

المشاركة العسكرية في عمليات إنفاذ القانون

بقلم: ديل ستيفنز*

نقيب في البحرية الملكية الأسترالية

ملخص

لا تضطلع القوات المسلحة عادة بمهمة إنفاذ القانون في السياق القانوني الوطني على الأقل. إلا أن من الشائع في المقابل أن تقوم بدور الحفاظ على الأمن أو إعادته في مناطق احتل فيها عمل المؤسسات أو في مراحل «ما بعد النزاع». وتبرز في الواقع في هذا النوع من العمليات، مجموعة المهارات والاستخدام فائق الدقة للقوة اللتين ترتبطان عادة بدور إنفاذ القانون المنوط بقوات الشرطة، ضمن سياق عسكري واضح. ويستعرض هذا المقال الخبرات والأطر القانونية المرتبطة بالمشاركة العسكرية في نوعين مميزين من المهام، هما عمليات حفظ السلام برعاية الأمم المتحدة، وعمليات تحقيق الاستقرار ومكافحة التمرد من طرف واحد و/أو متعددة الأطراف. ويحاول إثبات مقولة مفادها أن هذه السياقات تطلبت تعديلاً للنهج التفسيري للقانون المطبق بحيث يكون أكثر مراعاة للتأثيرات الاجتماعية والسياسية.

تجري إدارة العمليات العسكرية المعاصرة ضمن إطار من المعايير القانونية والاجتماعية شديد التعقيد وموضع خلاف عميق. فسواء شاركت قوة عسكرية في نزاع مسلح تقليدي، أو في

* الآراء الواردة في هذا المقال تخص الكاتب ولا تعكس بالضرورة موقف الحكومة الأسترالية أو قوات الدفاع الأسترالية

عمليات مكافحة التمرد أو الإرهاب، أو حفظ السلام أو فرضه، أو في عمليات تحقيق الاستقرار أو إنفاذ القانون، هناك التقاء مزيج متداخل من القانون والعقيدة والسياسة يوجّه صنع القرار العسكري. ويحتاج التزامن بين القانون والسياسة من جهة، وبين الطابع الرسمي والتأثير الاجتماعي من جهة أخرى، إلى توافق مستمر في إطار هذه البيئة شديدة التعددية.¹ وأصبحت المشاركة العسكرية في إنفاذ القانون (بمعناها الواسع) سمة أساسية من سمات تخطيط العمليات وتنفيذها. ويرتبط إنفاذ القانون على النحو المشار إليه في هذا المقال «بسلسلة واسعة من الأنشطة الرامية إلى حماية السكان المدنيين، وتوفير خدمات مؤقتة لحفظ النظام والسيطرة على الحشود، وتأمين البنية التحتية الحيوية».² وتتناقض تلك الأنشطة مع القتال التقليدي في الحروب، وتجرى في كثير من الأحيان في سياق تتداخل فيه الأطر القانونية. وتحدد أنظمة القانون الجنائي في وقت السلم استخدام القوة في أنشطة إنفاذ القانون في بعض الأحيان، وتحددها عناصر من قانون النزاعات المسلحة في أحيان أخرى، أو كلاهما على حد سواء أحياناً. وقد تكون تبعات عدم الامتثال لقاعدة ذات صلة أو لبدأ أو معيار ذي صلة مدمرة ضمن هذه الأطر القانونية المتداخلة والمنظمة تنظيمياً دقيقاً. ويمكن تحديد آثار ذلك من حيث المسؤولية الفردية وال فشل في تحقيق أهداف المهمة، فضلاً عن مختلف مستويات فقدان الشرعية على صعيد اجتماعي وسياسي أوسع.³

الغرض من هذا المقال هو دراسة الأطر القانونية المنطبقة على المشاركة العسكرية في أنشطة من نمط عمليات إنفاذ القانون. ومع أن المهارات المتعلقة بإنفاذ القانون لم تكن عنصرًا تقليدياً أساسياً في التدريب العسكري، إلا أن القوات العسكرية تضطلع لدى انتشارها بمثل هذه المهام. ويكمن الهدف الأساسي من هذه المشاركة في الحفاظ على الأمن أو استعادته ودائماً في مجتمعات خارجة من حالة نزاع. وسوف يركز تحليلي على نوعين مهمين من العمليات تحتل فيهما أنشطة فرض الأمن و/أو إنفاذ القانون مكانة بارزة، وهما عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة وعمليات تحقيق الاستقرار أو مكافحة التمرد من طرف واحد و/أو متعددة الأطراف. وتفرض نظم قانونية دقيقة ومنظمة للغاية المستويات المسموح بها لاستخدام القوة في كل سياق من هذه السياقات. كما أنها تمثل وجهين مختلفين لعملة واحدة: فهناك دائماً توجيهات في سياسة الأمم المتحدة كمؤسسة بشأن الاستخدام المحدود للقوة في عمليات حفظ السلام، على الرغم من أن السياق الواقعي لنشر هذه القوات والتهديدات التي تواجهها ربما يدعمان تطبيق قانون النزاعات المسلحة. وبالتالي تتصرف عادة قوات الأمم المتحدة لحفظ السلام وفق نظام قانوني مقيد للغاية عند تنفيذ مهمتها. أما في عمليات تحقيق الاستقرار و/أو مكافحة التمرد فينطبق عادة على العكس من ذلك قانون النزاعات المسلحة، ولكن العقيدة العسكرية الحديثة تقضي بوجوب استخدام القوة بدقة كبيرة وحرص شديد على تجنب إزهاق الأرواح. ويُفسّر قانون النزاعات المسلحة في الوقت نفسه وفقاً لكل سياق على حدة.

1 انظر بشكل عام:

David Kennedy, 'One, two, three, many legal orders: legal pluralism and the cosmopolitan dream', in *New York University Review of Law and Social Change*, Vol. 31, 2006-2007, p. 642.

2 الدليل الميداني للجيش الأمريكي في عمليات تحقيق الاستقرار 3-07 (يُشار إليه في ما بعد بدليل عمليات تحقيق الاستقرار).

The US Army Stability Operations Field Manual 3-07 (The Stability Ops Manual), University of Michigan Press, Ann Arbor, 2009, para. 3-22.

3 David Kennedy, *Of War and Law*, Princeton University Press, Princeton, 2006, p. 159

وقد أقرت آراء عدة أن استعادة الأمن أصبحت عاملاً حاسماً لضمان تنمية اجتماعية وسياسية أوسع في المجتمعات التي خرجت لتوها من نزاعات. وحظي في الوقت نفسه الأثر الاجتماعي للتفسير القانوني المتعلق باستخدام القوة بفهم أفضل وأدمج بصورة أكبر في العقيدة الميدانية للعمليات. وكان نجاح «تعزير» الوجود الأمريكي في العراق عام 2007 يُعزى جزئياً إلى اتباع نهج جديد جذري لفهم الآثار الاجتماعية والسياسية لاستخدام القوة بموجب القانون. وأثر هذا النهج بدوره على طرق تفسير القانون. وتمثل تلك التغييرات تحولاً عميقاً في المنظور البعيد، كما أنها تعكس النهج التفسيري للمدرسة القانونية الواقعية للولايات المتحدة التي سادت من أوائل إلى منتصف القرن العشرين.

وسوف أستعرض في الجزء الأول من هذا المقال الخصائص المميزة لعمليات الأمم المتحدة للسلام فضلاً عن عمليات تحقيق الاستقرار و/أو مكافحة التمرد، وأحد ملامحها الأساسية. ويتطلب هذا النوع من العمليات تطبيق معايير فائقة الدقة لاستخدام القوة من أجل تحقيق أهداف المهمة. ويتفق الاستخدام المقيد للقوة المتبع في العمليات مع معايير استخدام القوة المطبقة عادة في عمليات إنفاذ القانون. ويقدم الجزء الثاني من المقال تحليلاً أكثر عمقاً لاستيعاب الأطر القانونية، ويسعى إلى الكشف عن الخيط الرفيع الذي ينبغي للقوات المسلحة اجتيازه عندما تتصرف وفقاً للقانون من أجل تحقيق أهداف اجتماعية وسياسية وعسكرية تُكلف بها. لقد بات من الواضح بشكل متزايد أن الأثر الاجتماعي للتفسير القانوني سرعان ما يُعترف به بوصفه مؤشراً مهماً للنجاح العسكري والشرعية على حد سواء في توجيه عملية صنع القرار العسكري، سواء أكان ذلك يتعلق بالعمل بموجب قانون النزاعات المسلحة أو في إطار أنظمة الدفاع عن النفس والقوانين الجنائية المحلية و/أو الدولية.

المشاركة العسكرية في إنفاذ القانون

إنفاذ القانون على الصعيد المحلي

لا يدرج إنفاذ القانون ضمن المهارات العسكرية التقليدية. ففوات الشرطة هي التي يعهد إليها عادة إنفاذ القانون الجنائي الوطني بموجب أنظمة تشريعية محددة بدقة تكفل اتباع «القواعد القانونية الواجبة». ويحظر في الواقع، في الولايات المتحدة على وجه الخصوص، تدخل الجيش أو القوات الجوية بشكل عام في إنفاذ القانون على الصعيد الوطني، وذلك بموجب قانون «قوة الإقليم»⁴. وتحظر اللوائح فضلاً عن ذلك على سلاح البحرية الأمريكي ومشاة البحرية الأمريكية بالمثل المشاركة المباشرة في أنشطة إنفاذ القانون المدني.⁵ وبينما من الجائز ألا يكون لدى دول أخرى قيود تشريعية مماثلة، كان هناك تردد سياسي عام في استخدام الوسائل العسكرية من أجل إنفاذ القانون، لا سيما في السياقات المحلية. ويعكس ذلك مبدأ سيادة الحكومة المدنية في المجتمعات الديمقراطية الليبرالية

4 ينص قانون 18 يونيو/حزيران لعام 1878 (المقنن في 18 القانون الأمريكي رقم 1385 لعام 1994) على معاقبة كائن من كان، باستثناء الحالات والظروف التي تسمح صراحة بموجب الدستور أو قانون صادر عن الكونغرس، استخدم عمداً أي جزء من الجيش أو القوات الجوية كقوة الإقليم (الشرطة) أو لتنفيذ القوانين خلاف ذلك، بدفع غرامة بمقتضى هذا القانون، أو بالسجن لمدة لا تتجاوز عامين، أو بكليهما..

5 دليل القائد لقانون العمليات البحرية

The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations, US Navy, NWP 1-14M, July 2007, para. 3.11.3.1.

على وجه الخصوص. وتُستثنى عادة مكافحة الإرهاب في المجتمعات المحلية من مقاومة استخدام الوسائل العسكرية لتسوية المسائل ذات الصلة بإنفاذ القانون.⁶ بيد أنه حتى في تلك الحالات، يكون النظام التشريعي لنقل المسؤولية من السلطة المدنية إلى الجيش معقدًا إلى حد كبير.⁷ وتعكس تلك الأنظمة التشريعية أيضًا اعترافًا ضمنيًا بتحول مسألة جنائية إلى قضية أمن قومي.

عمليات تنطوي على مسؤولية أمنية

اتسم نشر القوات المسلحة في عمليات لا ترقى إلى مستوى النزاع المسلح التقليدي بشكل متزايد بتولي تلك القوات ووظائف أمنية هامة، على الرغم من المقاومة التاريخية للسماح للجيش بالقيام بمهام إنفاذ القانون على المستوى الداخلي. وتعكس تلك الوظائف واجبات من النوع المتعلق بعمليات إنفاذ القانون، وتتطلب الاحترام الوثيق للالتزامات والمسؤوليات القانونية الوطنية والدولية على حد سواء. وهناك مجالان رئيسيان يعتبران مفيدين لهذا التحليل تولت فيهما القوات المسلحة مسؤولية أمنية تتطلب القيام بأنشطة من النوع المتعلق بإنفاذ القانون واتباع المعايير القانونية المرتبطة بها، وتحديدًا في إطار عمليات حفظ السلام بتفويض من الأمم المتحدة، وعمليات تحقيق الاستقرار أحادية الجانب أو متعددة الجنسيات.

عمليات حفظ السلام بتفويض من الأمم المتحدة

شهدت تسعينيات القرن الماضي توسعًا سريعًا في عمليات السلام بتفويض من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. وبينما تراجع عدد التفويضات الممنوحة لمثل هذه البعثات في الآونة الأخيرة، لم تتغير كثيرًا الطموحات الكبيرة المرتبطة بها. وتكمن دافعًا المهمة الرئيسية لقوات الأمم المتحدة لحفظ السلام التي تنتشر غالبًا في مرحلة ما بعد النزاع أو في بيئات اجتماعية اختل فيها عمل المؤسسات، في استعادة الأمن والحفاظ عليه. وتبرز معظم التقييمات لفعالية العمليات و«الدروس المستفادة» الحاجة الرئيسية لتحقيق الأمن قبل التمكّن من التنفيذ الفعلي لبرامج التنمية الأخرى. وقد ظهر، لدى اعتماد قرارات مجلس الأمن، اتجاه يميل لتوسيع نطاق عمل البعثات التي يُرجح أن تتطلب استخدام القوة على المستوى التكتيكي. ويُلقى على عاتق قوات حفظ السلام عادة مهمة توفير الأمن في سياقات عديدة، بما في ذلك توصيل الإمدادات الإنسانية،⁸ وتطبيق نزع السلاح،⁹ وإتاحة الفرصة لإجراء انتخابات في المناطق المعرضة للحرب، والمشاركة فيها.¹⁰ وتنسق قوات حفظ السلام أنشطة إنفاذ

6 يبرز معيار آخر، وإن كان استثنائيًا، عندما يُستخدَم الجيش لإنفاذ القانون في إطار جهود الإغاثة وإعادة البناء في أعقاب الكوارث الطبيعية. انظر: Evan Carlin, 'Australian Defence Force experience with non-government organizations in humanitarian assistance and disaster relief operations', in Michael Carsten (ed.), *Global Legal Challenges: Command of the Commons, Strategic Communications and Natural Disasters*, US Naval War College International Law Studies Series, Vol. 83, 2007, p. 267.

7 انظر:

Simon Bronitt and Dale Stephens, "Flying under the radar": the use of lethal force against hijacked aircraft: recent Australian developments', in *Oxford University Commonwealth Law Journal*, Vol. 7, No. 2, 2007, p. 265.

8 قرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 776 لعام 1992، المؤرخ في 14 سبتمبر/أيلول 1992، الفقرة 2

9 قرار مجلس الأمن رقم 1270 (1999) المؤرخ في 22 أكتوبر/تشرين الأول 1999، الفقرة 8 (ب)

10 قرار مجلس الأمن رقم 776 (1992)، المؤرخ في 21 يوليو/تموز 1992، الفقرة 4.

القانون مع سلطات الشرطة المعنية في الأماكن التي تتواجد فيها شرطة مدنية تابعة للأمم المتحدة. بيد أن من الممكن ألا يعود الخط الفاصل بين عمليات إنفاذ القانون والنزاع المسلح واضحاً في مثل هذه السياقات. ويمكن بالفعل أحد العوامل المحددة لوجود نزاع مسلح في قدرة الشرطة على مواجهة التهديدات المطروحة¹¹ وغالباً ما ترتكب كيانات من غير الدول أعمال عنف مميّزة لأغراض إجرامية وسياسية مختلطة داخل منطقة عمل قوات حفظ السلام. ويُجرى عادة بعد ذلك تقييم لمدى إمكانية احتواء طبيعة أعمال العنف واستمرارها من خلال موارد الشرطة المدنية وراقبتها، أو لضرورة تدخل قوة حفظ السلام. هذا ويخضع المتمردون المشاركون في النزاعات المسلحة غير الدولية للملاحقة القضائية عن أفعالهم بموجب القانون الجنائي الوطني، حتى عندما تكون الوسائل العسكرية ضرورية لتنفيذ 'التوقيف'.

إدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية (تيمور ليشتي)

تعتبر تجربة قوات حفظ السلام التابعة لإدارة الأمم المتحدة الانتقالية في تيمور الشرقية¹² في 2000-2001 مثالاً جيداً لإظهار الإطار القانوني الذي تم تطبيقه في مواجهة التهديد المطروح. صوّت سكان تيمور الشرقية بأغلبية ساحقة لصالح الاستقلال عن إندونيسيا في الاستفتاء الذي أُجري عام 1999 برعاية الأمم المتحدة. وقد أثار هذا الأمر غضباً عنيفاً بين قوات الميليشيات الموالية لإندونيسيا والمقيمة في تيمور الشرقية، أفضى إلى دمار شامل وأعمال قتل وتهجير قسري، وإنهيار العمليات المجتمعية المعتادة. ونشرت قوات مسلحة بتفويض من الأمم المتحدة/بقيادتها كلفت بمهمة استعادة الأمن، وذلك وفقاً لقرار اتخذ بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. كما تأسست إدارة انتقالية تابعة للأمم المتحدة للإشراف على تولي شؤون الدولة في تيمور الشرقية. وكانت أنشطة الميليشيات الموالية لإندونيسيا المعارضة لهذا التحول ذات طابع عسكري في المقام الأول، حيث استخدمت تكتيكات وتقنيات وإجراءات عسكرية من حيث الأسلوب والمضمون على حد سواء. وقد وقعت حوادث مسلحة عديدة بين قوات حفظ السلام والميليشيات، تسببت في وفيات على كلا الجانبين. كما تعرض سكان تيمور الشرقية لعمليات تهريب مستمرة. وأنشأت قوات حفظ السلام في الوقت نفسه إدارة وليدة لشؤون المحتجزين (بمقتضى قرار مجلس الأمن) لتطبيق العناصر الأساسية «للإجراءات القانونية الواجب إتباعها» على أفراد الميليشيات الذين يلقي القبض عليهم أو المحتجزين خلاف ذلك.¹³

11 انظر:

Gerald Draper, 'The Geneva Conventions of 1949', in *Académie de Droit International, Recueil des Cours*, Vol. 1, 1965, p. 89

انظر أيضاً: تعليق اللجنة الدولية للسليب الأحمر (باللغة الإنجليزية) على المادة الثالثة المشتركة بين اتفاقيات جنيف لعام 1949 على الموقع التالي: <http://www-ihl.org/ihl.nsf/COM/365-570006?OpenDocument> (آخر زيارة للموقع في 2 مايو/أيار 2010)، ص49، والذي يذكر أن أحد العوامل ذات الصلة بتحديد وجود نزاع مسلح من عدمه هو ما إذا كانت الحكومة الشرعية مجبرة على الاستعانة بالقوات المسلحة النظامية ضد المتمردين.

12 قرار مجلس الأمن رقم 1272 (1999)، المؤرخ في 25 أكتوبر/تشرين الأول 1999.

13 انظر:

Michael J. Kelly, Timothy L. H. McCormack, Paul Muggleton, and Bruce M. Oswald, 'Legal aspects of Australia's involvement in the International Force in East Timor', in *International Review of the Red Cross*, Vol. 83, No. 841, March 2001, p. 101.

وأنشئ نظام للمحاكم الوطنية مع الاستعادة البطيئة للأمن في البلاد، وقامت الشرطة المدنية التابعة للأمم المتحدة بإرشاد وتدريب قوات الشرطة في تيمور الشرقية. وكان الانتقال من الحماية الأمنية إلى إنفاذ القانون غير مكتمل وتدرجياً، كما كان يخضع دوماً للتسويات. ولدى مواجهة الحوادث، كان لا بد من التوفيق بين قواعد الاشتباك المسموح بها في إطار تفويض الأمم المتحدة للتعامل بحزم مع التهديدات الأمنية، وضرورة الإقرار بمتطلبات جمع الأدلة والإجراءات القانونية النافذة الواجب إتباعها. وكان أفراد الميليشيات الذين يقبض عليهم أثناء عمليات قوات حفظ السلام يحتجزون في أعقاب الاشتباك ويجري التحقيق معهم فوراً للحصول على معلومات ذات أهمية عسكرية. وكان هؤلاء الأفراد قد ارتكبوا أيضاً جرائم جنائية بموجب القانون الداخلي الساري آنذاك في تيمور الشرقية، وكان لا بد من تسليمهم للشرطة المدنية التابعة للأمم المتحدة، التي كانت تخضع لإجراءاتها الخاصة بتوجيه التهم لهؤلاء الأفراد ومقاضاتهم. وقد أثار هذا الأمر بالضرورة السؤال الشائك المتعلق بتصنيف دور قوات حفظ السلام بالدور العسكري أم بدور قوات الشرطة. وقد تم التوصل إثر ذلك إلى حل عملي بين قوات حفظ السلام والشرطة المدنية التابعة للأمم المتحدة سُمح فيه للعسكريين باستجواب المحتجزين لمدة أربع وعشرين ساعة بعد وقوع الحادث، على أن يُحوَّل المحتجزون إلى الشرطة لاستجوابهم في وقت لاحق¹⁴. وبينما لم تكن مثل هذه الحالة بالحالة المثالية من الناحية العسكرية، فإنها حملت أيضاً مخاطر على مستوى جمع الأدلة. وكانت تجري عمليات تقييم مستمرة لتحديد الأولويات، أي ما إذا كان الحصول على معلومات مهمة من الناحية التكتيكية ويمكن الاستفادة منها للحفاظ على أمن قوات حفظ السلام وحياة المدنيين، من شأنه أن يرجح الكفة أمام خطر تفويض أية مقاضاة لاحقة للأفراد لعدم احترام حقوقهم في «الإجراءات القانونية الواجب إتباعها» بموجب نظام مدني للملاحقة القضائية.

عمليات تحقيق الاستقرار

إن تجربة عمليات السلام برعاية الأمم المتحدة بموجب الفصل السابع تجد مقابلاً فعلياً لها في العمليات العسكرية أحادية الجانب و/ أو متعددة الأطراف التي تجري في أعقاب النزاع. وتُخطَّط عمليات تحقيق الاستقرار (أو الاستقرار) هذه على مراحل في أعقاب النزاعات المسلحة التقليدية، وأصبحت جزءاً كبيراً من المنظومة العقائدية للولايات المتحدة في ما يخص العمليات¹⁵. وقد برزت هذه العقيدة مؤخراً من داخل عملية إعادة نظر رئيسية في الأغراض العسكرية والأهداف الاستراتيجية وراء نشر القوات في أفغانستان والعراق، حيث عملت القوات المسلحة في بيئة يختلط فيها السلم والنزاع المسلح. ومُنحت تلك العقيدة أولوية كبيرة، واعتبرت عاملاً رئيسياً في نجاح الاستراتيجية العسكرية.

14 انظر:

Michael G. Smith and Moreen Dee, *Peacekeeping in East Timor: The Path to Independence*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO, 2003, p. 83.

15 دليل عمليات تحقيق الاستقرار، الحاشية رقم 2 أعلاه.

وهناك علاقة متبادلة بين عقيدة عمليات تحقيق الاستقرار وعقيدة مكافحة التمرد، لاسيما من حيث تقييم التكلفة الاجتماعية لاستخدام القوة. فعقيدة عمليات تحقيق الاستقرار تؤكد على تجنب العمليات المتحركة وتتركز أكثر على جهود أوسع لبناء القدرات؛ بل وتتوقع بالفعل أن يكون استخدام القوة حصيفاً ومعتمداً، وتسعى إلى تحقيق موازنة مباشرة بين التمييز في استخدام القوة واحترام الشرعية.¹⁶ وتكون وظيفة العسكريين في عملية من هذا القبيل أقرب إلى تبني دور متزايد في إنفاذ القانون. إلا أن من الصعب، وكما هو الحال بالنسبة لعمليات السلام، تحديد نقطة تحول الوضع إلى نزاع مسلح وتزامنه مع العمليات. وتضع العقيدة المشتركة للولايات المتحدة التعريف التالي لعمليات تحقيق الاستقرار:

[تشمل عمليات تحقيق الاستقرار] مهام مختلفة للبعثات العسكرية وأنشطة تُنفذ خارج الولايات المتحدة بالتنسيق مع أجهزة أخرى في السلطة الوطنية لصون أو إعادة تأسيس بيئة آمنة ومستقرة، وتوفير الخدمات الحكومية الأساسية، وإعادة بناء البنية الأساسية في حالات الطوارئ، والإغاثة الإنسانية.¹⁷

وقد تبين أن الغالبية العظمى من العمليات التي قامت بها القوات الأمريكية هي في الواقع عمليات لتحقيق الاستقرار، على الرغم من الجهود الكبيرة المكرسة للتدريب على اكتساب المهارات اللازمة لخوض معارك قاسية والتأهب للنزاعات المسلحة التقليدية.¹⁸ وتتقاسم كافة الجيوش الحديثة هذه التجربة أيضاً، لاسيما تلك التي شاركت في عمليات السلام التابعة للأمم المتحدة. فبينما نشأت عقيدة عمليات تحقيق الاستقرار في الأصل نتيجة عملية إعادة تقييم قامت بها الولايات المتحدة أثناء عملياتها داخل أفغانستان والعراق، يمكن تطبيق المضمون الأساسي للعقيدة بسهولة في هذا النوع من عمليات السلام التي ترعاها الأمم المتحدة والمذكورة أعلاه.

وتهدف عمليات تحقيق الاستقرار في مجال تنظيم المؤسسات إلى خلق بيئة في دولة ما بعد النزاع تسهل المصالحة وتوطد تنمية المؤسسات السياسية والقانونية والاجتماعية والاقتصادية، وتدعم الانتقال إلى سلطة مدنية تعمل في ظل سيادة القانون.¹⁹ وبينما يرفض البعض عقيدة عمليات تحقيق الاستقرار بوصفها مثالية للغاية،²⁰ إلا أن خبراء مكافحة التمرد اعتبروا تلك العقيدة وعناصر بناء القدرات التي تشكل جزءاً لا يتجزأ منها، عاملاً رئيسياً في مكافحة الفعالة للتمرد.²¹

16 المرجع نفسه، ص4-47

17 المرجع نفسه، ص8

18 المرجع نفسه، الفقرات 9-1. في العقد الذي تلا سقوط حائط برلين، قاد الجيش أو شارك في أكثر من 15 عملية لتحقيق الاستقرار

19 ينص صراحة توجيه وزارة الدفاع الأمريكية رقم 3000.05 الصادر في 28 نوفمبر/تشرين الثاني 2005، الفقرة 4.2 على سياسة وزارة الدفاع بشأن عمليات تحقيق الاستقرار على النحو التالي: «تدار عمليات تحقيق الاستقرار للمساعدة في إحلال نظام يحقق مصالح الولايات المتحدة وقيمتها. ويكون الهدف المباشر في كثير من الأحيان هو توفير الأمن للسكان المحليين واستعادة الخدمات الأساسية، وتلبية الاحتياجات الإنسانية. أما الهدف بعيد الأمد فهو المساعدة في تطوير القدرات المحلية لتأمين الخدمات الأساسية، واقتصاد سوق قابل للنمو، وسيادة القانون، وإنشاء مؤسسات ديمقراطية ومجتمع مدني قوي.»

20 انظر:

William Easterly, 'J'accuse: the US Army development delusion', *Aid Watch*, 18 June 2009 على الموقع التالي: <http://aidwatchers.com/2009/06/jaccuse-the-us-army-development-delusions/> (آخر زيارة للموقع في 7 مايو/أيار 2010)، حيث يذكر الكاتب أن «دليل العمليات الميدانية للقوات المسلحة الأمريكية من أجل تحقيق الاستقرار مليء بشكل ملحوظ بأحلام خيالية ومثالية لتحويل مجتمعات أخرى إلى واحات من الازدهار والرخاء، والسلام والديمقراطية، من خلال الاستخدام المنسق للقوات المسلحة والمعونة الخارجية ومعرفة الخبراء.»

21 انظر:

ويُعتبرّ مكون سيادة القانون في عملية تحقيق الاستقرار بمثابة نقطة مرجعية للمؤسسات من أجل إحراز تقدم في المهمة ونجاحها في نهاية المطاف. وتنص العقيدة على أن نجاح خطة العمل بموجب سيادة القانون يؤدي إلى عدد من النتائج تتضمن ما يلي: احتكار الدولة استخدام القوة؛ وتحقيق الأمن للأفراد؛ والالتزام الدولة نفسها بالقانون وعدم تصرفها بشكل تعسفي؛ وإمكانية إقرار القوانين واستقرارها إلى حد يكفي لتمكين الأفراد من تدبير شؤونهم؛ وإمكانية استفادة الأفراد من نظام قانوني فعال وغير متحيز؛ وحماية الدولة لحقوق الإنسان والحريات الأساسية؛ وقدرة الأفراد على التعويل على وجود مؤسسات قانونية وعلى مضمون القانون في تسيير حياتهم.²²

ويعكس مضمون وطبيعة هذه العناصر المعايير التي حددها الفيلسوف القانوني الطبيعي البارز «لون فولر» بوصفها ضرورية لفعالية النظام القانوني.²³ فنتك المعايير تمتلك نوعاً من السمات العالمية المميزة، إلا أنها قد تتعارض مع أولويات أمنية أكثر إلحاحاً في سير أعمال مهمة معينة. وقد اعترف العقيد «ديك بريجنت» في تحليله لجانب سيادة القانون في عمليات الاستقرار بالتوتر الذي ينشأ عند السعي إلى إقامة نظام لحكم القانون في بيئة يكون تحقيق الأمن فيها موضع جدل، حيث أشار إلى ما يلي:

سوف توجد حالات يمكن أن يتعارض فيها تحقيق الأمن وأنواع الحماية المرتبطة بسيادة القانون. وسيتعين على كبار القادة في هذه الحالات اتخاذ القرار الاستراتيجي الهادف إلى تحسين الأمن والذي قد ينتقده البعض بوصفه يمس سيادة القانون. وستأتي أوقات أثناء (عمليات) مكافحة التمرد النشطة تحتل فيها أهداف سيادة القانون طويلة الأمد بالضرورة أولوية أدنى درجة من تحقيق الأمن والحفاظ عليه.²⁴

ويؤكد هذا التنازع بين مختلف الأهداف الطبيعية المتقلبة للرد العسكري على التهديدات في إطار نموذجي «إنفاذ القانون» و«النزاع المسلح». وهناك مواعة صعبة، ومنطق يوازن باستمرار بين الغاية والوسيلة في تحديد سياسة الرد الصحيح على تهديد ما. وهناك أيضاً تنازع قانوني، جنباً إلى جنب مع التوتر على صعيد العقيدة، بين امتلاك السلطات والقيود المفروضة عليها، سيكون محل نقاش أكثر تفصيلاً في القسم التالي.

22 مأخوذ من:

Dick Pregent, *Rule of Law Capacity Building in Iraq*, forthcoming in Vol. 86 of the US Naval War College International Law Studies Series.

23 انظر كرجع عام:

Lon L. Fuller, *The Morality of the Law*, revised edition, Yale University Press, 1969.

24 انظر D. Pregent, الحاشية رقم 22 أعلاه.

استيعاب الإطار القانوني ومواءمته لعمليات إنفاذ القانون

عمليات الأمم المتحدة للسلام

يوجد عادة تفاوت كبير بين الطموحات الاستراتيجية للمهمة الموكلة من مجلس الأمن والأشكال المختلفة للسلطة التكتيكية الممنوحة لقوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة أو قواعد الاشتباك الصادرة على الصعيد الوطني. وأكد «تقرير الإبراهيمي» البارز عام 2000 مجدداً أن الاستخدام المحدود للقوة من جانب أفراد حفظ السلام، والذي ينحصر بصفة أساسية في الدفاع عن النفس فقط، هو أحد الأعمدة الثلاثة التي تقوم عليها جميع عمليات حفظ السلام.²⁵ ويستند غالباً تفويض عمليات السلام إلى حد بعيد إلى الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ويسمح باللجوء «إلى كافة الوسائل الضرورية» لتنفيذ أهداف القرار ذي الصلة. وندد كُتاب مثل «هيتوشي ناسو» بعدم دقة مثل هذه القرارات، وانتقدوا القيود التي تفرضها السياسات من خلال تحديد القدرة على استخدام القوة بالدفاع عن النفس فحسب. ويدفع ناسو بالقول أن مثل هذا الشرط السياسي مستمد من مصادفة تاريخية سبقت في الواقع نظام الميثاق.²⁶ وبينما يوجد من ثم فرق رسمي بين المادة 40 (التدابير المؤقتة) والمادة 42 (أعمال الإنفاذ) من ميثاق الأمم المتحدة، يخفق مجلس الأمن بصورة روتينية في تحديد السلطة القانونية التي يعتمد عليها عندما يسمح بعملية للسلام، ويفرض بصرامة في الوقت نفسه عدداً من القيود على السياسات المتعلقة باستخدام القوة، تُطبق عادة وفقاً لتقاليد المؤسسة أكثر مما تطبق وفقاً لمبررات مدروسة.²⁷ واستلزم هذا الأمر بالتالي تفسيراً بناءً على الأرض من جانب القادة والجنود الساعين إلى تنفيذ إرادة مجلس الأمن، وهو أمر يهدد دائماً بتقويض القيود السياسية / والقانونية التي تستبقيها الدوائر ذات الصلة وتحددها لتنفيذ القرار. ويزعم ناسو أن مثل هذا الالتباس والغموض القانونيين قد يضعان حواجز غير ضرورية لتقديم تعهدات [سياسية] ترمي إلى منع تفاقم النزاع المسلح.²⁸

وواقع الأمر هو أنه حتى في بعثات السلام التي يَمَنَح فيها مجلس الأمن سلطة قانونية استراتيجية واسعة، لا تُمنح قوات حفظ السلام عامة إلا القدرة على التصرف تكتيكياً في الدفاع عن النفس. وبينما قد يتوسع أحياناً تعريف الدفاع عن النفس وفقاً لقواعد التفسير المقررة في الأمم المتحدة،²⁹ تبقى مع ذلك القوة المسموح صراحة باستخدامها أقل مما هو مسموح به بموجب النموذج التقليدي لقانون النزاعات المسلحة. ومن ثم لا يشمل بصفة عامة الحق في الدفاع عن النفس استخدام قوات حفظ الأمن القوة المميته إلا للدفاع عن نفسها أو عن آخرين يُعهد إليها بحمايتهم، وذلك فقط

25 تقرير فريق العمل المعني بعمليات السلام، وثيقة الأمم المتحدة S/2000/809 - A/55/305 الفقرة 48.

26 انظر:

Hitoshi Nasu, *International Law on Peacekeeping: A Study of Article 40 of the UN Charter*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009, pp. 17-27.

27 المرجع نفسه، ص 27-35

28 المرجع نفسه، ص 15

29 المرجع نفسه، ص 184-188.

في مواجهة أعمال عنائية (هامة من الناحية التكتيكية) أو في حالة بروز نية ارتكاب عمل عنائي. وقد تظهر الإشكالية في هذا الأمر عند مواجهة خصوم منظمين أو «عناصر مفسدة» أثناء تنفيذ المهمة واستخدامهم تكتيكات تقليدية ذات طبيعة عسكرية وبمستويات عالية من القوة. إن وجود النزاع المسلح أمر واقع ويحدّد بشكل موضوعي في النزاعات المسلحة غير الدولية، وفقاً لحجم القوة المسلحة المستخدمة وشدتها ونطاق استخدامها. وتنص نشرة الأمين العام للأمم المتحدة لعام 1999³⁰ في الواقع على قواعد قانون النزاعات المسلحة المنطبقة (على الأقل بالنسبة إلى السياسة المتبعة) على قوات حفظ السلام عندما تشارك في نزاع مسلح أثناء عملية للسلام. وبينما تعكس النشرة المبادئ الأساسية للقانون واجب التطبيق في النزاعات المسلحة، فإن لها أهمية خاصة من حيث إنها تقر بأن نزاعاً مسلحاً قد ينشأ عن عمل يستند خلاف ذلك إلى دفاع عن النفس على المستوى التكتيكي.³¹ ولا يبدو على الرغم من هذا الإقرار وجود أي مثال معترف به منذ عام 1999، انتقلت فيه قوات حفظ السلام (حتى وإن كان لمدة قصيرة) من إطار «الدفاع عن النفس» إلى إطار قانون النزاعات المسلحة في ما يخص استعمال القوة المسموح به.

ويتعين من ثم علاوة على ذلك وجود نموذج معاصر من عمليات الأمم المتحدة للسلام يُعترف فيه صراحة بتطبيق قانون النزاعات المسلحة لتنظيم استخدام القوة، في قرار مسبق لمجلس الأمن. وتمشياً مع المبادئ التقليدية للمجلس، تقتصر القوة المسموح بها في جميع مهام السلام المعاصرة على الدفاع عن النفس فحسب. وليس تردد إدارة عمليات حفظ السلام في الاعتراف بوجود نزاع مسلح (دولي أو غير دولي) مستغرباً. فالمحاكم الوطنية تتجنب في أكثر الأحيان تأكيد وجود نزاع مسلح أو تتجنب خلاف ذلك إصدار قرارات تقوض جذرياً وجهات النظر التنفيذية بشأن وضع المقاتل أو أسير الحرب، نظراً للمغزى السياسي بامتياز لمثل هذا الاعتراف.³² وتبدي إدارة عمليات حفظ السلام، وكما هو الحال بالنسبة للمحاكم الوطنية، احتراماً مفهوماً للتقديرات السيادية للدول المشاركة في عمليات السلام بالنسبة لإقرارها بوجود (أو عدم وجود) نزاع مسلح داخل منطقة العمليات. ويؤدي هذا الأمر مع ذلك إلى عواقب وخيمة بالنسبة لقوات حفظ السلام عندما تعمل في سياقات شديدة التقلب والعنف.

إن التمييز بين الدفاع عن النفس والاستخدام الأكثر شمولاً للقوة المسموح به بموجب قانون النزاعات المسلحة أمر مهم. فعندما تسعى قوات حفظ السلام إلى نزع سلاح أو اعتقال أفراد من جماعات متمردة أو ميليشيات تلجأ للعنف، فإنها تقتصر على استخدام قوة ارتكاسية (رد فعلية) فقط، وتحكم معايير قانونية وطنية على معقولية وتناسب أفعالها. ويُعد التناسب في إنفاذ القانون، كما أشار «كين واتكن» في تحليله لهذه المسألة، مفهوماً مختلفاً إلى حد كبير عن معناه ووظيفته وفقاً

30 مذكرة الأمين العام للأمم المتحدة بعنوان «تقيّد قوات الأمم المتحدة بالقانون الدولي الإنساني»، وثيقة الأمم المتحدة ST/SGB/1999/13 بتاريخ 6 أغسطس/آب 1999. على الموقع التالي: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/unobservance1999.pdf> (آخر زيارة للموقع في أول يونيو/حزيران 2010).

31 المرجع نفسه، الفقرة 1.1: «تنطبق المبادئ والقواعد الأساسية للقانون الدولي الإنساني المنصوص عليها في هذه النشرة على أفراد قوات الأمم المتحدة عندما يشاركون في حالات النزاع المسلح بصفتهم مقاتلين، على مدى وطول مدة مشاركتهم. وتنطبق من ثم هذه القواعد في أعمال الإنفاذ أو في عمليات حفظ السلام عندما يُسمح باستخدام القوة دفاعاً عن النفس».

32 انظر على سبيل المثال، *Mohamed Ali et al. v. Public Prosecutor* (1968)، (1969)، AC 430.

لقانون النزاعات المسلحة.³³ فالتناسب في الحالة الأولى يتطلب تدقيقاً صارماً لوجود مبررات مطلقة لاستخدام القوة، لا سيما القوة المميّزة؛³⁴ وربما يؤدي الحكم بأن القوة المستخدمة كانت مفرطة إلى توجيه اتهامات جنائية ضد الجندي. ويرتبط مبدأ التناسب وفقاً لقانون النزاعات المسلحة³⁵ بتقييم مدى الخسائر المدنية غير المقصودة (العرضية) ولكن المتوقعة عند استهداف المقاتلين أو الأشخاص الذين يشاركون مشاركة فعلية أو مباشرة في الأعمال العدائية، إذ ينطوي على مجموعة من الاعتبارات تختلف تماماً عن تلك الاعتبارات اللازمة لاستخدام القوة لتحقيق أهداف المهمة. أما إمكانية سماح ولايات مجلس الأمن بأعمال أوسع نطاقاً باعتبارها تعود إلى القانون الدولي، فهو لا يعفي الجنود من المسؤولية القانونية تحت طائلة قانونهم الوطني وقواعد الاشتباك الصادرة عن الأمم المتحدة والتي تحصر استخدامهم للقوة في الدفاع عن النفس.

كان من واجبات قوات حفظ السلام، أثناء مهمة إدارة الأمم المتحدة المؤقتة في تيمور الشرقية في بداية الألفية الثالثة، نزع السلاح واعتقال أفراد من الميليشيات كانوا يسعون لإعاقة الانتقال المرتقب نحو استقلال تيمور الشرقية. وكانت تلك الجماعات تحمل السلاح بشكل علني، بما في ذلك أسلحة نصف آلية و/أو رشاشات وقنابل يدوية، وتقود دوريات تكتيكية داخل تيمور الشرقية، كما كانت تستغل قواعد الأمم المتحدة للاشتباك وتطلق النار على قوات حفظ السلام دون سابق إنذار، وتهاجم مواقع تلك القوات وتنصب أكملة لدوريات قوة حفظ السلام، وترد على التهديدات الشفهية الصادرة عن قوات حفظ السلام بفتح النار عليها. وسمحت إدارة عمليات حفظ السلام في نهاية المطاف بإضافة بند إلى قواعد الاشتباك يعتبر أنماطاً معينة من السلوك التكتيكي التي تنتهجها الميليشيات تهديداً، وذلك لأغراض تفعيل الحق المتزايد في الدفاع عن النفس، بعد أن شهدت قوة حفظ السلام سقوط عدد من الضحايا. وقد منح هذا الإذن بدوره الجنود فرادى القدرة على التصرف وفق اعتقاد ذاتي بأنه مهدد عندما يواجه مثل هذا السلوك، وعلى استخدام القوة المميّزة للدفاع عن النفس.³⁶ ولم يكن هذا الحل الوسط مثاليًا وكان يعرض الجندي الفرد أيضاً لملاحقة قضائية محتملة، ولكنه لقي قبولاً ضخماً من سكان تيمور الشرقية، وكان له تأثير إيجابي فوري على الوضع الأمني. ويبرهن هذا الأمر مع ذلك على التعارض الشديد بين القيود القانونية التكتيكية والطموح الاستراتيجي لمجلس الأمن عندما يمنح تفويضاً لعمليات السلام.

33 كينيث واتكن.

Kenneth Watkin, 'Controlling the use of force: a role for human rights norms in contemporary armed conflict', in *American Journal of International Law*, Vol. 98, January 2004, pp. 17-22.34 انظر: المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، *McCann and others v. The United Kingdom*, Series A, No. 324, Application 18984/91 (1995) حيث قررت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأغلبية وقوع مخالفة للمادة 2 الفقرة 2 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، حيث أخفقت السلطات البريطانية في إلقاء القبض على إرهابيين من الجيش الجمهوري الإيرلندي قبل أن يصح استخدام القوة المميّزة لا مفر منه.

35 يستعرض البروتوكول (الحق) الأول الإضافي إلى اتفاقيات جنيف المعقودة في 12 أغسطس/آب 1949، المتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة الدولية في المادة 51، الفقرة (الفقرة 5) (ب) مبدأ التناسب، تحت عنوان «حماية السكان المدنيين»، حيث يحظر الهجمات العشوائية، من بين هجمات أخرى بوصفها «هجومًا يمكن أن يتوقع منه أن يسبب خسارة في أرواح المدنيين أو إصابة بهم أو أضرارًا بالأعيان المدنية أو يحدث خطأ من هذه الخسائر والأضرار، يفرط في تجاوز ما ينتظر أن يسفر عنه ذلك الهجوم من ميزة عسكرية ملموسة ومباشرة».

36 انظر بشكل عام

Dale Stephens, *The Use of Force in Peacekeeping Operations: The East Timor Experience*, Asia Pacific Centre for Military Law, Melbourne, 2005.

عمليات تحقيق الاستقرار ومكافحة التمرد

خلافًا للمعضلات التي تنشأ في كثير من الأحيان أثناء عمليات حفظ السلام برعاية الأمم المتحدة، تنعكس الحالة بصفة عامة عند تولي عمليات تحقيق الاستقرار أحادية الجانب أو متعددة الأطراف، حيث يُعوَّل بسهولة أكبر على قانون النزاعات المسلحة في مثل هذه العمليات، لا سيما في سياق أنشطة مكافحة التمرد والإرهاب داخل مجتمعات ما بعد النزاع. ويكون القرار المهيمن على الفكر القانوني العسكري هو ما إذا كان ينبغي تقييد الحريات الإيجابية لاستخدام القوة المنصوص عليها في قانون النزاعات المسلحة (أي استهداف الأشخاص الذين يشاركون على نحو مباشر أو نشط في الأعمال العدائية)، لتعزيز أجندة اجتماعية وقانونية مختلفة. فهل ينبغي للقوات متعددة الجنسيات في سعيها لتأسيس الالتزام ببرنامج سيادة القانون، على سبيل المثال، أن تتخلى عن الحقوق المنصوص عليها في قانون النزاعات المسلحة وتسمح بمخاطر أكثر من حيث الخسائر التي قد تلحق بها، من أجل تعزيز مبادئ ذلك البرنامج الأوسع؟ ويمكن أن تشكل عمليات إلقاء القبض على المتمردين وفقاً لمذكرات توقيف صادرة عن المحكمة إثباتاً لهذا الموقف. أما الخيار البديل، مع التقليل إلى حد كبير من مخاطر وقوع خسائر في صفوف القوات، فيكمن في مجرد استهداف المتمردين الذين يتأكد مشاركتهم في الأعمال العدائية على نحو مباشر أو فعلي.³⁷

ويشير العقيد ديك بريجينت إلى المعضلة التي واجهتها القوات الأمريكية في العراق عام 2008 لحل هذا الانقسام بين التمسك ببرنامج سيادة القانون في مقابل تحقيق المزايا الأمنية على المدى القصير. فقد اتخذت مجالس «الصحة» في ذلك الوقت موقفاً ذا دلالة كبيرة ضد التمرد. وظهرت تلك المجالس إلى حيز الوجود بداية في محافظة الأنبار في 2007-2008، عندما بدأ زعماء القبائل السنية في معارضة هيمنة تنظيم القاعدة، من خلال تشكيل قوات «أبناء العراق» ذات الطابع شبه العسكري. وكان عدد من المشاركين في حركة «أبناء العراق» في الواقع من المتمردين السابقين الذين أصدرت المحاكم العراقية مذكرات توقيف بحقهم. وكان من شأن التمسك بنموذج سيادة القانون من خلال استخدام القوات الأمريكية لتنفيذ تلك الاعتقالات أن يقوض المكاسب السياسية الاستراتيجية التي تحققت مع حركة الصحة. ولاحظ بريجينت في مناقشته لهذه المشكلة، أنه لم يكن هناك في الواقع أي خيار في الموضوع؛ فقد أملت الحقائق على الأرض ضرورة الحفاظ على الأمن وعدم تنفيذ مذكرات التوقيف.³⁸ وتدلل هذه التجربة على الحكم شديد الدقة المطلوب لتحديد النهج الصحيح لسياسة استخدام القوة بموجب القانون، وخصوصاً عندما يتعين على العسكريين التعامل مع دورهم كقوات أمن أو شرطة. وكان هذا القرار جريئاً بصفة خاصة، نظراً لأن نظاماً قضائياً مستقلاً كان قد بدأ يبرز في العراق ويقوم بوظيفته الأساسية في مرحلة هشة من تطور البلاد. بيد أن هذا القرار اعترف بهدف تحقيق حالة أمن دائم تتيح تطوير برامج التنمية الأخرى.

37 البروتوكول الإضافي الأول، الحاشية رقم 35 أعلاه، المادة 51 الفقرة (الفقرة 3)؛ والبروتوكول الثاني الإضافي إلى اتفاقيات جنيف المعقودة في 12 أغسطس/آب 1949 المتعلق بحماية ضحايا النزاعات المسلحة غير الدولية، المادة 13 الفقرة (الفقرة 3)؛ والمادة 3 المشتركة بين اتفاقيات جنيف الأربع المؤرخة في 12 أغسطس آب 1949.

38 د. بريجينت، الحاشية رقم 22 أعلاه.

هذا وقد تعرض المتحدث عن الحقوق القانونية ضمن الأطر الاصطلاحية لتفسير قانون النزاعات المسلحة لضغوط متنامية في الآونة الأخيرة، ويوجد عدد متزايد من الكتابات التي تتناول فهم السياق الاجتماعي لتنفيذ القانون.³⁹ وقد تطلبت التجارب العسكرية في التعامل مع مكافحة التمرد، لا سيما تجربة الولايات المتحدة في العراق، إعادة تقويم جدي لنهج الانخراط في القتال بموجب القانون. وتُطبَّق إجراءات تفسيرية عملية لتوفير توجيه أفضل لعملية اتخاذ القرارات العسكرية مما تتيحه التقنيات اللغوية التقليدية. وقد استُكمل الأسلوب الوضعي اللين للتفسير الذي وضعه فلاسفة قانونيون من أمثال هارت⁴⁰ بتقنيات ارتبطت عادة بالحركة الواقعية القانونية التي سادت في الولايات المتحدة في ثلاثينيات وأربعينيات القرن الماضي.⁴¹ وأثبتت هذه الأساليب فعالية ملحوظة في تأمين سلامة السكان ومقاومة حركات التمرد. و كما حدده الباحث القانوني ديفيد كينيدي ممثل «التيار الجديد» عند استعراضه لدور قانون النزاعات المسلحة،⁴² فقد بات تحديد شرعية القانون وأثره على الصعيد الاجتماعي بدلاً من صلاحيته الرسمية عنصرًا من الإجراءات الرئيسية لوضع الإرشادات التفسيرية. وتندر هذه الظاهرة الجديدة بتغييرات ذات دلالة في طريقة تفسير القانون وتطبيقه، كما تحطم ما نملكه من قواعد معرفية لمفهومي «إنفاذ القانون» و«خوض الحرب». وإذا جرى تقييم استخدام القوة في إطار القانون من حيث نتائجه الاجتماعية، فتصبح حينئذ الفروق الوظيفية الخاصة بالقوانين الرسمية أقل شأنًا.

مكافحة التمرد وتطبيق القانون

يتبنى قانون النزاعات المسلحة بشكل عام نهجًا «ديكارتياً» في تنظيم القتال، حيث يميّز بين المقاتلين والمدنيين ويسمح باستخدام القوة فقط ضد المقاتلين.⁴³ وهناك استثناء من الحظر المفروض على استخدام القوة في النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية على حد سواء، بالنسبة للمدنيين الذين يشاركون في الأعمال العدائية مشاركة مباشرة أو فعلية. ويرتكز النهج المتبع إلى شكل

39 انظر بشكل عام:

David Kaye, 'Complexity in the law of war', in Russell A. Miller and Rebecca M. Bratspies (eds), *Progress in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers/Brill Academic, Leiden, 2008, p. 681; Nathaniel Berman, 'Privileging combat? Contemporary conflict and the legal construction of war', in *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 43, No. 1, 2004-2005

حيث يجادل الكاتب أن قانون النزاعات المسلحة هو كلام تأويل واعتراض واستخدام نفعي استراتيجي
انظر أيضًا:

Chris Jochnick and Roger Normand, 'The legitimation of violence: a critical analysis of the Gulf War', in *Harvard International Law Journal*, Vol. 35, No. 2, 1994, p. 387.

40 انظر:

Herbert Lionel Adolphus Hart, *The Concept of Law*, 2nd edn, Oxford University Press, Oxford, 1997.

41 انظر:

Neil Duxbury, *Patterns of American Jurisprudence*, Clarendon Press, Oxford, 1997, pp. 65-161.

42 انظر D. Kennedy الحاشية رقم 1 أعلاه، ص 166.

Lieutenant General Sir John Kiszely, 'Post-modern challenges for modern warriors', in *Australian Army Journal*, Vol. 5, No. 2, 2008, p. 182.

غير منظم لنهج الاستنزاف. فهناك تعارض ثنائي بسيط بين التحرك / أو عدم التحرك بموجب القانون، وفقاً للوضع القانوني و/أو الوظيفة. وقد أعلنت العديد من الدول صراحة أن أرواح جنودها ستكون العامل الذي يؤخذ في الاعتبار في معادلة تحديد الميزة العسكرية لدى تعريفها لما يمكن أن تتعرض له القوات المسلحة من مخاطر.⁴⁴

إن التمرد هو نزاع سياسي أساساً. ويكون السكان أنفسهم مركز الثقل، حيث يظلون «العامل الحاسم في الصراع».⁴⁵ وتعتبر إثارة رد فعل مبالغ فيه لدى قوات مكافحة التمرد عند استخدام القوة هدفاً سياسياً رئيسياً. ومن الضروري بالتالي اللجوء إلى نهج في التفسير القانوني مضاد للمعرفة الحديثة من أجل مواجهة هذا الهدف الاستراتيجي. فينبغي تطبيق استخدام القوة على نحو أكثر فاعلية بدلاً من الاعتماد على الحقوق غير الواضحة وغير المحددة إلى حد ما وفقاً لقانون النزاعات المسلحة. ويُرجَّح باختصار أن النهج الذي يستخدم نموذج إنفاذ القانون، من حيث التطبيق الدقيق والأثر المتوقع، سيكون أكثر إنتاجية من الناحية الاستراتيجية من مجرد الاعتماد على الحقوق (والمناهجيات) التقليدية بموجب قانون النزاعات المسلحة. ويضع في الواقع الدليل الميداني للجيش الأمريكي/ وقوات سلاح البحرية لمكافحة التمرد قائمة بعدد من المفارقات في مكافحة التمرد تقود إلى إعادة النظر في طريقة التفكير التقليدية وتتطلب صراحة وجوب تقبل مخاطر أكبر على أمن وحياة (القوات المنخرطة) في مكافحة المتمردين. وتتضمن المفارقات الأبرز والأهم من الناحية القانونية الأفكار التالية:

- «كلما حميت قواتك أكثر، ربما كنت أقل أمناً في بعض الأحيان».⁴⁶
- «بعض أفضل أسلحة مكافحة المتمردين لا تطلق نيراناً».⁴⁷
- «كلما استخدمت القوة بشكل متزايد، كانت أقل فاعلية في بعض الأحيان».⁴⁸
- «كلما زاد نجاح عمليات مكافحة التمرد، قلت إمكانية استخدام القوة ووجب تقبل مزيد من المخاطر».⁴⁹

44 على سبيل المثال، أعلنت نيوزيلندا عند تصديقها على البروتوكول الإضافي الأول أن بالنسبة للفقرة 5 (ب) من المادة 51، والفقرة 2 (أ) (ثالثاً) من المادة 57... بنطوي مصطلح «الميزة العسكرية» على اعتبارات متنوعة، بما فيها أمن القوات المهاجمة، وأصدت استراليا إعلاناً مماثلاً. وأدرجت الولايات المتحدة على الرغم من أنها ليست طرفاً في البروتوكول الإضافي الأول في دليلها بعنوان: *The Commander's Handbook on the Law of Naval Operations* تعليلاً يؤكد أن الميزة العسكرية قد تتطوي على اعتبارات متنوعة، بما فيها أمن القوة المهاجمة

45 انظر:

The U.S Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual 3-24/3-33.5 (COIN Manual), University of Chicago Press, Chicago, 2007, p. xxv.

46 المرجع نفسه، الفقرات 1-149

47 المرجع نفسه، الفقرات 1-153.

48 المرجع نفسه، الفقرات 1-150.

49 المرجع نفسه، الفقرات 1-151.

وتشير تلك المفارقات إلى تحول حاسم عن القواعد القانونية المعتادة، وتمثل أيضاً تحولاً فاصلاً عن وجهات النظر السائدة بشأن وجود تسامح كبير في الغرب بشأن الخسائر في الأرواح التي يمكن أن تتكبدها قواتها.⁵⁰ أهم من ذلك أن تلك الاستراتيجية نجحت في العراق. فلم يكن "تعزير" القوات الذي تقرر عام 2007 في العراق مجرد عملية زيادة في أعداد الجنود، بل كان بالأحرى بمثابة موجة من الأفكار الجديدة حول استخدام القوة بموجب القانون. وكان من الضروري ومن المطلوب إيجاد نهج جديدة لاستهداف المتمردين وفق مبدأ التمييز، من أجل التصدي للوضع الأمني المتدهور في العراق. وجرى بالمثل تنقيح لعمليات تقييم الأضرار و/أو الإصابات العرضية وفقاً لمبدأ التناسب. ويتطلب الاستهداف في نزاع مسلح غير دولي، وفق التفسير القانوني المؤلف لقانون النزاعات المسلحة، كما أوضحنا سابقاً، تحديد ما إذا كان الشخص يشارك على نحو مباشر أو فعلي في الأعمال العدائية. فإذا كان هذا الشخص يشارك على هذا النحو في الأعمال العدائية، يمكن من ثم استهدافه بصورة مشروعة. وتسلط الدليل التفسيري وقد أصدرت اللجنة الدولية للسليب الأحمر مؤخراً دليلاً تفسيريًا بشأن تلك المسألة بسلب الضوء (من وجهة نظر اللجنة الدولية) على من يجوز استهدافهم وفقاً لهذه التسمية ويعتمد بصفة أساسية على اختبار للسلوك الفردي أو العضوية المرتبطة بوظيفة قتالية.⁵¹

وتكون أيضاً نقطة انطلاق استهداف الأشخاص في عمليات مكافحة التمرد التحديد التقليدي للمشاركة المباشرة والفعالية للشخص المعني في الأعمال العدائية. ثم تدرج عقيدة مكافحة التمرد مفهوم «إمكانية التوافق»، حيث ينبغي بعد ذلك لمن يتخذ القرار أن يقوم بتقييم إمكانية التوافق قبل الشروع في أي فعل.⁵² وإذا اعتُبرَ شخص ما قابلاً للتوافق، فينبغي عندئذٍ عدم استهدافه أو التوقف عن هذا الاستهداف، ويجب النظر في الإجراء المتاح لتوقيفه في إطار إنفاذ القانون. ولا تقدم عقيدة مكافحة التمرد إرشادات تفصيلية لتحديد من يمكن أن يكون قابلاً للتوافق معه، ولكن هذا الأمر يتطلب ضمناً تقييمًا لعوامل اجتماعية وسياسية عديدة. ويحدد «ديفيد كيلكولن» في هذا الصدد فئة من هؤلاء الأشخاص الذين يمكن التوافق معهم بوصفهم «مقاتلين عرضيين»⁵³ أي أفراد يغرر بهم لتوريطهم في نشاط تمرد.

50 انظر:

Edward Luttwak, 'A post-heroic military policy', in *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 4, 1996, p. 33.

51 اللجنة الدولية للسليب الأحمر، الدليل التفسيري لمفهوم المشاركة المباشرة في العمليات العدائية بموجب القانون الدولي الإنساني، جنيف، 2010، ويمكن الإطلاع عليه على الموقع التالي:

<http://www.icrc.org/ara/resources/documents/publication/p0990.htm>

52 الخطوط التوجيهية للقوات متعددة الجنسيات في العراق في:

Thomas Ricks, *The Gamble*, Penguin Press, New York, 2009, Appendix D, p. 369,

التي تنص على ما معناه أن هذه القوات لا تستطيع أن تستمر في القتل للخروج من هذا المأزق، بل عليها أن تحدد مع شركائها العراقيين «من هم الذين يمكن التوافق معهم» والتمييز بينهم وبين «من لا يمكن التوافق معهم» من خلال المشاركة وتدابير مراقبة السكان، وعمليات الحصول على معلومات والأنشطة السياسية. يجب أن تسعى جاهدتين لجعل العناصر القابلة للتوافق جزءاً من الحل، حتى ونحن نحدد ونلاحق ونقتل ونأسر أو نطرد العناصر غير القابلة للتوافق».

53 انظر D. Kilcullen، الحاشية رقم 21 أعلاه، ص38.

وتعرض عقيدة مكافحة التمرد بالمثل اختلافاً مقصوداً في ما يخص مبدأ التناسب حول الأسلوب الذي ينبغي استخدامه لتطبيق هذا المبدأ، وفقاً للمفارقات المشار إليها. ويحدد الدليل من ثم ما يلي:

يُحسب التناسب عادة في العمليات التقليدية بصيغة نفعية بسيطة: أرواح المدنيين وخسارة الممتلكات في مقابل تدمير العدو والميزة العسكرية المحققة. ولا تُحتسب الميزة (العسكرية) الفضلى في عمليات مكافحة التمرد بعدد المتمردين الذين قُتلوا أو احتُجزوا، وإنما بمن هم الذين قتلوا أو احتُجزوا من بين الأعداء... وينبغي قياس عدد المدنيين الذين لقوا حتفهم والممتلكات التي دُمّرت في مكان عمليات مكافحة التمرد بمقارنتها بمدى الضرر الذي يمكن للمتمرّد المستهدف إلحاقه إذا سُمح له بالهروب»⁵⁴.

ويعرض التعليق بعد ذلك عنصرًا محددًا إضافيًا ذا طبيعة اجتماعية وسياسية ينبغي مراعاته، حيث يلاحظ أن «النيران التي تسبب أضرارًا لا داعي لها أو تزهق أرواح أشخاص من غير المقاتلين قد تفضي إلى مقاومة أكبر وتزيد من الاستجابة لدعوات التمرد - لاسيما إذا لاحظت الجماهير عدم تمييز في استخدام تلك النيران»⁵⁵.

وهكذا، فإن عقيدة مكافحة التمرد تتطلب صراحة تقييمًا للميزة العسكرية من حيث مخاطر العزلة الاجتماعية أو السياسية. وتشدد «سارة سيوال»، الباحثة الأكاديمية في جامعة هارفارد والتي ساهمت في صياغة دليل مكافحة التمرد، على ما يلي:

لم يعد قتل المدنيين في هذا السياق مجرد ضرر عرضي. ولا يمكن الدفع بسهولة بأن الضرر غير مقصود. فسقوط ضحايا من المدنيين يقوض أهداف مكافحة التمرد بشكل ملموس... ويمكن لمقتل المدنيين فعلاً أو لتصور مقتلهم على يد من يسمون أنفسهم بحمايتهم أن يحوّل الموقف الشعبي من الحياد إلى الغضب والمعارضة الفاعلة.⁵⁶

وقد أصبح التقليل من الإصابات العرضية بين صفوف المدنيين مسألة حاسمة للغاية في نجاح المهمة، لدرجة أن القائد العام في أفغانستان أصدر في يوليو/تموز 2009 توجيهًا ذكر فيه بالتفصيل الظروف المحدودة للغاية التي يمكن فيها القيام بدعم جوي عن قرب وإطلاق غير مباشر للنيران في المناطق السكنية.⁵⁷

الواقعية القانونية ومكافحة التمرد

تقوم عقيدة مكافحة التمرد على أسلوب المدرسة الواقعية القانونية الأمريكية في التفسير وعلى تقنيات تلك المدرسة التي تعود جذورها إلى بدايات ومنتصف القرن العشرين. ويعتمد هذا النهج بشكل كامل على العلوم الاجتماعية في توجيه التفسير القانوني؛ وقد أصبح إيلاء اعتبار للعلوم

54 دليل مكافحة التمرد *COIN Manual*، الحاشية رقم 45 أعلاه، الفقرات 7-32.

55 المرجع نفسه، الفقرات 7-37.

56 المرجع نفسه، ص25.

57 توجيه تكتيكي لقوات حلف شمال الأطلسي/ قوات المساعدة الدولية لإرساء الأمن في أفغانستان، 6 يوليو/تموز 2009، متوفر على الموقع التالي: <http://www.nato.int/isaf/docu/official-texts/Tactical-Directive-090706.pdf> (آخر زيارة للموقع في 10 مايو/أيار 2010)

الاجتماعية أداة أساسية لتحقيق النجاح العسكري في حروب العصر الحديث. وأصبح هناك عنصر جديد بالتأكيد هو إدخال مفاهيم مثل إمكانية التوافق في تفسير مبدأ التمييز، وتقييم الآثار النفسية التي تأتي في المرتبة الثانية والثالثة في معادلة التناسب. لقد تغير حتى مفهوم النجاح العسكري وما يشكله وكيفية تعريفه. فبدلاً من التركيز على منطق الاستنزاف الملازم لبنية قانون النزاعات المسلحة، يزداد التوكيد على تقييم الآثار الاجتماعية لاستخدام القوة.

لقد اعتمد «تعزير» القوات في العراق بشكل كبير، وكما ذكر سابقاً، على عمليات تقييم استعملت كذرائع لاستخدام القوة بموجب القانون.⁵⁸ ويتضح التغيير الحاسم في النهج الذي نتج عن هذا التصحيح الأساسي للمسار لكل من خدم في منطقة العمليات في العراق. فالإقرار بالعواقب الاجتماعية والسياسية لاستخدام القوة ينطوي بالضرورة على إيجاد روابط نفسية تقيد على الدوام الاستخدام غير الضروري للقوة، ويضيف عناصر هامة إلى تحديد أطر السلوك الأخلاقي الذي يكمن وراء أسس القانون. وتبرهن الجداول البيانية أن الاستراتيجية الشهيرة التي ابتدعها العقيد «ماك ماسترز» في البدء في «تلعفر» في العراق عام 2006،⁵⁹ والتي تقوم على «التطهير والإمساك والبناء» على تغيير سلوك الجنود نحو الاهتمام بحماية السكان المقيمين، وهو السلوك الذي تبع هذه الاستنتاجات.⁶⁰ أما توطيد الصلات النفسية مع السكان الذين يقع على عاتق القوات العسكرية حمايتهم، لا سيما داخل المناطق السكنية الحضرية المجاورة، فيضفي طابعاً شخصياً على استخدام العنف ويؤدي بالضرورة إلى الحد من اللجوء إليه. وأظهرت الدراسات النفسية إلى حد كبير أثراً يعزز الشعور بحماية «فرد محدد يمكن التعرف عليه، وليس مجرد رقم في إحصائية»⁶¹.

58 D. Kilcullen، الحاشية رقم 12 أعلاه، ص451-821

59 T.Ricks الحاشية رقم 52 أعلاه، ص51-50

60 المرجع نفسه، ص227-200

61 انظر:

Joshua D. Greene، 'The secret joke of Kant's soul'، in Walter Sinnott-Armstrong (ed.)، *Moral Psychology*، Vol. 3، *The Neuroscience of Morality, Emotion, Disease and Development*، MIT Press، Cambridge، MA، 2007، pp. 35-48.

الخلاصة

شكلت العلاقة الوثيقة المتبادلة بين استخدام القوة والأثر الاجتماعي الاستراتيجي درساً تطلب تعلمه في الأوساط العسكرية المعاصرة جهوداً مضيئة. وأبرزت تجربة قوات التحالف في العراق عام 2007 إعادة تقييم هامة لاستخدام القوة العسكرية كأداة لتحقيق هدف معين. وأثبتت عملية إعادة التقييم تلك فعالية قصوى في تقليل العنف وتهيئة الظروف اللازمة للتنمية. وبينما لا يُعتبر إنفاذ القانون في حد ذاته مهمة أساسية من المهام العسكرية، فإن استعادة الأمن والحفاظ عليه هما بالتأكيد من المهام العسكرية. ويجري العمل العسكري في ميدان بالغ التعقيد تتنازع فيه المعايير الاجتماعية والسياسية والقانونية، سواء في سياق عمليات تحقيق الاستقرار أو عمليات السلام بتفويض من الأمم المتحدة. وبينما كان الحال هكذا دائماً، فقد أصبح الآن أمراً مسلماً به عن وعي وإدراك في العقيدة العسكرية ومدعماً بشكل واف بالوثائق والأمثلة. وقد أفضى التنقل الحذر بين هذه المعايير إلى مراجعة نهج التفسير القانوني. فعندما تسير الشرعية والصلاحيّة جنباً إلى جنب، يبشر ذلك بالتزام القوات المسلحة بضبط النفس ولعب دور بناء سواء في إطار إنفاذ القانون أو بالتأكيد في أي نوع آخر من الأطر القانونية.