الطرق السلمية والدبلوماسية لحل النزاعات الدولية

نصت الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الميثاق الأممي بضرورة حل الخلافات والنزاعات الدولية بالطرق السلمية، وقد تنوعت هذه الطرق السلمية بين ما هو تقليدي وما هو حديث على غرار المفاوضات، المساعي الحميدة، التوفيق، التحقيق والوساطة.

أولا: الوساطة/ Mediation: تعني الوساطة تدخل طرف ثالث لتشجيع الأطراف على التفاوض المباشر، وهي عملية طوعية يقوم بها الطرف الثالث الذي يسمى وسيطا، حيث يسعى لدفع الأطراف لحل النزاع سلميا. وهذا يعني قيام الوسيط ببذل جهود للتوسط بين طرفين متنازعين من خلال العمل الحثيث على تهيئة الأجواء لدخول المتنازعين في المفاوضات لفض النزاع القائم بينهما، وهذا الوسيط قد يكون دولة أو منظمة دولية أو شخصية معروفة.

وتتميز الوساطة بكونها طوعية فلا أحد يجبر الطرف الثالث على عرض وساطته، في المقابل يجب أن يكون هذا الوسيط محايدا وغير متحيزا، ومقبولا من الطرفين. أما فيما يتعلق بدوره (الطرف الثالث أو الوسيط) فلا يقتصر فقط على دعوة الأطراف للتفاوض، وإنما قد يشارك هو ذاته في المفاوضات دون اعتباره معنيا، وذلك بتقديم اقتراحات لتسوية نقاط الخلاف دون أن تتمتع هذه المقترحات بالصفة الالزامية: فللأطراف كل الحرية في قبول أو رفض هذه المقترحات، ومن الأمثلة على الوساطة نجد الوساطة الجزائرية بين إثيوبيا وإرتيريا لتسوية النزاع القائم بينهما عام 2002.

والوساطة كوسيلة دبلوماسية لحل النزاعات تتقرر في قواعد القانون الدولي العام، فلا يكون الرجوع إليها الزاميا، وحتى في اتفاقيات لاهاي عامي 1899، و1907، التي نظمت الوساطة وحثت الدول على اللجوء إليها فليس هناك إلزامية على الدول المتنازعة أن تطلب وساطة دولة ثالثة، كما لم يكن هناك أي الزام على الدول الأجنبية عن النزاع أن تقدم وساطتها للدول المتنازعة إلا إذا كان هناك اتفاق ينص على ذلك ويجعل اللجوء للوساطة إجباريا.

إن عدم كون الوساطة إلزامية يرجع إلى أن مهمة الدولة الوسيطة هي التوفيق بين المطالب المتضاربة لأطراف النزاع والتخفيف من حدة الجفاء الذي قد يكون بينهما، وليس لما تفرضه الدولة التي تقوم بالوساطة أية صفة إلزامية من قبل الدول المتنازعة، فالوساطة تفترض تدخلا أكثر فاعلية وعادة ما يقترح الوسيط قاعدة للاتفاق ويبذل جهودا ليجعله مقبولا من قبل الأطراف المتنازعة.

وعموما تكمن أهمية الوساطة في كونها وسيلة بديلة لحل النزاعات الدولية بالطرق السلمية وبكونها الفكرة البديلة عن الإكراه والعنف الذي ينشأ بين الدول المتنازعة، كما تعتبر الوسيلة البديلة حتى عن القضاء والمتجاوزة لتعقيداته وإجراءاته المعقدة والطويلة والتي تهدف إلى حل النزاعات الدولية بين أشخاص القانون الدولي بعيدا عن المحاكم الدولية المختصة وساحاتها، وبعيدا عن المشاحنات التي تظهر عند إقامة الدعوى أمام القضاء الدولي. فالوساطة تعد طريقا سهلا وسلسا وأقل مشقة من الطرق الاعتيادية التي الف الأطراف اللجوء إليها لتسوية نزاعاتهم، وإضافة إلى ذلك فالوساطة تعمل على توفير الوقت والجهد على المتخاصمين مقارنة بالوسائل الأخرى. ومما لا الشك فيه فإن حل النزاعات عن طريق الوساطة يعتبر من الوسائل والمظاهر الحضارية لحل النزاعات الدولية عن طريق الحوار الهادف البناء الذي توفره الوساطة للأطراف وهو ما يدل على حضارية فكرة الوساطة وحضارية الأطراف بقبول الحوار وجعله مفيدا وبناء.

ثانيا: التوفيق/ Conciliation:

يقتضي التوفيق في حد ذاته وجود فكرتين مختلفتين نسعى للتقريب بينهما للتوصل إلى فكرة واحدة مقبولة من الطرفين، وقد ارتبط هذا المفهوم بالوساطة حتى أنه كان يعتبر مرادفا لها وقد ظهر هذا الأسلوب الحديث قياسا بغيره من الأساليب المعروفة لحل النزاعات بالطرق الدبلوماسية بعد الحرب العالمية الأولى حيث لم تتعرض له معاهدة لاهاي ولم يدخل حيز القانون

الدولي إلا عام 1919 حين بدأت الاشارة إليه بتكرار ذكره في كثير من المعاهدات وكانت كل واحدة منها تتفنن في وضع صيغة خاصة له، ثم تطور بعد الحرب العالمية الثانية تحت تأثير المدرسة السويسرية التي ترى أن التوفيق يستند دائما إلى اتفاق ما، أي أن الدول تلجأ للتوفيق إذا ظهر خلافا ما بتعيين لجنة متساوية الأطراف، تكون هيئة غير قضائية والاقتراحات التي تقدمها غير ملزمة للدول المتنازعة، وقد تبلور هذا المفهوم سنة 1969 إثر التوقيع على اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي تنص في مادتها (66) على اللجوء للإجراء التوفيقي لتسوية الخلافات المتعلقة برفض، أو تعليق تطبيق المعاهدات.

وعموما هو عملية التحقق من الوقائع وتقديم مقترحات بالحلول من طرف ثالث تختاره أطراف النزاع، فالأطراف المتنازعة هي التي تقوم باختيار الشخص أو إنشاء لجنة بغرض التوفيق فيما بينها. وهذا يعني حل النزاع عن طريق إحالته لهيئة محايدة تتولى تحديد الوقائع واقتراح التسوية الملائمة على اطراف النزاع، ويكون قرار هيئة التوفيق غير ملزم لأطراف النزاع وهذا ما يميزه عن قرار هيئة التحكيم، فللدول صاحبة الشأن أن تأخذ بقرار لجنة التوفيق أو ترفضه.

وعليه فالتوفيق هو إجراء تقوم به لجنة يعينها أطراف النزاع أو إحدى المنظمات الدولية لدراسة أسباب النزاع ورفع تقرير يقترح تسوية معينة للنزاع، وتحقيقا لهذا الغرض تقوم اللجنة بجمع المعلومات والمصادر عن القضية محل النزاع وتمحص الوقائع من مختلف جوانبها والتعرف على مواطن الخلل في العلاقات بين الأطراف المتنازعة والبحث عن الحلول الكفيلة بتسوية النزاع دبلوماسيا بين هذه الاطراف، عن طريق تقديمها لبعض المقترحات التي يمكن أن تساعد في حل النزاع، وعادة ما تتولاه لجنة يطغى علي تشكيلها العنصر الحيادي كأن تتشكل اللجنة من 5 أعضاء (عددهم فرديا) يعين كل طرف منهم عضوا ويعين الثلاثة الآخرون بالاتفاق بين الطرفين من رعايا دول أخرى، وتخضع هذه اللجان لمبدأ المساواة في الصلاحيات بين أعضائها وعملها هو شبه قانوني، وتنشأ بموجب اتفاقية دولية سواء قبل نشوب الخلاف أو بعده، ولها فترة زمنية تنتهي مهمتها بانتهاء الهدف الذي شكلت من أجله، ويتم رفع النزاع إلى لجنة التوفيق بناء على اتفاق الطرفين المتنازعين، وهذا يعني ضرورة أن يعلنا رغبتهما المشتركة في الوصول لتسوية للنزاع عن طريق التوفيق.

ولممارسة التوفيق ينبغي لأعضاء اللجنة أن يعملوا على التقليل من الخلافات، الاستماع لكل الأطراف، عدم الانحياز، التحلي بالإنصاف، الشفافية، الوضوح، الصدق، السرية، تجميع المعلومات والعمل بمبدأ رابح، رابح، أي أن كل الأطراف يجب أن تخرج رابحة من عملية التوفيق. ومن مزايا التوفيق نجد التقليل من الخلافات، تجميع الأطراف بعد الاستماع للموفق في حين أن من عيوبها: طول مسار التوفيق، نقص المعلومات حول المسار نفسه، كما أن التوفيق يأتي عادة متأخرا في مسار حل النزاعات

ثالثا: التحقيق/ Enquiry: تم إقراره كمبدأ في تسوية النزاعات سلميا في معاهدة "لاهاي" 1907، والتحقيق هو أحد الطرق لتسوية النزاعات الدولية من خلال البحث في حقيقة الوقائع التي تثير النزاع عن طريق تشكيل لجان دولية تتألف عادة بموجب اتفاقية تعقد بناء على اقتراح أحد الطرفين أو دولة أخرى.

وقد حصرت مهمة لجان التحقيق في توضيح الوقائع التي أدت إلى النزاع بطريقة موضوعية وغير منحازة، من خلال تفتيش الأماكن ومعاينتها والاصغاء إلى الشهود، ثم تقديم التقارير للأطراف المعنية التي تبقى لها حرية اختيار طريق الحل لنزاعاتها لان هذه التقارير تكتفي بسرد الوقائع وليست إلزامية في أحكامها. ومن الأمثلة على لجان التحقيق التي أنشأتها الأمم المتحدة: لجنة التحقيق في قضية الرهائن الأمريكيين في إيران أنشأها الأمين العام للأمم المتحدة بتاريخ 1979/04/20. وعلى الرغم من استخدام الأمم المتحدة لوسيلة التحقيق مرارا وتكرارا إلا أن تجربتها هذه كانت فاشلة في الكثير من الأحيان بسبب: استخدام أحد الأعضاء الدائمين في مجلس الأمن حق –امتياز– النقض ضد أي قرار مبني على نتائج التحقيقات.

رفض احد أعضاء الجمعية العامة لنتائج التحقيقات، كما حصل في المسألة الاريتيرية عام 1950.
إخفاق اللجان في تقديم تقارير عن نتائج تحقيقاتها، كما حصل في قضية الرهائن الامريكيين في إيران عام 1979.
وعموما وفقا لاتفاقية لاهاي يكون من المفيد في حالة وقوع خلاف بين دولتين لا يمس شرف الدولة أو مصالحها أن تعين الدولتان لجنة تحقيق دولية تعهد إليها بفحص وقائع النزاع وتحقيقها، ويتم تكوين لجنة تحقيق بمقتضى اتفاق خاص بين الدولتين المتنازعتين، ويبين في الاتفاق الوقائع المطلوب تحقيقها والسلطة المخولة للجنة والاجراءات التي تتبعها، كما تبين كيفية تشكيلها فإذا لم تتفق الدولتان على تشكيل خاص شكلت اللجنة من خمسة أعضاء تختار كل دولة إثنين منهم ويجوز أن يكون أحدهما من رعاياها ويقوم هؤلاء الأربعة باختيار الخامس.
وتقوم لجنة التحقيق بمهمتها في جلسات غير علنية، وتكون مداولتها سرية، وتتخذ قرارها بأغلبية الآراء وتحرر به تقريرا ويوقع عليه جميع أعضائها، ويتلوا هذا التقرير في جلسة علنية بحضور ممثلي الطرفين المتنازعين، ثم تسلم لكل منهما نسخة منه، ويقتصر في هذا التقرير على سرد الوقائع المطلوب تحقيقها وبيان ما تبين للجنة بشأنها. وليس لهذا التقرير صفة قرار التحكيم ولطرفي النزاع كامل الحرية في أن يرتبا عليه الأثر الذي يريانه.
ومن جانب آخر يؤخذ على نظام التحقيق كما وضعته اتفاقية لاهاي مأخذين: الأول هو أن الرجوع إليه ليس إلزامية، ويفهم هذا من عبارة (من المفيد والمرغوب فيه)، وبقدر ما تسمح به الظروف (وإذا كان النزاع لا يمس شرف الدولة ومصالحها الأساسية)، وأن أمره متروك لإرادة حكومات الدول المتنازعة وقدر رغبتها في التفاهم وديا بشأن النزاع القائم. أما المأخذ الثاني أنه ليست للجان التحقيق صفة دائمة تسمح باللجوء إليها على الفور عند بدء النزاع أو بتقديم خدماتها قبل استفحاله.

رابعا: المساعي الحميدة/ Good Offices: تعتبر المساعي الحميدة من الوسائل السلمية الدبلوماسية لحل النزاعات الدولية والاقليمية التي أشارت إليها إتفاقيات لاهاي عام 1899-1907، ودعت الدول إلى استخدامها في علاقاتها المتبادلة، وقد أدى إستخدام هذه الوسيلة إلى تسوية بعض النزاعات في مراحلها الأولى قبل تفاقمها. ويقصد بها العمل الودي الذي تقوم به إحدى الدول في سبيل إيجاد مناخ للاتفاق ما بين الدولتين المتنازعتين لحملها على القبول به، فهذه الطريقة إذا ترمي إلى هدف مزدوج: إما إلى تفادي نزاع مسلح وتسويته سلميا (التخفيف من حدة التوتر وتهيئة السبل أمام الدول المتنازعة للتوصل إلى اتفاق يمنع استخدام القوة)، وإما إلى وضع حد لحرب قائمة، وخير مثال على ذلك مساعي الولايات المتحدة الأمريكية لحل النزاع بين تركيا واليونان حول جزر بحر إيجة عام 1995.
ويرى بول روتيه أن المساعي الحميدة تعبير يطلق على تدخل الطرف الثالث سواء طلب منه التدخل أو باشره من تلقاء نفسه قصد التسوية بين الأطراف المتنازعة دون أن يقترح مباشرة تسوية محددة للخلاف. وهذا يعني تدخل طرف ثالث يمتلك أدوات مؤثرة ووسائل ضاغطة لتقديم المساعدة وإبداء المشورة والرأي للطرفين بصورة موضوعية وحيادية ونزيهة تساعد على تقريب وجهات النظر وتمثل مدخلا لحل الصراع القائم، والدافع هو رغبة هذه الدولة الثالثة لتقديم مساعيها والتوفيق بين الدولتين وحرصها على ضمان السلام العالمي وإعلاء كلمة الحق.
فالمساعي الحميدة بهذا المعنى هي عمل سياسي دبلوماسي ودي تقوم به دولة أو مجموعة من الدول أو حتى فرد ذي مركز رفيع كالأمين العام للأمم المتحدة في محاولة لجمع الدول المتنازعة مع بعضها البعض وحثها على البدء بالمفاوضات أو استئنافها غير أنه في كلا الحالات لا تشارك المساعي الحميدة بمقترحات أو وضع شروط بين الأطراف المتنازعة، واذا طلب منها ذلك فان ما تتقدم به من مقترحات لا يتعدى كونه مشورة ليس لها صفة الالزام، ويمكن للأطراف المتنازعة أن تقبل بها أو أن ترفضها دون أن يشكل ذلك خرقا لقواعد القانون الدولي.

وعادة يلجأ إلى هذه الطريقة إذا أخفقت المفاوضة، أو عندما ينشأ نزاع دولي يسفر عنه سحب السفراء أو قطع العلاقات الدبلوماسية وعجز أطرافه عن حله أو حسمه، وهي الجهود السلمية التي يبذلها طرف ثالث لا علاقة له بالنزاع، هدفه تقريب وجهات النظر بين الأطراف المتنازعة ومساعدتها على إيجاد صيغة ودية لتسوية ذلك النزاع بأية وسيلة سلمية توافق عليها الأطراف المتنازعة، أين يقوم هذا الطرف الثالث بنقل الرسائل والاقتراحات، ويحاول خلق مناخ يحفز الطرفان المتنازعان او الاطراف المتنازعة على اجراء المفاوضات المباشرة فيما بينها، وهذا يعني ضرورة توفر النية المخلصة في من يتولى مهمة المساعي الحميدة، حتى لا يتم حرف أهدافها واستغلال الجهود المبذولة فيها لصالح طرف على حساب الطرف الآخر.