

تعرض مجلس الأمن لقضية سد النهضة الإثيوبي المتنازع عليه بين كل من إثيوبيا والسودان ومصر، في جلستين: الأولى في 29 يونيو 2020، مع إعلان الملء الأول للسد، والثانية في 8 يوليو الجاري (2021) مع إعلان الملء الثاني للسد. ماذا جرى خلال هاتين الجلستين؟ أي دور يمكن أن يقوم به مجلس الأمن؟ كيف كانت مواقف وحجج الدول المتنازعة على مياه النيل؟

حدود الدور

مجلس الأمن وسد النهضة

محام عبد الشافي



من أعمال البناء في سد النهضة الإثيوبي في 26 /12 /2019 (فرانس برس)



مجلس الأمن الدولي أحد الأجهزة الرئيسية التي تقوم عليها منظمة الأمم المتحدة، منذ تأسيسها في عام 1945، ويُعهد إليه بمهام حفظ السلم والأمن الدوليين. ويتكون من 15 عضواً، يتوزعون بين خمس دول دائمة العضوية (الولايات المتحدة، الصين، الشعبية، روسيا الاتحادية، بريطانيا، فرنسا) وعشر دول غير دائمة العضوية، تُختار كل عامين وفقاً للأقاليم الجغرافية الأساسية في العالم. وأمام الأهمية المحورية له ضمن منظومة الأمم المتحدة، فقد تناولت تكوينه وإجراءاته ومهامه وأدواره في ثلاثة فصول من ميثاق الأمم المتحدة (السادس، السابع، الثامن).

تعرض مجلس الأمن لقضية سد النهضة الإثيوبي المتنازع عليه بين كل من إثيوبيا (دولة المنبع لنهر النيل) والسودان ومصر (دولتي المصب)، في جلستين: الأولى في 29 يونيو/حزيران 2020، مع إعلان الملء الأول للسد، والثانية في 8 يوليو/تموز الجاري (2021)، مع إعلان الملء الثاني للسد. ومع ما شهدته الجلستان من مناقشات، وما خلصت إليه من نتائج ومواقف، سواء بين الدول الأعضاء في المجلس أو بين الدول الأطراف في الأزمة، أو عبر المنظمات الإقليمية ذات الصلة (الاتحاد الأفريقي، وجامعة الدول العربية)، برز السؤال المهم عن حدود دور المجلس في التعاطي مع أزمة سد النهضة، وإلى أي مدى يمكن أن يساهم في احتوائها، ومنع تفاقمها، أو العكس. وسعيًا للإجابة عن هذا السؤال، يمكن التمييز بين مجموعتين أساسيتين من المحددات الأساسية التي تحكم هذا الدور وتؤثر فيه:

المحددات القانونية

ترتبط المحددات القانونية بالنصوص الرسمية، وخصوصاً ميثاق الأمم المتحدة، وتحديداً في فصوله ذات الصلة بالمجلس، ولا سيما الفصل السادس والسابع، والميثاق. فالمادة 34 تنص على أن على «مجلس الأمن أن يخصص أي نزاع أو أي موقف قد يؤدي إلى احتكاك دولي أو قد يثير نزاعاً لكي يقرر ما إذا كان استمرار هذا النزاع أو الموقف شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدولي». إلا أن هذا الفصل، إذا كان تحت الفصل السادس من الميثاق، فإنه محكوم بعدة اعتبارات، من بينها:

1. حل المنازعات سلمياً، وهو ما نصت عليه المادة 33 من الميثاق، والتي حددت أدوات التسوية السلمية السياسية والقانونية للنزاعات الدولية، حيث نصت في الفقرة الأولى على: «يجب على أطراف أي نزاع من شأن استمراره أن يعرض لحفظ السلم والأمن الدولي للخطر أن يلتصوا حله بادئ ذي بدء بطريق المفاوضة والتحقيق والوساطة والتوفيق والتحكيم والتسوية القضائية، أو أن يلجأوا إلى الوكالات والتنظيمات الإقليمية أو غيرها من الوسائل السلمية التي يقع عليها اختيارها». ونصت في الفقرة الثانية على: «يدعو مجلس الأمن أطراف النزاع إلى أن يسووا ما بينهما من النزاع بتلك الطرق إذا رأى ضرورة ذلك».

2. ما يصدر عن المجلس تحت هذا الفصل، توصيات غير ملزمة، وليس قرارات، وبالتالي يخضع الأخذ بها والالتزام بالتطبيق أو عدم التطبيق لإرادات أطراف الأزمة، وهو ما نصت عليه حرفياً المادة الـ 36 من الميثاق، فذكرت في فقرتها الأولى: «لمجلس الأمن، في أية مرحلة من مراحل نزاع من النوع المشار إليه في المادة الـ 33، أو موقف شبيه به، أن يوصي بما يراه ملائماً من الإجراءات وطرق التسوية»، وأكدته المادة الـ 38 التي نصت على أن «لمجلس الأمن - إذا طلب إليه جميع المتنازعين ذلك - أن يقدم إليهم توصياته بقصد حل النزاع حلاً سلمياً، وذلك بدون إخلال بحكام المواد من 33 إلى 37».

أما إذا انطلق مجلس الأمن في تعاطيه مع الأزمة تحت مظلة الفصل السابع من الميثاق، فإنه محكوم باعتبارات أخرى، تختلف عن الواردة في الفصل السادس، من بينها:

1. ما يصدر عن المجلس تحت هذا الفصل هو قرارات ملزمة لكل الأطراف المباشرة وغير المباشرة في الأزمة، وهو ما نصت عليه المادة الـ 39 من الميثاق، حيث ذكرت: «يقرر مجلس الأمن ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو إخلال به أو كان ما وقع عملاً من أعمال العدوان، ويقدم في ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقاً لأحكام المادتين 41 و42 لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه».

2. التدرج في إدارة الأزمة، بين ثلاثة مستويات أساسية، الأولى: التدابير المؤقتة، وهو ما نصت عليه المادة الـ 40 من الميثاق:

«منعاً لتفاقم الموقف، لمجلس الأمن، قبل أن يقوم توصياته أو يتخذ التدابير المنصوص عليها في المادة 39، أن يدعو المتنازعين لتدابير مؤقتة، ولا تحل هذه التدابير المؤقتة بحقوق المتنازعين ومطالبهم أو بمركزهم، وعلى مجلس الأمن أن يحسب لعدم أخذ المتنازعين بهذه التدابير المؤقتة حسابه». الثاني: التدابير العقابية، الاقتصادية والسياسية، التي تضمنتها المادة الـ 41 من الميثاق، والتي نصت على أن «لمجلس الأمن أن يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير التي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته، وله أن يطلب إلى أعضاء «الأمم المتحدة» تطبيق هذه التدابير، ويجوز أن يكون من بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات، وفقاً جزئياً أو كلياً وقطع العلاقات الدبلوماسية». الثالث: التدابير العسكرية، الجوية والبحرية والبرية، وهو ما تناولته المادة الـ 42 من الميثاق، التي نصت على أنه «إذا رأى مجلس الأمن أن التدابير المنصوص عليها في المادة 41 لا تفي بالغرض، أو ثبت أنها لم تف به، جاز له أن يتخذ بطريق القوات الجوية والبحرية والبرية من الأعمال ما يلزم لحفظ السلم والأمن الدولي، أو لإعادته إلى نصابه. ويجوز أن تتناول هذه الأعمال المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية التابعة لأعضاء الأمم المتحدة».

3. الإقرار بحق الدفاع الشرعي عن النفس للدول الأطراف في الأزمات الدولية محل الاهتمام، وهو ما نصت عليه المادة الـ 51 من الميثاق، التي ذكرت أن «ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعي للدول، فرادى أو جماعات، في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوة مسلحة على أحد أعضاء «الأمم المتحدة»، وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي، والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالاً لحق الدفاع عن النفس تبلغ إلى المجلس فوراً، ولا تؤثر

على أحد أعضاء «الأمم المتحدة»، وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي، والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالاً لحق الدفاع عن النفس تبلغ إلى المجلس فوراً، ولا تؤثر

على أحد أعضاء «الأمم المتحدة»، وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي، والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالاً لحق الدفاع عن النفس تبلغ إلى المجلس فوراً، ولا تؤثر

على أحد أعضاء «الأمم المتحدة»، وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي، والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالاً لحق الدفاع عن النفس تبلغ إلى المجلس فوراً، ولا تؤثر

على أحد أعضاء «الأمم المتحدة»، وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي، والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالاً لحق الدفاع عن النفس تبلغ إلى المجلس فوراً، ولا تؤثر

أصوات تسعة من أعضائه يكون من بينها أصوات الأعضاء الدائمين متفقة، بشرط أنه في القرارات المتخذة تطبيقاً لأحكام الفصل السادس والفقرة 3 من المادة 52 يمتنع من كان طرفاً في النزاع عن التصويت». ويشير نص الفقرة الثالثة إلى ما يعرف بحق الفيتو (النقض) الذي تتمتع به الدول دائمة العضوية في المجلس، والذي يحول استخدامه من أي دولة منها دون فاعلية المجلس في مواجهة العديد من الأزمات التي تهدد السلم والأمن الدوليين، نظراً إلى ارتباط هذا الحق في استخدامه، بالاعتبارات السياسية بالدرجة الأولى.

المحددات السياسية

وترتبط هذه المجموعة بدرجة أساسية بأنماط التحالفات والعلاقات السياسية والاقتصادية والأمنية والعسكرية بين الدول الأعضاء في مجلس الأمن، سواء الدائمة أو غير الدائمة بأطراف الأزمة، وشبكة المصالح الاستراتيجية الثنائية أو الجماعية التي تربط بينها، وكذلك بحجم خضوع كل منها للضغط والمساومات التي تفرضها عليها بعض الأطراف، سواء المباشرة أو غير المباشرة المرتبطة بالأزمة، وهنا تبرز مجموعة من الاعتبارات الحاكمة:

1. الحديث عن نجاح النظام في مصر، بعد انقلاب 2013، في بناء شبكة ضخمة من العلاقات المصلحية والاستراتيجية مع الدول التي كان يدينها الرهان عليها في مثل هذا الملف، كان حديثاً غير دقيق إلى حد كبير، لأن هذه الدول أيضاً ترتبط بشبكة واسعة من المصالح الاستراتيجية مع إثيوبيا، وترى فيها القوة الإقليمية القادرة على حفظ السلم والأمن في منطقة شرق القارة الأفريقية، والقرن الأفريقي، وهي مناطق شديدة الأهمية لهذا الدول، بل إن بعض هذه الدول شريك مساهم بشكل مباشر في مشروع السد، وما يرتبط به من مشروعات.

2. انقسام الموقف الإثيوبي بالثبات والوضوح والاستقرار على المواقف، بل حتى على المفردات الأساسية التي تضمنها الخطاب السياسي للمسؤولين السياسيين، وحتى الفئتين، في الوقت الذي شهد فيه الموقفان، المصري والسوداني، كثيراً من التضارب، بل والتناقض في أحيان كثيرة، وبين القبول بالسد تارة، ثم رفض القبول، وبين التخوف من الملثين، الأول والثاني وعدم التخوف منهما، وبين الحديث عن الفوائد التي يمكن أن تتحقق من السد، والحديث عن الأضرار التي يمكن أن تتعرض لها الدولتان جراء استكمال السد.

3. فشل المفاوضات، المصري والسوداني، في إدارة العملية التفاوضية، من منظور التعاطي مع الأزمة، باعتبارها أزمة سياسية يمكن أن تؤدي إلى صراع وجودي بين شعوب الدول الثلاث، في مقابل نجاح المفاوضات الإثيوبي في تصدير الأزمة أنها فنية، ترتبط بقضايا تنموية وخلافات في الإدارة والتشغيل، بدليل أن ممثل إثيوبيا أمام جلسة مجلس الأمن الثانية (8 يوليو/تموز 2021) كان وزير الري، وليس وزير

الخارجية كما في حالة مصر والسودان. 4. الفاعلية الإثيوبية في إدارة شبكات العلاقات العامة، والاستفادة من اللوبيات الداعمة داخل الولايات المتحدة الأميركية، في التأثير بصانع القرار الأميركي، سواء اللوبي الإثيوبي، أو لوبيات الدول الأفريقية، أو بعض الجماعات المثقلة لذوي الأصول الأفريقية في المجتمع الأميركي، وتنظيم فعاليات عديدة (ندوات، مؤتمرات، حشود، تظاهرات) الداعمة للرؤية الإثيوبية، في وقت سقطت فيه هذه الورقة بالمطلق من الطرفين، المصري والسوداني. 5. الفاعلة الإثيوبية في تحقيق التعبئة الشعبية خلف قضية السد، والتعاطي معه كأنه رمز للكرامة الوطنية وأعظم المشروعات الوطنية، وسيلة للالتحام الوطني، وهو ما عزز من قدرات المفاوض الإثيوبي، في الوقت الذي غاب فيه الشارع في مصر والسودان عن التأثير أو الحركة، بفعل سياسات الإلهاء الداخلي، وسياسات التجاهل والتهوين التي مارسها النظامان السياسيان في الدولتين.

6. التأثير المركزي لأوراق القوة الأساسية التي اعتمد عليها الطرف الإثيوبي في جلستي مجلس الأمن، وأهم هذه الأوراق إعلان الاحتجاج الدائم باتفاق إعلان المبادئ الذي وقّع بين الدول الأطراف في 23 مارس/ آذار 2015، والذي تعتبره إثيوبيا صكاً شرعية لما تقوم به من ممارسات. وثانياً، دور الاتحاد الأفريقي، والتركيز المستمر على أنه المخول الأول بإدارة الأزمة، مستفيدة من كونها دولة المقر للاتحاد، وتمتلك قدرات تأثيرية كبيرة على الدول الأعضاء فيه، التي يمكن أن تحشد خلف توجهاتها، وقد نجحت بالفعل في دفع مجلس الأمن، في جلستيه (الأولى والثانية) بشأن السد، لتأكيد محورية الاتحاد الأفريقي ومركزيته في إدارة الأزمة، وردّ الأمر إليه في نهاية كل جلسة.

وعليه، يمكن القول إن مجلس الأمن لن يكون له أي دور في الدفاع عن الحقوق التاريخية ومنطقية لسوء إدارة الأزمة من مصر والسودان، في هذه الأزمة، لأنه إذا صدر شيئاً تحت الفصل السادس، فسيكون توصيات غير ملزمة، ولن يستطيع إصدار أي قرار تحت الفصل السادس، لأن إثيوبيا تضمنت على الأقل فيتو ثلاث من الدول دائمة العضوية، إن لم تكن تضمن أصوات الدول الخمس دائمة العضوية إلى جانبها من البداية. وهو ما يدفع إلى التأكيد أن ما وصلت إليه الأوضاع حتى تاريخه لم يكن استناداً فقط إلى ما تملكه إثيوبيا من أوراق قوة، أو ما تحتاج به من أسانيد في دفاعها عن مواقفها، لكنه نتيجة طبيعية ومنطقية لسوء إدارة الأزمة من مصر والسودان. هذا من ناحية، وإذا كانت الدولتان تمتلكان بالفعل كثيراً من أوراق القوة التي من شأنها إجبار إثيوبيا على إعادة النظر في توجهاتها الراهنة، فإن النظامين السياسيين في الدولتين يفتقدان الإرادة السياسية اللازمة لتفعيل هذه الأوراق من ناحية ثانية.

4. فشل المفاوضات، المصري والسوداني، في إدارة العملية التفاوضية، من منظور التعاطي مع الأزمة، باعتبارها أزمة سياسية يمكن أن تؤدي إلى صراع وجودي بين شعوب الدول الثلاث، في مقابل نجاح المفاوضات الإثيوبي في تصدير الأزمة أنها فنية، ترتبط بقضايا تنموية وخلافات في الإدارة والتشغيل، بدليل أن ممثل إثيوبيا أمام جلسة مجلس الأمن الثانية (8 يوليو/تموز 2021) كان وزير الري، وليس وزير

الخارجية كما في حالة مصر والسودان. 4. الفاعلية الإثيوبية في إدارة شبكات العلاقات العامة، والاستفادة من اللوبيات الداعمة داخل الولايات المتحدة الأميركية، في التأثير بصانع القرار الأميركي، سواء اللوبي الإثيوبي، أو لوبيات الدول الأفريقية، أو بعض الجماعات المثقلة لذوي الأصول الأفريقية في المجتمع الأميركي، وتنظيم فعاليات عديدة (ندوات، مؤتمرات، حشود، تظاهرات) الداعمة للرؤية الإثيوبية، في وقت سقطت فيه هذه الورقة بالمطلق من الطرفين، المصري والسوداني. 5. الفاعلة الإثيوبية في تحقيق التعبئة الشعبية خلف قضية السد، والتعاطي معه كأنه رمز للكرامة الوطنية وأعظم المشروعات الوطنية، وسيلة للالتحام الوطني، وهو ما عزز من قدرات المفاوض الإثيوبي، في الوقت الذي غاب فيه الشارع في مصر والسودان عن التأثير أو الحركة، بفعل سياسات الإلهاء الداخلي، وسياسات التجاهل والتهوين التي مارسها النظامان السياسيان في الدولتين.