by the USA. See UN Document SC/11722 of 30 December 2014. P.7.
15. Christian Wenaweser, "Working Methods: The Ugly Duckling of Security Council Reform," in: von Einsiedel, Malone, Stagno Ugarte (eds), The Security Council in the 21st Century (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2015). P.54.

16. ابراهيم أبو خزام ، الحرب وتوازن القوى ، المكتبة الأهلية ، القاهرة ، 1999، ص23 .

17. Thomas Weiss, "Humanitarian Action and Intervention", in: von Einsiedel, Malone, Stagno Ugarte (eds), The Security Council in the 21st Century (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2015). p.p13-16.
18. Ibid. p.17.
19. Bruce Jones, "The Security Council and the changing distribution of power", in: von Einsiedel, Malone, Stagno Ugarte (eds), The Security Council in the 21st Century. 2014. P.54.

20. UN High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secure World (New York: United Nations, 2004); Human Security Report Project, Human Security Report 2013: The Decline in Global Violence: Evidence, Explanation, and Contestation (Vancouver: Human Security Press, 2013). p.p11-21.

21. ابراهيم أبو خزام ، مصدر سبق ذكره ، ص31 .

22. Bruce Jones, op. cit. p.55.
23. James Fearon, "Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer than Others?" Journal of Peace Research May 2004 vol. 41 no. 3 275-301. See also Karen Ballentine and Heiko Nitzschke (eds), Profiting from Peace: Managing the Resource Dimensions of Civil War (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005). P.22.
24. Bruce Jones. Op.cit. p.55.
25. Ibid. p.56.
26. Human Security Report 2013, Human Fraser University, p.90; Also Cunningham D., "Blocking resolution: How externalstates can prolong civil wars", Journal of Peace Research 47(2). 2010. p.p115-127.
27. Ibid. p.128.
28. Sebastian von Einsiedel et al "Major Recent Trends in Violent Conflict," UN University Occasional Paper, December 2014. P.22.
29. LottaThemner and Peter Wallensteen, "Armed Conflicts, 1946-2013", in Journal of Peace Research, vol. 51 (4) (July 2014), p.p. 541-554.
30. Adam Roberts, "The Use of Force: A System of Selective Security" in: von Einsiedel, Malone, Stagno Ugarte (eds), The Security Council in the 21st Century. 2015. P22.
31. Peter Wallensteen and Patrik Johansson, "The UN Security Council: Decisions and Actions," in: von Einsiedel, Malone, Stagno Ugarte (eds), The Security Council in the 21st Century. 2016. p.p8-14.
32. LottaThemner and Peter Wallensteen, op.cit. p.555.
33. International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect (Ottawa: International Development Research Centre, 2001). P.22.
34. Ibid. p.23.
35. "Report of the Secretary General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka," November 2012. See also Security Council Report, "Update Report No. 5: Sri Lanka", 21 April 2009. P.76.
36. Alex J. Bellamy and Paul D. Williams, "Libya," in: von Einsiedel, Malone, Stagno Ugarte (eds), The Security Council in the 21st Century. In its history, the Council has authorized offensive military action against the consent of seven sitting governments, but never before for the protection of civilians): Korea (1950); Iraq (1990); Somalia (1992); Haiti (1993); Bosnia (1995); Eastern Slavonia (1997); and Cote d'Ivoire (2011).
37. Edward Luck, UN Security Council: Practice and Promise, 2014. p.p. 21 – 23.

38. بيير هاسنر ، من الحرب والسلام إلى العنف والتدخل ، مجلة الإنساني ، عدد7، اللجنة الدولية للصليب الأحمر ، 1999، ص64

39. Elizabeth Cousens, "Conflict Prevention", in David Malone (ed.), The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 2004), p. 105.

40. Alex J. Bellamy and Paul D. Williams, op.cit. p22.
41. Ibid. p.23.
42. UN Secretary-General, "Statement on appointment of High-Level Independent Panel on Peace Operations," New York, 31 October 2014, http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=8151.
43. Ibid.
44. The UK, for instance, counts seven distinct models, but others have their own count. See Security Council, "Records of 7196th meeting", S/PV.719 6, Wednesday, 11 June 2014, p. 12.
45. Ibid. p.13
46. United States Institute for Peace Press, 1995) p.22; Mark Bowden, Black Hawk Down: A Story of Modern War (New York: Atlantic Monthly Press, 1999). p.p21-34; Simon Chesterman, "Blue Helmet Blues," Security Dialogue, vol. 34 no. 3 (September 2003), pp. 373-374.
47. Office of Internal Oversight Services, "Evaluation of the Implementation and Results of Protection of Civilians Mandates in United Nations Peace-keeping Operations," A/68/787 (New York, 7 March 2014). P.82.
48. Ibid. p.83
49. Ian Johnstone, "Managing Consent in Contemporary Peacekeeping Operations", in: International Peacekeeping 18, No. 2 (April 2011), p.p 168-182.
50. Fabienne Hara, "Preventive Diplomacy in Africa: Adapting to New Realities", in International Peace Institute (ed), Preventive Diplomacy: Regions in Focus, December 2011, pp. 4-14.
51. Ian Johnstone, op.cit. p.6.
52. Ibid. p.7.
53. Arthur Boutellis and Paul Williams, "Peace Operations, the African Union, and the United Nations: Toward More Effective Partnerships" IPI Policy Paper, April 2013. p.p7-16.
54. Ibid. p.11.
55. United Nations Department of Political Affairs, "Highlights of Security Council Practice 2014," Security Council Affairs Division, January 2015, http://www.un.org/en/sc/inc/pages/pdf/highlights/2014.pdf.
56. International Peace Institute, "The Relationship between the ICC and the Security Council: Challenges and Opportunities," Report of Roundtable Discussion hosted by the International Peace Institute (IPI) and the Permanent Mission of Liechtenstein to the UN on 8 November 2012 (March 2013). p.p28-67.
57. Alexandra dos Reis Stephanopoulos and George Lopez, "Getting Smarter About Sanctions: Has Security Council Learning Occurred in Targeted Sanctions, 1993 – 2013"? Paper presented at the 2012 Annual Convention of the International Studies Association, April 2012. p.p33-37.
58. Ibid. p.35.
59. Ibid. p.36.
60. Colum Lynch, "China's arms exports flooding sub-Saharan Africa," Washington Post, 25 August 2012.
61. David Cortright and George A. Lopez, "Reforming Sanctions", in: The UN Security Council: From the Cold War to the 21st Century. David M. Malone, ed. Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2004. P.44.
62. Colum Lynch. Op.cit.
63. Edward C. Luck, "Tackling Terrorism," in Malone (ed.) 2004, p.85.
64. Ibid. p.86.

65. Eric Rosand and Sebastian Einsiedel, "9/11, the War on Terror, and the Evolution of Multilateral Institutions" in Jones, Forman, Gowan (eds), Cooperation for Peace and Security (Cambridge: CUP, 2010), p. 145.
66. JulianeKokott and Christoph Sobotta, "The Kadi Case: Constitutional Core Values and International Law – Finding the Balance?", The European Journal of International Law, Vol. 23, No. 4. 2014. P.22.
67. Ibid. p.23.
68. Colum Lynch, op. cit. P.45.
69. Ibid. p.46.
70. For greater depth and detail see David M. Malone, The International Struggle over Iraq: Politics in the UN Security Council, 1980-2005, Oxford: Oxford University Press, 2006. P.34.
71. Ibid. p.35.